



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.4
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00306/2018

-N56820

PLAZA GALICIA S/N

IL

N.I.G: 36057 45 3 2017 0000500

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0015011 /2018

Sobre: ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y FINANCIERA

De D./ña. CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA)

Representación D./D^a. JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO

Contra D./D^a. SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO SA

Representación D./D^a. RAMON CORNEJO-MOLINS GONZALEZ

PONENTE: D.JOSE MARIA GOMEZ Y DIAZ-CASTROVERDE

EN NOMBRE DEL REY

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

SENTENCIA

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

**JOSE MARIA GOMEZ Y DIAZ-CASTROVERDE
JOSE MARIA ARROJO MARTINEZ
JUAN SELLES FERREIRO
FERNANDO FERNANDEZ LEICEAGA
MARIA DEL CARMEN NÚÑEZ FIAÑO**

A CORUÑA, cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

En el RECURSO DE APELACION 15011/2018 pendiente de resolución ante esta Sala, interpuesto por CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA), representado por el procurador don JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO, contra SENTENCIA de fecha 25-1-18 dictada en el procedimiento PO 261/17 por el JUZGADO DE LO CONTENCIOSO n° DOS de VIGO. Es parte apelada la SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL, representada por el procurador RAMON CORNEJO-MOLINS GONZALEZ dirigida por el letrado CARLOS VAZQUEZ COBOS.



Es ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE MARIA GOMEZ Y DIAZ-CASTROVERDE.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se dictó, por el Juzgado de instancia, la resolución referenciada anteriormente.

SEGUNDO.- Notificada la misma, se interpuso recurso de apelación que fue tramitado en forma, con el resultado que obra en el procedimiento, habiéndose acordado dar traslado de las actuaciones al ponente para resolver por el turno que corresponda

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Los de la sentencia apelada en cuanto no contradigan la presente resolución; y,

PRIMERO.- El presente recurso de apelación se dirige por el AYUNTAMIENTO DE VIGO contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de los de Vigo, dictada con fecha 25 de enero de 2018 en el procedimiento ordinario 261/17, seguido a instancia de la SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO contra liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017.

En la sentencia de referencia el juzgado estimó el recurso deducido por dicha mercantil, en atención a argumentos que examinaremos con los motivos de recurso; e, interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento demandado en la instancia se sometió a las partes, tras inicial señalamiento, la eventual incidencia en la litis del recurso de casación admitido a trámite por el Tribunal Supremo en auto de fecha 21 de julio de 2017, relativo a la posible concurrencia de ayudas de Estado en liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles -IBI en lo sucesivo-.

Cuestión esta última, tras las alegaciones de las partes, que la Sala entiende resuelta en favor de la posibilidad de resolver el presente recurso sin esperar a la sentencia que por el Tribunal Supremo se dicte, pues la cuestión esencial del mismo no es la naturaleza de la exención en cuanto encubra





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

una ayuda de Estado, sino la concurrencia -o no- de la exención que recoge el artículo 5.1 i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles, que establece que estarán exentos "los centros sanitarios de la titularidad del Sergas que se creen con posterioridad a 1 de enero de 2007, y mientras que continúen afectados al uso sanitario", lo que constituye una proyección del artículo 62.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en lo sucesivo) el artículo 62.3 del mismo texto legal, que permite que las Corporaciones Locales prevean exenciones en sus ordenanzas "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". Y en el caso, ya podemos anticipar, la exención se concreta, a resultas de lo que luego indicaremos, sobre un centro sanitario titularidad del SERGAS -el Hospital Álvaro Cunqueiro de Vigo- creado con posterioridad a dicha fecha y afecto al uso sanitario en el ejercicio discutido y aún ahora.

Y es la circunstancia de que la sociedad demandante en la instancia tenga naturaleza privada e inscrita catastralmente el 100% de la concesión a su nombre en términos del artículo 9.1, b) del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), lo que mueve al Ayuntamiento de Vigo a discutir la exención que ha sido reconocida por el juzgado en la sentencia apelada.

SEGUNDO.- Estructura el Ayuntamiento apelante su recurso en cinco apartados que se resumen del siguiente modo: (i) no cabe la aplicación de la exención atendiendo a criterios históricos; (ii) la exención es improcedente porque el sujeto pasivo del tributo no es el SERGAS; (iii) el sometimiento a tributación de situaciones en que medie contraprestación confirma la no aplicabilidad de la exención en el presente caso; (iv) la interpretación literal de la norma impide considerar la exención cuando tiene carácter mixto; y, (v) subsidiariamente la exención no podría alcanzar a la totalidad del inmueble porque la concesionaria no lo es solamente de servicios no clínicos sino también, como destaca la sentencia apelada (FJ7) de que "(l)a gestión asumida por la actora se limita a los servicios no clínicos (restauración, lavandería y lencería, limpieza, mantenimiento de electromedicina, mantenimiento general, desratización, desinsectación y desinfección, transporte interno-externo y gestión auxiliar, seguridad, suministro y gestión energética, central de



abastecimiento de tratamiento de agua, mantenimiento de equipos de impresión y reprografía, conservación de viales y jardines), así como a la explotación de las zonas del Nuevo Hospital que sean aptas para el desarrollo de actividades de carácter comercial o análogo compatibles con la prestación de servicios sanitarios (que incluyen cafetería-restaurante y comedor externo, guardería y ludotecas, aparcamiento, servicio multimedia, máquinas de vending, otras explotaciones comerciales previa autorización de la Administración)".

TERCERO.- En el fundamento primero hemos transcrito el texto de la Ordenanza Fiscal número 2 del Ayuntamiento de Vigo en que la hoy apelada fundó su derecho y, como quedó dicho, bastaría para desestimar el recurso constatar que el Hospital pertenece al SERGAS; que se construyó después de la fecha allí señalada y que estaba afecto al uso sanitario. En definitiva, que dicho centro sanitario está amparado por la exención transcrita y formulada en la Ordenanza Fiscal número 2. A lo que habría de añadirse que ello es trasunto de lo dispuesto en el artículo 62.3 TRLRL y que la titularidad pública del Hospital puede afirmarse desde todas las perspectivas en que se analice la posición del SERGAS respecto del mismo, incluso inicialmente en relación con la inscripción catastral de su derecho de propiedad (artículo 9.1, d TRLCI)

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*





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

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).

Pero para decidir sobre la exención el juzgado de instancia fue analizando los motivos que la recurrente invocaba y son justamente estas valoraciones las que dan pie al recurso que ahora nos ocupa, debiendo dejar constancia, como hizo la sentencia recurrida, de que las posiciones de las partes han sido defendidas tan acertadamente que la sentencia reflejó las serias dudas de derecho que el asunto poseía, para concluir la improcedencia de la imposición de costas. Ahora bien, como ya resulta elemental, el juzgador, al constatar esas dudas, no se las atribuye personalmente, sino objetivamente al asunto y el modo en se proyectan sobre las costas procesales. De ahí que, también de un modo elemental, no sean las dudas del juzgador las que esta sala debe revisar, sino los términos del debate a la luz, esencialmente, de la naturaleza de la exención que ya dejamos apuntada de inicio. Añadamos también que no existe controversia sobre otros elementos como el hecho imponible y el sujeto pasivo, a los que luego nos referiremos, más para precisar su conexión con la exención que para resolver discrepancias sobre su alcance.

CUARTO.- A la hora de examinar los motivos de recurso comencemos por recordar que la sentencia apelada resaltó que criterios de hermenéutica legal, teleológico e histórico, en relación con la literalidad de la norma reguladora de la exención, conducían a la solución propugnada por la entidad recurrente.

Entiende el Ayuntamiento apelante incorrectos dichos criterios, señaladamente el histórico, para negar que la regulación de la Ordenanza proceda del Convenio Marco << de



cooperación entre Xunta de Galicia y Concello de Vigo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo y dotación de sus infraestructuras (folios 57 y siguientes del expediente administrativo), firmado por la Alcaldía y la Xunta de Galicia el 07.03.06 y posteriormente aprobado por la Xunta de Gobierno Local, la cual dispuso, a la vista de lo comprometido en el referido Convenio Marco, y para dar cumplimiento a su cláusula quinta, que en la fecha en que se formalizase el acta de recepción de las obras del nuevo hospital, se acordaría el inicio del expediente de modificación de la ordenanza fiscal del IBI al objeto de que, previa su aprobación como proyecto por ese órgano, sea sometida a la consideración del órgano municipal.

Así, en la cláusula quinta del Convenio Marco, se disponía literalmente:

"Por outra banda, o Concello de Vigo comprométese a regular nas ordenanzas fiscais a exención a favor dos centros sanitarios públicos do pago do imposto sobre bens inmobles, o abeiro do previsto no artigo 62.3 do texto refundido da Lei Reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2004, de 5 de marzo".

La vinculación entre la introducción en la ordenanza de la regulación de la exención potestativa a favor de los centros sanitarios públicos y la construcción del nuevo Hospital de Vigo se puede colegir con claridad -aunque ahora se venga a negar por el Concello- del texto del Convenio Marco de cooperación entre Xunta de Galicia y Concello de Vigo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo y del acuerdo de la Xunta de Gobierno Local que lo aprobó. Es la Xunta de Gobierno Local la que decide introducir esa exención para cumplir un compromiso adquirido en el mencionado Convenio Marco de cooperación interadministrativo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo.

Dicho Convenio define su objeto con claridad en la primera cláusula:

"Constitúe o obxecto deste Convenio establecer as bases de cooperación entre a Xunta de Galicia, a través das Consellerías de Sanidade, de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes e o Servizo Galego de Saúde e o Concello de Vigo, para a redacción e execución do Proxecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal que fixe as determinacións e posibilite a construción do novo hospital de Vigo e a dotación de infraestruturas e servizos necesarios ou convintes para o seu óptimo funcionamento."





Se acuerda que el hospital sea gestionado por el SERGAS, que contará con total libertad para seleccionar la fórmula de gestión más adecuada. Así lo establece la Cláusula Quinta del Convenio: "A xestión de tódolos servizos do complexo corresponderá ó Sergas, para o que recorrerá ás formulas de xestión legalmente establecidas."

El hospital se construirá en suelo de dominio público, cuya financiación asumirá íntegramente el SERGAS. En efecto, la Cláusula Cuarta del Convenio establece que "O Servizo Galego de Saúde financiará o custo da obtención deste solo. Os terreos serán cedidos ó Sergas libre de cargas e gravámenes." En contraprestación a lo anterior, el Ayuntamiento de Vigo se compromete a regular la exención controvertida.

No cabe estimar que el Convenio haya sido un mero protocolo sin desarrollo ulterior: la Consellería se comprometió a impulsar la aprobación de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal y ejecutar las obras de construcción del Nuevo Hospital de Vigo. Y efectivamente se aprobó ese proyecto, como acredita la nota simple del Registro de la Propiedad, que pone de manifiesto la titularidad del Sergas 100% del pleno dominio del inmueble, "por título de expropiación forzosa, en procedimiento de tasación conjunta, en expediente para la ejecución del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Nuevo Hospital de Vigo, aprobado definitivamente por resolución de la Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, de fecha 16 de julio de 2010."

Por su parte el Concello también cumplió su compromiso, regulando la exención a la que se comprometía en la cláusula quinta, siendo la propia Xunta de Gobierno Local la que decide introducir la exención para dar cumplimiento a esa cláusula.

Ahora bien, es cierto que no se demoró la introducción de la exención al momento de formalización del acta de la recepción de las obras de construcción del Nuevo Hospital de Vigo (que fue lo decidido por la Xunta de Gobierno Local para dar cumplimiento a la cláusula quinta del Convenio Marco de cooperación), y que esa introducción más temprana de la Ordenanza pudo estar propiciada por la solicitud presentada por el Sergas en el año 2006 en relación con el Centro de Salud de San Paio de Navia, lo que motivó, si se quiere, un cumplimiento del compromiso por adelantado. Pero ello no es óbice para apreciar que la voluntad municipal, plasmada en el Convenio Marco de Cooperación suscrito por la Alcaldía y la Xunta de Galicia y aprobado por la Xunta de Gobierno Local, era



la de eximir del IBI al Nuevo Hospital de Vigo, con independencia de la fórmula de gestión, que quedaba a la libre decisión del Sergas>>.

El recurso de apelación atribuye el origen de la exención a la solicitud del SERGAS en relación con el centro de salud de San Paio de Navia, argumento que se complementa con la afirmación de que la Xunta de Galicia habría dejado ganar firmeza a requerimientos inatendidos por el Ayuntamiento apelante y habría declarado, incluso, la propia resolución del Convenio.

En nuestro criterio, todo ello resulta intrascendente respecto de la cuestión que nos ocupa. Lo cierto es que 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. En consecuencia, aunque se aceptara la tesis municipal sobre este punto, respecto de lo que no vemos elementos que conduzcan a tesis contraria a la sostenida por el juzgador, ello no implicaría en modo alguno que a partir de tal postulado procediera la estimación del recurso.

QUINTO.- En cierto modo, el apartado (ii) de los antes enunciados, plantea que la condición de sujeto pasivo prima sobre la propia exención, de suerte que si el SERGAS no es sujeto pasivo -como es el caso- dicha exención no opera.

La sentencia apelada se refirió a esta cuestión (FJ 4), en lo que ahora interesa, en los siguientes términos << *en el caso de la exención controvertida, la definición de su campo de aplicación no tiene una base subjetiva, sino objetiva, al referirse no a una determinada categoría de sujetos, sino a una determinada categoría de bienes, los afectos al cumplimiento de fines sanitarios públicos, y sobre esta base objetiva, que se refiere a unos determinados inmuebles, se añade un requisito adicional subjetivo referido a la titularidad de dichos inmuebles afectos al servicio sanitario público, al exigir que sean de titularidad de los centros de titularidad pública. Por ello, a diferencia de las exenciones subjetivas, no cabe entender que se esté pretendiendo eximir del pago del impuesto a una determinada categoría de sujetos pasivos del IBI, sino a determinada categoría de inmuebles, por su vinculación funcional al servicio público sanitario, con independencia de que la titularidad pública de los mismos*





determine la realización del hecho imponible; y con independencia de que un centro sanitario de titularidad pública sea no solo el titular del inmueble sino además el sujeto pasivo del tributo, requisito este último no establecido expresamente.



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Las anteriores apreciaciones se confirman a la vista del artículo 5.1. i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, que no exige a una determinada categoría de sujetos pasivos, sino a unos inmuebles determinados (centros sanitarios), con unos requisitos temporales (creación con posterioridad al 1 de enero de 2007) y funcionales (afectación al uso sanitario), que se cumplen en este caso. Del mismo modo se cumple el requisito subjetivo (titularidad por parte del Sergas del centro sanitario), ya que este requisito se predica del inmueble, y el Sergas es titular del inmueble. En ningún apartado se exige que esa titularidad deba, además, ser la constitutiva del hecho imponible gravado, ya que no se exige al sujeto pasivo, sino a determinados centros sanitarios, exigiendo una titularidad pública que en este caso existe.

El hecho de que sobre el inmueble confluya la titularidad por dos sujetos distintos de dos tipos de derechos distintos no enerva la aplicabilidad de la exención, que solo se refiere al concepto "centro sanitario de titularidad del Sergas", sin exigir que el Sergas, además, deba ser titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible del IBI. Esta exigencia adicional no se contiene de forma específica ni en la Ordenanza ni en el artículo 62.3 del TRLHL, razón por la cual no puede considerarse que su aplicación al caso sea contraria al principio de reserva de ley, ni a la interdicción de la analogía en materia de exenciones.

En suma, un criterio interpretativo puramente literal, apegado a la redacción gramatical de la norma, no ampara el condicionamiento de que la titularidad pública determinante de la exención deba ser además la determinante de la realización del hecho imponible; o dicho en otros términos, ni la Ordenanza ni tampoco el artículo 62 del TRLHL condicionan la aplicabilidad de la exención a los casos en que el sujeto pasivo titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible sea precisamente la Administración pública sanitaria (en este caso, el Sergas)>>.

Y en el FJ 5 destaca que << No se aprecia que desde el punto de vista teleológico esté justificada la discriminación de los centros sanitarios de titularidad pública construidos con contrato de concesión de obra pública, que quedarían excluidos de la exención, mientras que si esa construcción la



hubiera realizado el Sergas a través de una fórmula contractual distinta (por ejemplo, contrato de obras), sin acudir a una fórmula concesional, el mismo inmueble de titularidad pública del Sergas afectado al mismo fin público sanitario, sí se vería beneficiado por la exención. La caracterización fundamentalmente objetiva de la exención no parece que sea conciliable con la diferenciación de inmuebles de la titularidad pública del Sergas en función de la fórmula contractual elegida para su construcción y explotación>>.

Insistamos nuevamente en que el texto de la Ordenanza no refiere la exención a ningún sujeto pasivo, sino a los centros sanitarios conectando así, al tratarse de un concesionario, el hecho imponible con la sujeción al impuesto del que a través de aquel instrumento reglamentario, resulta la exención. Eso sí, siempre que sean de titularidad al SERGAS y se cumplan los otros dos requisitos a los que nos hemos referido ya reiteradamente. Y, en el presente caso, si bien es cierto que el antes citado artículo 9.1 TRLCI posibilita la titularidad catastral de propietarios y concesionarios, y no excluye que confluyan simultáneamente, ello no implica que la liquidación pudiera dirigirse al SERGAS y, en ese caso y solo en ese caso, operar en ella la exención. En primer término, porque si concurre una exención ya no debe iniciarse el procedimiento de liquidación y, en segundo lugar, porque la elección de la concesionaria como sujeto pasivo es decisión exclusiva de la administración municipal, quizás movida por lo dispuesto en el artículo 9.1 b TRLCI pues, en absoluto, tal cosa se desprende del texto de la Ordenanza. Tampoco se podría llegar a la tesis de la Administración a partir de lo dispuesto en el artículo 62.1 TRLRHL pues ciertamente el orden de gravamen allí previsto determina la sujeción o no sujeción al IBI según la prelación que se inicia por las concesiones (apartado a) y termina en el derecho de propiedad (apartado d), siendo de advertir que dicho precepto define el hecho imponible del tributo y no el sujeto pasivo -regulado en el artículo 63- y que de dicho precepto lo que resulta es que la concesión administrativa está sujeta al impuesto; pero, en cualquiera de los supuestos allí mencionados, resulta la exención en los términos de la Ordenanza, a tenor de la condición del centro sobre el que recaería la concesión, en la tesis más favorable a la apelante, -centro sanitario-, de la titularidad del mismo -el SERGAS- y la fecha de construcción y la afectación al servicio.

SEXTO.- En el siguiente motivo de recurso la Administración apelante entiende que el juzgador incurre en contradicción en el FJ5 de la sentencia en relación con la





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

razón última de la exención, al transcribir parte de la argumentación de la demanda. Se hace necesario, entonces, tomar en consideración el contenido de la sentencia en este punto al señalar que << La interpretación postulada por el Concello de Vigo viene a impedir la aplicación de la exención en supuestos como el presente en el que la titularidad del Sergas sobre el centro sanitario concurre con la titularidad de un derecho concesional. Con ello se frustra la finalidad a la que sirve la exención, que según expone la demandante está vinculada al propósito de reducir el coste del sistema público de salud. Se señala en la demanda que "el "leitmotiv" del artículo 62.3 TRLHL consiste en aligerar el coste sanitario que supone al erario público las instalaciones donde se prestan servicios sanitarios, dentro del cual el IBI no es un coste menor, sobre todo si se piensa en términos globales por número de centros.

No se aprecia que desde el punto de vista teleológico esté justificada la discriminación de los centros sanitarios de titularidad pública construidos con contrato de concesión de obra pública, que quedarían excluidos de la exención, mientras que si esa construcción la hubiera realizado el Sergas a través de una fórmula contractual distinta (por ejemplo, contrato de obras), sin acudir a una fórmula concesional, el mismo inmueble de titularidad pública del Sergas afectado al mismo fin público sanitario, sí se vería beneficiado por la exención>>.

No existe contradicción en la argumentación que se transcribe en cuanto que, a criterio de la apelante, no tendría sentido aligerar en el importe de un tributo a una sociedad mercantil que en el Pliego de condiciones Particulares ya ha asumido el pago de impuestos, derechos, tasas y demás gravámenes. Lo que parece claro, al respecto, es que tal asunción se hace en relación con el hecho de que tales tributos, derechos y gravámenes le correspondan en cuanto a su pago. Dicho en otras palabras, que no se encuentre exento de ellos, lo que no es el caso que nos ocupa por cuanto se viene manteniendo. Lo contrario sería sostener que una obligación asumida ante el organismo contratante contraviene lo dispuesto en la normativa de aplicación procedente de otra Administración diferente, en este caso la municipal, debiendo asumir un tributo que, en el estado actual de la redacción de la Ordenanza, no le corresponde.

SÉPTIMO.- Aduce la apelante, igualmente, que no se puede aplicar una interpretación literal a una exención de carácter mixto que la sentencia examinó en el FJ5 en cuanto que << Siendo plausibles las argumentaciones jurídicas de ambas



partes, el núcleo de la controversia se circunscribe a interpretar el concepto "centro sanitario de la titularidad del Sergas" que se utiliza por el artículo 5.1 i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, ya que no hay duda sobre el cumplimiento del resto de requisitos: la creación del centro sanitario es posterior a 1 de enero de 2007 y el inmueble está afecto al uso sanitario.

Lo cierto es que sobre el inmueble en cuestión confluyen dos titularidades, cada una de ellas referida a un derecho distinto, tal y como resulta de la nota simple informativa del Registro de la Propiedad y del propio Catastro (folios 209 y siguientes del expediente):

a) La actora es titular de un derecho de concesión sobre el inmueble, habiéndole sido adjudicado el 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. Atendiendo a la nota simple del Registro de la Propiedad, es titular del 100% de la concesión administrativa de obra pública para el Nuevo Hospital de Vigo, para la redacción del proyecto técnico, financiación, construcción y explotación de determinados servicios no clínicos del Complejo Hospitalario de Vigo, en virtud de contrato de concesión de obra pública suscrito el 21 de febrero de 2011 entre los representantes del Sergas y la entidad mercantil "Sociedade concesionaria Novo Hospital de Vigo S.A."

b) El SERGAS es titular del derecho de propiedad sobre el inmueble. La nota simple del Registro de la Propiedad refleja el 100% del pleno dominio del inmueble, por título de expropiación forzosa, en procedimiento de tasación conjunta, en expediente para la ejecución del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Nuevo Hospital de Vigo, aprobado definitivamente por resolución de la Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, de fecha 16 de julio de 2010.

Ambas titularidades han dado lugar a la correspondiente alta en el catastro, si bien por la aplicación del 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 no sujeción al IBI por la titularidad del Sergas (pleno dominio del 100% del inmueble).





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Pero una cosa es que el Sergas ostente una titularidad de un derecho que no está sujeta al IBI y otra cosa distinta es que no sea titular del inmueble. La dicción literal de la exención en su regulación legal y reglamentaria no permite caracterizarla como una exención puramente subjetiva, esto es, no se trata de una norma que excluya o enerve los efectos de la norma tributaria que define el hecho imponible (con el consiguiente nacimiento de la obligación tributaria principal), disponiendo que no se realicen esos efectos respecto a determinadas categorías de sujetos pasivos realizadores del hecho imponible.

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.



Para terminar de realizar la comparación con otro tipo de exenciones, cabe destacar que dentro de las exenciones subjetivas se incluyen las establecidas a favor del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales (artículo 62.1 a) del TRLHL). En ese caso se trata de una exención subjetiva, esto es, toma como punto de referencia al sujeto pasivo, sin perjuicio de lo cual se le añade un requisito objetivo-funcional añadido para que sea operativa la exención (al requerir la afectación directa a la seguridad nacional y a servicios educativos y penitenciarios). Respecto a este tipo de exenciones de base subjetiva sí cabría entender aplicable la argumentación del Concello de Vigo, porque la definición de la exención está pensando en eximir a determinados sujetos pasivos del impuesto, en unos casos de forma total, y en otros supuestos respecto a determinados inmuebles de los que esos sujetos pasivos sean titulares, circunscribiéndolos solo a algunos que cumplan determinados requisitos objetivos de afectación.

Pero en el caso de la exención controvertida, la definición de su campo de aplicación no tiene una base subjetiva, sino objetiva, al referirse no a una determinada categoría de sujetos, sino a una determinada categoría de bienes, los afectos al cumplimiento de fines sanitarios públicos, y sobre esta base objetiva, que se refiere a unos determinados inmuebles, se añade un requisito adicional subjetivo referido a la titularidad de dichos inmuebles afectos al servicio sanitario público, al exigir que sean de titularidad de los centros de titularidad pública. Por ello, a diferencia de las exenciones subjetivas, no cabe entender que se esté pretendiendo eximir del pago del impuesto a una determinada categoría de sujetos pasivos del IBI, sino a determinada categoría de inmuebles, por su vinculación funcional al servicio público sanitario, con independencia de que la titularidad pública de los mismos determine la realización del hecho imponible; y con independencia de que un centro sanitario de titularidad pública sea no solo el titular del inmueble sino además el sujeto pasivo del tributo, requisito este último no establecido expresamente.

Las anteriores apreciaciones se confirman a la vista del artículo 5.1. i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, que no exime a una determinada categoría de sujetos pasivos, sino a unos inmuebles determinados (centros sanitarios), con unos requisitos temporales (creación con posterioridad al 1 de enero de 2007) y funcionales (afectación al uso sanitario), que se cumplen en este caso. Del mismo modo se cumple el requisito subjetivo (titularidad por parte del Sergas del centro sanitario), ya que este requisito se predica





del inmueble, y el Sergas es titular del inmueble. En ningún apartado se exige que esa titularidad deba, además, ser la constitutiva del hecho imponible gravado, ya que no se exige al sujeto pasivo, sino a determinados centros sanitarios, exigiendo una titularidad pública que en este caso existe.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

El hecho de que sobre el inmueble confluya la titularidad por dos sujetos distintos de dos tipos de derechos distintos no enerva la aplicabilidad de la exención, que solo se refiere al concepto "centro sanitario de titularidad del Sergas", sin exigir que el Sergas, además, deba ser titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible del IBI. Esta exigencia adicional no se contiene de forma específica ni en la Ordenanza ni en el artículo 62.3 del TRLHL, razón por la cual no puede considerarse que su aplicación al caso sea contraria al principio de reserva de ley, ni a la interdicción de la analogía en materia de exenciones.

En suma, un criterio interpretativo puramente literal, apegado a la redacción gramatical de la norma, no ampara el condicionamiento de que la titularidad pública determinante de la exención deba ser además la determinante de la realización del hecho imponible; o dicho en otros términos, ni la Ordenanza ni tampoco el artículo 62 del TRLHL condicionan la aplicabilidad de la exención a los casos en que el sujeto pasivo titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible sea precisamente la Administración pública sanitaria (en este caso, el Sergas)>>.

Par analizar el recurso en este punto debemos insistir en lo señalado en el inciso final del fundamento jurídico quinto, en cuanto a la virtualidad de la sujeción y de la exención, señalando que el juzgador al resolver la cuestión se refiere a una determinada categoría de bienes, y no a una determinada categoría de sujetos pasivos.

A criterio de la recurrente la interpretación de la sentencia es contraria a la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la exención del IBI de los centros educativos concertados. Cita la STS de 23/12/2002 y la STSJM de 9/10/13 para concluir, "mutatis mutandis", que el sujeto de la actividad sanitaria debe de coincidir con el sujeto pasivo del impuesto.

Tampoco en este apartado podemos compartir la tesis del recurso. Debemos recordar que la sentencia apelada (FJ6) la aprecia que << No es objeto de controversia que la actora, como titular de un derecho concesional, inscrito en el Catastro, es sujeto pasivo del IBI. Tampoco se niega que la



titularidad del derecho concesional de la actora, inscrito en el Catastro, determina el devengo del IBI y la no sujeción del pleno dominio del Sergas>>.

Y añade: <<Lo que sí se discute es que los efectos jurídicos asociados a esa titularidad del derecho de concesión se vean o no enervados o excluidos por una exención. En suma, la argumentación del Concello justifica la sujeción de la concesión de la que es titular la actora al IBI, pero no desvirtúa la aplicabilidad de la exención, aplicabilidad que presupone la previa sujeción del derecho del que es titular la actora>>.

A partir de ello no parece que sea ahora el momento de pretender que coincida la condición de sujeto pasivo en el SERGAS, que es el titular del derecho de propiedad del Hospital de Vigo, pues la exención opera en la dinámica configurada a partir del hecho imponible y el sujeto pasivo, en los términos antes vistos -artículos 62 y 63 TRLRHL- y es por ello que en esta conjunción la exención que regula la Ordenanza resulta inevitable. Añadidamente, aun manteniendo el carácter mixto de la exención se llega a idéntica conclusión aunque, sin que ello tenga relevancia ahora.

OCTAVO.- En el último motivo se pretende que la exención no opere sobre el 100% del inmueble, al objeto de excluir respecto de la apelada el porcentaje que se refiere a superficie y servicios no sanitarios.

La sentencia de instancia (FJ6) se refirió a esta cuestión a propósito del examen respecto al desplazamiento patrimonial en favor de la apelada y disponibilidad secundaria del SERGAS para señalar que *<< Por lo demás, esas apreciaciones del Concello sobre el carácter derivado y secundario de la titularidad del Sergas, además de tener proyección más propiamente sobre el alta catastral (extremo ajeno y no fiscalizable en esta litis), deben someterse a la debida reconsideración a la vista de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 04/12/2017, nº 1901/2017, nº recurso 1834/2016.*

En dicha sentencia se mantiene criterio establecido en la sentencia de 13 de marzo de 2017 (casación 257/2016) en cuanto a la posibilidad legal de que coexistan en un mismo inmueble tantos titulares catastrales como derechos recaigan sobre dicho bien. Sin embargo se modifica la doctrina jurisprudencial según la cual estos contratos (llamados "de concesión de obra pública para la construcción y explotación" de hospitales públicos), en los que la





Administración presta directamente los servicios públicos, constituyen una concesión administrativa que convierte al interesado en titular catastral de todo el inmueble, salvo de la parte que corresponde a otras entidades, como las infraestructuras de servicios de transporte, de intercambiador y red viaria y las zonas verdes. Y se califica a la entidad adjudicataria de aquellos concretos servicios (complementarios o accesorios) como concesionaria demanial del inmueble afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes, inmueble que puede utilizar privativamente para ejercer aquellas actividades complementarias o accesorias mencionadas en el contrato. Finalmente, la Sala reconoce que la entidad concesionaria es titular catastral únicamente de la parte del inmueble destinada a las áreas comerciales que explota y en las que realiza de manera exclusiva las actividades encomendadas.

La plasmación de este cambio de orientación jurisprudencial es la siguiente:

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

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

Y es que no cabe reconocer tal condición (titular catastral) en relación con la superficie del inmueble en la que se prestan directamente por la Administración Pública los servicios públicos afectados (sanitario, docente e investigador) por dos razones: (i) la primera, porque la intensidad de la utilización de aquella superficie (para realizar los servicios de limpieza, mantenimiento o similares)



está claramente alejada del carácter privativo y excluyente en que la concesión consiste y (ii) la segunda, porque la prestación principal en aquellas zonas del inmueble es la pública estricta (sanitaria, docente, investigadora), que ha de entenderse que absorbe claramente a aquellas otras actividades calificadas por el contrato como puramente accesorias o complementarias.

En definitiva, acogiendo el tercer motivo de casación:

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

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

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

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

Pero en esta alzada la tesis municipal no puede ser acogida, pues no es de olvidar que el recurso contencioso-administrativo deducido en la instancia se dirige contra la liquidación girada a la allí demandante y hoy apelada; liquidación que sigue los términos del alta catastral, siendo justamente la Gerencia del Catastro quien habría de resolver sobre el particular, en procedimiento diferente, y en función de la inescindibilidad del servicio sanitario respecto de





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

otros prestados por la mercantil o superficies concedidas a la misma, pues con razón la sentencia de instancia señaló (FJ7) que << *Todo ello no impide apreciar que el uso principal al que se afecta el inmueble es el estrictamente sanitario, que agota la mayor parte de la superficie, y respecto al cual la disponibilidad por el Sergas, con su propio personal y su propia organización y medios, es plena e inmediata desde la puesta en funcionamiento; y los servicios no clínicos gestionados por la concesionaria son precisamente los secundarios y subordinados al uso principal, en cuanto elementos accesorios, auxiliares a la actividad sanitaria pública, la cual es gestionada por el Sergas de forma actual y directa*>>. Por lo cual, y en definitiva, señalamos ahora, la plena titularidad sobre el centro sanitario que tiene el SERGAS, determinante de la exención, no se ve afectada por el hecho de que determinados servicios o superficies sean objeto de concesión a la entidad apelada.

NOVENO.- Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional no se efectúa imposición de costas aplicando el criterio de ser susceptible la cuestión debatida de serias dudas de Derecho, como ya apreció el juzgador de instancia.

VISTOS los artículos citados y demás preceptos de general y pertinente aplicación.

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 de apelación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE VIGO contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de los de Vigo, dictada con fecha 25 de enero de 2018 en el procedimiento ordinario 261/17, seguido a instancia de la SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO contra liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017.

2. No efectuar pronunciamiento en cuanto a las costas procesales de esta alzada.



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.





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2 VIGO

SENTENCIA: 00025/2018

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 2 DE VIGO

-

Modelo: N11600
C/ LALIN Nº 4, PISO 5º EDIFICIO Nº2

Equipo/usuario: JC

N.I.G.: 36057 45 3 2017 0000500

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000261 /2017 /

Sobre: ADMON. LOCAL

De D/Dª: SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO, S.A.

Abogado: CARLOS VAZQUEZ COBOS

Procurador D./Dª: RAMON CORNEJO-MOLINS GONZALEZ

Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO

Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO

Procurador D./Dª PAULA LLORDEN FERNANDEZ-CERVERA

SENTENCIA Nº 25/18

Vigo, a 25 de enero de 2018

Vistos por mí, D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Vigo, los presentes autos de recurso contencioso administrativo, seguidos ante este Juzgado bajo el número 261 del año 2017, a instancia de la SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO S.A. como **parte recurrente**, representada por el Procurador D. Ramón Cornejo Molins y defendida por el Letrado D. Carlos Jesús Vázquez Cobos, frente al CONCELLO DE VIGO como **parte recurrida**, representada por la Procuradora Dña. Paula Llordén Fernández y defendida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos Dña. Carmen Pazos Area, contra la liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El Procurador D. Ramón Cornejo Molins actuando en nombre y representación de la mercantil SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO S.A. mediante escrito presentado el 28 de julio de 2017 interpuso recurso contencioso-administrativo contra la liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto



sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017.

Mediante decreto se acordó admitir a trámite el recurso contencioso-administrativo, reclamar el expediente administrativo, emplazar a la Administración demandada y requerirla para que notifique la resolución por la que se ordena la remisión del expediente a todos los interesados, emplazándoles para que puedan comparecer ante este Juzgado en el término de nueve días.

SEGUNDO: Recibido el expediente administrativo se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda dentro del plazo legal, lo que así hizo.

Presentado el escrito de demanda y tras alegar los hechos y fundamentos de derecho correspondientes, termina solicitando que se dicte sentencia por la que, estimando la demanda, se anule la Resolución de 22 de mayo de 2017 del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo, por la que se desestima la reclamación económico-administrativa interpuesta frente al acto administrativo de liquidación definitiva dictado por el Concelleiro da Área de Orzamentos e Facenda de 19.10.2016 por delegación de la Alcaldía del Concello de Vigo en concepto de IBI correspondiente al ejercicio 2016 por importe de 965.864,31 euros; declarando el derecho de la demandante a la aplicación de la exención prevista en el artículo 5.1 i) de la Ordenanza ° 2 del IBI del Concello de Vigo.

TERCERO: Dado traslado del escrito de demanda a la Administración demandada para que lo contestara, presentó escrito de contestación a la demanda, en el que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho correspondientes, termina solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso.

CUARTO: Por Decreto de 22 de noviembre de 2017 se acordó fijar la cuantía del recurso en 965.864,31 euros y mediante auto de la misma fecha se acordó recibir el procedimiento a prueba. Una vez practicada la admitida, con el resultado que es de ver en autos, y evacuado el trámite de conclusiones, se declararon los autos conclusos para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Sobre el objeto del recurso y las alegaciones de la demandante.



El recurso contencioso-administrativo presentado por la mercantil SOCIEDAD CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO S.A. se dirige contra la liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017.

La actora es la titular del contrato de concesión de obra pública adjudicado para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo, habiendo asumido la redacción del proyecto técnico, la financiación, la construcción y la explotación de determinados servicios no clínicos del Complejo Hospitalario Universitario de Vigo.

La cuestión controvertida sobre la que gira la impugnación es la discutida aplicabilidad de la exención contemplada por el artículo 5.1 i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles, que establece que estarán exentos los siguientes inmuebles:

“los centros sanitarios de la titularidad del Sergas que se creen con posterioridad a 1 de enero de 2007, y mientras que continúen afectados al uso sanitario”.

La actora impugna la liquidación sosteniendo que le corresponde la aplicación de la exención, al cumplir todos los requisitos establecidos en la misma:

-El Hospital Álvaro Cunqueiro fue puesto en funcionamiento el 22 de septiembre de 2015, con lo que se cumple el requisito temporal (documento 1 de la demanda).

-Es un inmueble cuya propiedad corresponde íntegramente al Sergas de acuerdo con el registro de la propiedad y el catastro (folios 209 a 217 del expediente).

-Es un hospital público dependiente del Sergas, administración que gestiona y presta los servicios clínicos del hospital (folios 13 y 14, y 62 a 207 del expediente administrativo).

Se trata de un hospital promovido y construido por iniciativa del Sergas con posterioridad al 1 de enero de 2007; es el Sergas el que tiene la titularidad en sentido de la propiedad plena del inmueble –al ostentar el 100% de la propiedad según el catastro-; y también la tiene en sentido funcional, estando adscrito al servicio sanitario.

La actora considera que no se vulnera el principio de reserva de ley, ya que la exención prevista por la Ordenanza está amparada por el artículo 62.3 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) y su regulación no contraviene ninguna de sus limitaciones.

SEGUNDO: Sobre el controvertido carácter rogado de la exención.

El primer argumento del Concello de Vigo que debe ser examinado, por razones de lógica, es el relativo a la alegación del carácter rogado de la exención invocada por la actora. De ser cierto el



alegato, la demanda debería ser desestimada, ya que no consta que con carácter previo a la liquidación la actora hubiera solicitado la aplicación de la exención, ni tal cosa se alega en ningún momento.

Esta circunstancia resulta, por tanto, decisiva y condicionante de las posibilidades de entrar en el fondo del asunto, esto es, el relativo a la determinación de si exención es aplicable o no al caso del derecho concesional del cual la actora es titular, ya que si se considerase una exención rogada, el primer presupuesto para su aplicabilidad sería su previa solicitud, y el debate sobre la procedencia de la exención tendría su sede propia en el marco de ese expediente de solicitud (y en su caso en el marco del recurso contra la desestimación expresa o tácita de la misma), y no en el marco de la impugnación de la liquidación tributaria, que sería correcta si se ha girado sin haber precedido una solicitud de exención de carácter rogado, esto es, no aplicable de oficio, sino previa solicitud del interesado.

El examen de la normativa legal y reglamentaria pone de manifiesto que la exención invocada por la actora, regulada por el artículo 5. 1 i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, no tiene carácter rogado, sino que tiene que aplicarse de oficio, sin que la solicitud previa del interesado de aplicación de la exención, aun siendo una actuación posible para el sujeto pasivo del impuesto, no es condición necesaria para la aplicación de la exención, que procede en todos los casos en que se cumplan sus requisitos, se haya solicitado o no previamente por el interesado.

Para llegar a esta conclusión basta el examen de la sistemática utilizada por la Ordenanza municipal nº 2 reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) del Concello de Vigo: en el apartado primero del artículo 5 se regulan las exenciones que se aplican a “los siguientes inmuebles”, sin ningún condicionante en su aplicabilidad a una previa solicitud del interesado, y entre ellas se sitúa en la letra “i)” la correspondiente a los “*centros sanitarios de la titularidad del Sergas que se creen con posterioridad a 1 de enero de 2007 y mientras continúen afectados al uso sanitario*”.

De forma diferenciada, en el apartado segundo del artículo 5 de la Ordenanza, se regulan las exenciones aplicables a determinados inmuebles, previa solicitud (entre las que no se encuentra la exención invocada por la actora).

Esta consideración sobre el carácter automático y no rogado de la exención, derivada de la sistemática de la ordenanza, no es incompatible con la regulación legal, que no prejuzga el carácter rogado o automático de la exención prevista 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.

Se trata de una exención potestativa, ya que no es aplicable por la sola dicción legal, la cual se limita a establecer una habilitación a la corporación local para el establecimiento de la exención, remitiendo a la ordenanza fiscal la regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales (entre ellos, debe interpretarse, el carácter rogado o automático). La sistemática legal no introduce a este respecto ningún condicionante o limitación para la ordenanza municipal que puede establecer y regular esta exención, ya que el apartado primero del artículo 62 del TRLHL regula los inmuebles que estarán exentos (sin condicionarlo a una solicitud del interesado) y reserva el apartado segundo para



la enunciación de los inmuebles que estarán exentos, pero sólo previa solicitud del interesado. La exención de aplicación controvertida al caso solo se contempla con carácter potestativo y en apartado separado, en el tercero, remitiendo expresamente a la ordenanza fiscal la regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales, lo que evidencia que la regulación legal deja abierta la cuestión del carácter rogado o automático de la exención, dejándolo en manos de la corporación local, la cual, en este caso, ha optado por establecer la ordenanza y ubicarla en el apartado reservado a los inmuebles exentos sin necesidad expresa de previa solicitud.

TERCERO: Sobre la titularidad pública del inmueble determinante de la aplicabilidad de la exención. Interpretación del concepto “titularidad” por parte del Concello de Vigo.

En atención a lo expuesto en el fundamento de derecho anterior, debe procederse a analizar la aplicabilidad al caso de la exención invocada por la actora en su impugnación de la liquidación del IBI, ya que la ausencia de previa solicitud de reconocimiento de la exención no es argumento que impida su aplicabilidad, al no estar regulada con carácter de exención rogada, carácter que no impone (ni prohíbe) el artículo 62 del TRLHL y que no establece el artículo 5 de la Ordenanza.

El Concello de Vigo considera que la actora, en cuanto sociedad mercantil sujeto pasivo del IBI, como titular de una concesión administrativa sobre un inmueble o sobre servicios públicos a los que se haya afecto (artículo 61.1.a) del TRLHL) no puede ser beneficiaria de la exención. A tal efecto, argumenta que la titularidad de la concesión administrativa excluye la realización del hecho imponible por la titularidad del derecho de propiedad.

La habilitación legal para la exención se limita los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, y con fundamento en este precepto la Ordenanza Fiscal establece la exención para los centros sanitarios de titularidad del Sergas, con un carácter mixto, al establecer requisitos objetivos (por la necesaria afectación al uso sanitario y la creación posterior al 1 de enero de 2007) y subjetivos (por la necesaria titularidad del Sergas).

En atención a esas premisas, la administración municipal interpreta que cuando la Ordenanza Fiscal se refiere a centros de titularidad del Sergas se refiere a aquellos casos en los que la titularidad, como primer derecho gravable en el IBI, sea del Sergas (o lo que es lo mismo, que el sujeto pasivo del IBI sea el Sergas), lo que no sucede en el presente caso, en el que la titularidad del derecho de concesión realiza el hecho imponible del IBI y excluye que la titularidad del resto de derechos realice el hecho imponible de ese impuesto.

Por ello, al no resultar sujeta al IBI la titularidad del Sergas, considera que no es aplicable la exención, ya que solo el sujeto pasivo puede ser beneficiario de una exención tributaria. En este caso, en el que concurren sobre el mismo inmueble dos titularidades catastrales, solo el sujeto pasivo del IBI podría ser beneficiario de una exención, y no le resulta aplicable porque es una sociedad anónima y no el Sergas que el ostenta la titularidad que realiza el hecho imponible.



CUARTO: Sobre el carácter objetivo o subjetivo de la exención. Criterio de interpretación literal.

Siendo plausibles las argumentaciones jurídicas de ambas partes, el núcleo de la controversia se circunscribe a interpretar el concepto “centro sanitario de la titularidad del Sergas” que se utiliza por el artículo 5.1 i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, ya que no hay duda sobre el cumplimiento del resto de requisitos: la creación del centro sanitario es posterior a 1 de enero de 2007 y el inmueble está afecto al uso sanitario.

Lo cierto es que sobre el inmueble en cuestión confluyen dos titularidades, cada una de ellas referida a un derecho distinto, tal y como resulta de la nota simple informativa del Registro de la Propiedad y del propio Catastro (folios 209 y siguientes del expediente):

a) La actora es titular de un derecho de concesión sobre el inmueble, habiéndole sido adjudicado el 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. Atendiendo a la nota simple del Registro de la Propiedad, es titular del 100% de la concesión administrativa de obra pública para el Nuevo Hospital de Vigo, para la redacción del proyecto técnico, financiación, construcción y explotación de determinados servicios no clínicos del Complejo Hospitalario de Vigo, en virtud de contrato de concesión de obra pública suscrito el 21 de febrero de 2011 entre los representantes del Sergas y la entidad mercantil “Sociedade concesionaria Novo Hospital de Vigo S.A.”

b) El SERGAS es titular del derecho de propiedad sobre el inmueble. La nota simple del Registro de la Propiedad refleja el 100% del pleno dominio del inmueble, por título de expropiación forzosa, en procedimiento de tasación conjunta, en expediente para la ejecución del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Nuevo Hospital de Vigo, aprobado definitivamente por resolución de la Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, de fecha 16 de julio de 2010.

Ambas titularidades han dado lugar a la correspondiente alta en el catastro, si bien por la aplicación del 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 no sujeción al IBI por la titularidad del Sergas (pleno dominio del 100% del inmueble).

Pero una cosa es que el Sergas ostente una titularidad de un derecho que no está sujeta al IBI y otra cosa distinta es que no sea titular del inmueble. La dicción literal de la exención en su regulación legal y reglamentaria no permite caracterizarla como una exención puramente subjetiva, esto es, no se trata de una norma que excluya o enerve los efectos de la norma tributaria que define el hecho imponible (con el consiguiente nacimiento de la obligación tributaria principal), disponiendo



que no se realicen esos efectos respecto a determinadas categorías de sujetos pasivos realizadores del hecho imponible.

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.

Para terminar de realizar la comparación con otro tipo de exenciones, cabe destacar que dentro de las exenciones subjetivas se incluyen las establecidas a favor del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales (artículo 62.1 a) del TRLHL). En ese caso se trata de una exención subjetiva, esto es, toma como punto de referencia al sujeto pasivo, sin perjuicio de lo cual se le añade un requisito objetivo-funcional añadido para que sea operativa la exención (al requerir la afectación directa a la seguridad nacional y a servicios educativos y penitenciarios). Respecto a este tipo de exenciones de base subjetiva sí cabría entender aplicable la argumentación del Concello de Vigo, porque la definición de la exención está pensando en eximir a determinados sujetos pasivos del impuesto, en unos casos de forma total, y en otros supuestos respecto a determinados inmuebles de los que esos sujetos pasivos sean titulares, circunscribiéndolos solo a algunos que cumplan determinados requisitos objetivos de afectación.

Pero en el caso de la exención controvertida, la definición de su campo de aplicación no tiene una base subjetiva, sino objetiva, al referirse no a una determinada categoría de sujetos, sino a una determinada categoría de bienes, los afectos al cumplimiento de fines sanitarios públicos, y sobre esta base objetiva, que se refiere a unos determinados inmuebles, se añade un requisito adicional subjetivo referido a la titularidad de dichos inmuebles afectos al servicio sanitario público, al exigir que sean de titularidad de los centros de titularidad pública. Por ello, a diferencia de las exenciones subjetivas, no cabe entender que se esté pretendiendo eximir del pago del impuesto a una determinada categoría de sujetos pasivos del IBI, sino a determinada categoría de inmuebles, por su



vinculación funcional al servicio público sanitario, con independencia de que la titularidad pública de los mismos determine la realización del hecho imponible; y con independencia de que un centro sanitario de titularidad pública sea no solo el titular del inmueble sino además el sujeto pasivo del tributo, requisito este último no establecido expresamente.

Las anteriores apreciaciones se confirman a la vista del artículo 5.1. i) de la Ordenanza Fiscal nº 2 del Concello de Vigo, que no exime a una determinada categoría de sujetos pasivos, sino a unos inmuebles determinados (centros sanitarios), con unos requisitos temporales (creación con posterioridad al 1 de enero de 2007) y funcionales (afectación al uso sanitario), que se cumplen en este caso. Del mismo modo se cumple el requisito subjetivo (titularidad por parte del Sergas del centro sanitario), ya que este requisito se predica del inmueble, y el Sergas es titular del inmueble. En ningún apartado se exige que esa titularidad deba, además, ser la constitutiva del hecho imponible gravado, ya que no se exime al sujeto pasivo, sino a determinados centros sanitarios, exigiendo una titularidad pública que en este caso existe.

El hecho de que sobre el inmueble confluya la titularidad por dos sujetos distintos de dos tipos de derechos distintos no enerva la aplicabilidad de la exención, que solo se refiere al concepto “centro sanitario de titularidad del Sergas”, sin exigir que el Sergas, además, deba ser titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible del IBI. Esta exigencia adicional no se contiene de forma específica ni en la Ordenanza ni en el artículo 62.3 del TRLHL, razón por la cual no puede considerarse que su aplicación al caso sea contraria al principio de reserva de ley, ni a la interdicción de la analogía en materia de exenciones.

En suma, un criterio interpretativo puramente literal, apegado a la redacción gramatical de la norma, no ampara el condicionamiento de que la titularidad pública determinante de la exención deba ser además la determinante de la realización del hecho imponible; o dicho en otros términos, ni la Ordenanza ni tampoco el artículo 62 del TRLHL condicionan la aplicabilidad de la exención a los casos en que el sujeto pasivo titular del derecho determinante de la realización del hecho imponible sea precisamente la Administración pública sanitaria (en este caso, el Sergas).

QUINTO: Sobre los criterios de hermenéutica legal teleológico e histórico, en relación con la literalidad de la norma reguladora de la exención.

La interpretación postulada por el Concello de Vigo viene a impedir la aplicación de la exención en supuestos como el presente en el que la titularidad del Sergas sobre el centro sanitario concurre con la titularidad de un derecho concesional. Con ello se frustra la finalidad a la que sirve la exención, que según expone la demandante está vinculada al propósito de reducir el coste del sistema público de salud. Se señala en la demanda que “el *leitmotiv*” del artículo 62.3 TRLHL consiste en aligerar el coste sanitario que supone al erario público las instalaciones donde se prestan servicios sanitarios, dentro del cual el IBI no es un coste menor, sobre todo si se piensa en términos globales por número de centros.



No se aprecia que desde el punto de vista teleológico esté justificada la discriminación de los centros sanitarios de titularidad pública contruidos con contrato de concesión de obra pública, que quedarían excluidos de la exención, mientras que si esa construcción la hubiera realizado el Sergas a través de una fórmula contractual distinta (por ejemplo, contrato de obras), sin acudir a una fórmula concesional, el mismo inmueble de titularidad pública del Sergas afectado al mismo fin público sanitario, sí se vería beneficiado por la exención. La caracterización fundamentalmente objetiva de la exención no parece que sea conciliable con la diferenciación de inmuebles de la titularidad pública del Sergas en función de la fórmula contractual elegida para su construcción y explotación.

Por otra parte, la interpretación realizada por el Concello de Vigo también resulta contraria al criterio histórico de interpretación, con arreglo al cual la norma debe ser interpretada atendiendo a los antecedentes del precepto.

Ha quedado acreditado cuál es el contexto en el que se introdujo la exención potestativa en la Ordenanza reguladora del IBI, publicada en el BOP de 30/12/2006. Unos meses antes se había aprobado un Convenio marco de cooperación entre Xunta de Galicia y Concello de Vigo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo y dotación de sus infraestructuras (folios 57 y siguientes del expediente administrativo), firmado por la Alcaldía y la Xunta de Galicia el 07.03.06 y posteriormente aprobado por la Xunta de Gobierno Local, la cual dispuso, a la vista de lo comprometido en el referido Convenio Marco, y para dar cumplimiento a su cláusula quinta, que en la fecha en que se formalizase el acta de recepción de las obras del nuevo hospital, se acordaría el inicio del expediente de modificación de la ordenanza fiscal del IBI al objeto de que, previa su aprobación como proyecto por ese órgano, sea sometida a la consideración del órgano municipal.

Así, en la cláusula quinta del Convenio Marco, se disponía literalmente:

“Por outra banda, o Concello de Vigo comprométese a regular nas ordenanzas fiscais a exención a favor dos centros sanitarios públicos do pago do imposto sobre bens inmoables, o abeiro do previsto no artigo 62.3 do texto refundido da Lei Reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo”.

La vinculación entre la introducción en la ordenanza de la regulación de la exención potestativa a favor de los centros sanitarios públicos y la construcción del nuevo Hospital de Vigo se puede colegir con claridad –aunque ahora se venga a negar por el Concello– del texto del Convenio Marco de cooperación entre Xunta de Galicia y Concello de Vigo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo y del acuerdo de la Xunta de Gobierno Local que lo aprobó. Es la Xunta de Gobierno Local la que decide introducir esa exención para cumplir un compromiso adquirido en el mencionado Convenio Marco de cooperación interadministrativo para la construcción del Nuevo Hospital de Vigo.

Dicho Convenio define su objeto con claridad en la primera cláusula:

“Constitúe o obxecto deste Convenio establecer as bases de cooperación entre a Xunta de Galicia, a través das Consellerías de Sanidade, de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes e o Servizo Galego de Saúde e o Concello de Vigo, para a redacción e execución do Proxecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal que fixe as determinacións e posibilite a construción do novo



hospital de Vigo e a dotación de infraestruturas e servizos necesarios ou convintes para o seu óptimo funcionamento.”

Se acuerda que el hospital sea gestionado por el SERGAS, que contará con total libertad para seleccionar la fórmula de gestión más adecuada. Así lo establece la Cláusula Quinta del Convenio: *“A xestión de tódolos servizos do complexo corresponderá ó Sergas, para o que recorrerá ás formulas de xestión legalmente establecidas.”*

El hospital se construirá en suelo de dominio público, cuya financiación asumirá íntegramente el SERGAS. En efecto, la Cláusula Cuarta del Convenio establece que *“O Servizo Galego de Saúde financiará o custo da obtención deste solo. Os terreos serán cedidos ó Sergas libre de cargas e gravámenes.”*

En contraprestación a lo anterior, el Ayuntamiento de Vigo se compromete a regular la exención controvertida.

No cabe estimar que el Convenio haya sido un mero protocolo sin desarrollo ulterior: la Consellería se comprometió a impulsar la aprobación de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal y ejecutar las obras de construcción del Nuevo Hospital de Vigo. Y efectivamente se aprobó ese proyecto, como acredita la nota simple del Registro de la Propiedad, que pone de manifiesto la titularidad del Sergas 100% del pleno dominio del inmueble, *“por título de expropiación forzosa, en procedimiento de tasación conjunta, en expediente para la ejecución del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Nuevo Hospital de Vigo, aprobado definitivamente por resolución de la Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, de fecha 16 de julio de 2010.”*

Por su parte el Concello también cumplió su compromiso, regulando la exención a la que se comprometía en la cláusula quinta, siendo la propia Xunta de Gobierno Local la que decide introducir la exención para dar cumplimiento a esa cláusula.

Ahora bien, es cierto que no se demoró la introducción de la exención al momento de formalización del acta de la recepción de las obras de construcción del Nuevo Hospital de Vigo (que fue lo decidido por la Xunta de Gobierno Local para dar cumplimiento a la cláusula quinta del Convenio Marco de cooperación), y que esa introducción más temprana de la Ordenanza pudo estar propiciada por la solicitud presentada por el Sergas en el año 2006 en relación con el Centro de Salud de San Paio de Navia, lo que motivó, si se quiere, un cumplimiento del compromiso por adelantado. Pero ello no es óbice para apreciar que la voluntad municipal, plasmada en el Convenio Marco de Cooperación suscrito por la Alcaldía y la Xunta de Galicia y aprobado por la Xunta de Gobierno Local, era la de eximir del IBI al Nuevo Hospital de Vigo, con independencia de la fórmula de gestión, que quedaba a la libre decisión del Sergas.

Por la razón expuesta, el Convenio Marco invocado por la actora puede ser utilizado como antecedente a la hora de interpretar la literalidad de la exención regulada por el Concello, y permite llegar a dos conclusiones:

1ª. Que la literalidad de la redacción de la exención no excluye su aplicación por el hecho de que la construcción del inmueble se realice por un concesionario y concurra junto al pleno dominio del Sergas un derecho concesional de una sociedad mercantil.



2ª. Que el compromiso del Concello asumido en el Convenio Marco de cooperación era el de eximir del IBI al Nuevo Hospital de Vigo, cualquiera que fuera la fórmula de gestión utilizada.

En conclusión, la interpretación realizada por el Concello no viene exigida por la literalidad de la norma, es contraria a su propósito y finalidad e implicaría el incumplimiento de un compromiso previamente asumido en el Convenio Marco de cooperación suscrito con la Xunta de Galicia, en el que se evidenció la voluntad municipal de regular la exención con vistas a su aplicación al Nuevo Hospital de Vigo, cualquiera que fuera la fórmula de gestión utilizada para la construcción y explotación de los servicios no clínicos.

SEXTO: Sobre los alegatos del Concello respecto al desplazamiento patrimonial a favor de la concesionaria y la “disponibilidad secundaria y derivada por parte del Sergas”.

El Concello de Vigo alega como refuerzo de la idea de que no se cumple el aspecto subjetivo de la exención, que la concesión, como primer derecho generador de la condición de titular catastral sujeto pasivo del IBI en los contratos de concesión de obra pública, es expresión de un desplazamiento patrimonial a favor de la entidad contratante, al colocarla en situación de obtener un beneficio especial con motivo de la prestación de un servicio público con la construcción y explotación del hospital. A tal efecto invoca una sentencia del Tribunal Supremo, y enfatiza el hecho de que la disponibilidad del inmueble le corresponde a la concesionaria privada con carácter originario y primario, como consecuencia de la fórmula contractual concertada, ostentando el Sergas una disponibilidad secundaria y derivada, a los efectos de que pueda realizar la prestación sanitaria de la que es titular.

No cabe acoger la argumentación municipal expuesta, cuya virtualidad es la que justifica el alta catastral de la actora como titular de un derecho de concesión y en consecuencia su posición como sujeto pasivo del IBI, lo cual es ajeno a lo expuesto sobre el cumplimiento de los requisitos de la exención.

No es objeto de controversia que la actora, como titular de un derecho concesional, inscrito en el Catastro, es sujeto pasivo del IBI. Tampoco se niega que la titularidad del derecho concesional de la actora, inscrito en el Catastro, determina el devengo del IBI y la no sujeción del pleno dominio del Sergas.

Lo que sí se discute es que los efectos jurídicos asociados a esa titularidad del derecho de concesión se vean o no enervados o excluidos por una exención. En suma, la argumentación del Concello justifica la sujeción de la concesión de la que es titular la actora al IBI, pero no desvirtúa la aplicabilidad de la exención, aplicabilidad que presupone la previa sujeción del derecho del que es titular la actora.

Por lo demás, esas apreciaciones del Concello sobre el carácter derivado y secundario de la titularidad del Sergas, además de tener proyección más propiamente sobre el alta catastral (extremo ajeno y no fiscalizable en esta litis), deben someterse a la debida reconsideración a la vista de la



Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 04/12/2017, nº 1901/2017, nº recurso 1834/2016.

En dicha sentencia se mantiene criterio establecido en la sentencia de 13 de marzo de 2017 (casación 257/2016) en cuanto a la posibilidad legal de que coexistan en un mismo inmueble tantos titulares catastrales como derechos recaigan sobre dicho bien. Sin embargo se modifica la doctrina jurisprudencial según la cual estos contratos (llamados "de concesión de obra pública para la construcción y explotación" de hospitales públicos), en los que la Administración presta directamente los servicios públicos, constituyen una concesión administrativa que convierte al interesado en titular catastral de todo el inmueble, salvo de la parte que corresponde a otras entidades, como las infraestructuras de servicios de transporte, de intercambiador y red viaria y las zonas verdes. Y se califica a la entidad adjudicataria de aquellos concretos servicios (complementarios o accesorios) como concesionaria demanial del inmueble afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes, inmueble que puede utilizar privativamente para ejercer aquellas actividades complementarias o accesorias mencionadas en el contrato. Finalmente, la Sala reconoce que la entidad concesionaria es titular catastral únicamente de la parte del inmueble destinada a las áreas comerciales que explota y en las que realiza de manera exclusiva las actividades encomendadas.

La plasmación de este cambio de orientación jurisprudencial es la siguiente:

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

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

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

En definitiva, acogiendo el tercer motivo de casación:





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

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

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

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

SÉPTIMO: Conclusiones finales. La acreditada plena titularidad pública del Sergas sobre el 100% del inmueble y el cumplimiento de los requisitos de la exención invocada.

Aplicando el anterior cambio de la orientación jurisprudencial al presente caso debe ponerse en cuestión que la titularidad del Sergas sobre el 100% del inmueble en pleno dominio le otorgue una disponibilidad secundaria y derivada. La gestión asumida por la actora se limita a los servicios no clínicos (restauración, lavandería y lencería, limpieza, mantenimiento de electromedicina, mantenimiento general, desratización, desinsectación y desinfección, transporte interno-externo y gestión auxiliar, seguridad, suministro y gestión energética, central de abastecimiento de tratamiento de agua, mantenimiento de equipos de impresión y reprografía, conservación de viales y jardines), así como a la explotación de las zonas del Nuevo Hospital que sean aptas para el desarrollo de actividades de carácter comercial o análogo compatibles con la prestación de servicios sanitarios (que incluyen cafetería-restaurante y comedor externo, guardería y ludotecas, aparcamiento, servicio multimedia, máquinas de vending, otras explotaciones comerciales previa autorización de la Administración). Así se desprende de las disposiciones generales del contrato de concesión de obra pública adjudicado a la actora.

Todo ello no impide apreciar que el uso principal al que se afecta el inmueble es el estrictamente sanitario, que agota la mayor parte de la superficie, y respecto al cual la disponibilidad por el Sergas, con su propio personal y su propia organización y medios, es plena e inmediata desde la puesta en funcionamiento; y los servicios no clínicos gestionados por la concesionaria son precisamente los secundarios y subordinados al uso principal, en cuanto elementos accesorios, auxiliares a la actividad sanitaria pública, la cual es gestionada por el Sergas de forma actual y directa.



Las consideraciones del Concello sobre el desplazamiento patrimonial operado a favor de la concesionaria y el carácter diferido de la puesta a disposición de la Administración servían de base para el alta catastral, y por tanto, para la determinación del hecho imponible y sujeto pasivo del IBI, pero no son decisivas para excluir la aplicación de la exención, sobre todo si se tiene en cuenta el cambio jurisprudencial expuesto, evidenciado en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, solo tendría relevancia –al igual que la jurisprudencia originaria invocada por el Concello– para el alta catastral del concesionario y su extensión superficial (extremo ajeno a esta litis, en la que no se impugna el alta catastral sobre el 100% del inmueble del derecho concesional). Pero sí puede tomarse en consideración esta reciente sentencia del Tribunal Supremo como respuesta a la argumentación del Concello sobre el desplazamiento patrimonial al concesionario y como refuerzo del carácter pleno y principal del derecho de propiedad que le corresponde al Sergas, con disponibilidad inmediata del inmueble en su mayor parte para el cumplimiento de su fin principal, que es el sanitario, lo cual justifica la aplicabilidad de la exención invocada, ya que ese 100% de superficie de pleno dominio del Sergas, actual y efectivamente afecta al uso sanitario público, determina el cumplimiento del requisito de la Ordenanza, cuando se refiere a “centros sanitarios de la titularidad del Sergas”, lo que es el caso del Nuevo Hospital de Vigo.

En atención a lo expuesto debe ser íntegramente estimada la demanda, declarando la aplicabilidad de la exención invocada por la actora y en consecuencia, anulando la liquidación del IBI impugnada.

OCTAVO: Sobre las costas procesales.

No se aprecia la existencia de circunstancias que justifiquen una condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, en atención a la existencia de serias dudas de derecho, derivadas de la naturaleza de las cuestiones objeto de controversia, que ofrecen un cierto margen de apreciación respecto a la aplicación de determinados conceptos jurídicos utilizados en la normativa legal y reglamentaria.

FALLO

Que debo **ESTIMAR Y ESTIMO** el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO S.A., contra la liquidación definitiva dictada por el Concelleiro del Área de Orzamentos e Facenda en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de fecha 16 de octubre de 2016 (liquidación con número 167059519/2016) y la Resolución confirmatoria de ella del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo de 22 de mayo de 2017, con los siguientes pronunciamientos:



1º. Anular la Resolución de 22 de mayo de 2017 del Tribunal Económico-Administrativo del Concello de Vigo, por la que se desestima la reclamación económico-administrativa interpuesta frente al acto administrativo de liquidación definitiva dictado por el Concelleiro da Área de Orzamentos e Facenda de 19.10.2016 por delegación de la Alcaldía del Concello de Vigo en concepto de IBI correspondiente al ejercicio 2016 por importe de 965.864,31 euros, anulando la liquidación impugnada y dejándola sin efecto.

2º. Declarar el derecho de la demandante a la aplicación de la exención prevista en el artículo 5.1 i) de la Ordenanza ° 2 del IBI del Concello de Vigo.

No se hace expresa condena respecto de las costas causadas en este juicio.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma pueden interponer recurso de apelación, que deberá presentarse en este Juzgado en el plazo de quince días contados desde el siguiente a su notificación y del que conocerá la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Para la interposición de dicho recurso de apelación será precisa la consignación como depósito de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones que este Juzgado tiene abierta en el Banco Santander con el número 3308.0000.85.0261.17.

Está exenta de constituir el depósito referido la Administración pública demandada con arreglo al art. 1.19ª de la Ley Orgánica 1/2009.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo acuerda, manda y firma D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo. Doy fe.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Sr. Magistrado- Juez que la suscribe estando celebrando audiencia pública en el día de hoy que es el de su fecha, doy fe.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA