

La fórmula compensatoria prevista en el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, no vincula al legislador en regulaciones futuras.

Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2014 (Roj. STS 421/2014).

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

-Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

1. Planteamiento.

¿Tiene derecho el Ayuntamiento a reclamar, en concepto de compensación, las cantidades dejadas de percibir por aplicación de un beneficio fiscal establecido por la Administración del Estado sobre la Contribución Territorial Urbana, una vez que ésta pasó a ser un tributo local y que la ventaja siguió siendo reconocida en el tributo local que la sustituyó?

El Tribunal Supremo, en la sentencia que traemos a estas líneas, resuelve la cuestión en sentido negativo, en el sentido de rechazar categóricamente esta posibilidad y niega, además, que la fórmula prevista en el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, vincule al legislador en regulaciones futuras.

El asunto se plantea con ocasión de la solicitud formulada por un Ayuntamiento a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades locales, relativa a la compensación de la bonificación del 95 por ciento de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, correspondiente a los ejercicios 2004 a 2006 respecto de un bien inmueble destinado a una autopista de peaje, otorgada a una empresa concesionaria de la misma. La solicitud, en concreto, se refiere a compensaciones anteriores a la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales, sobre la antigua contribución territorial urbana, impuesto estatal de producto hasta el 1 de enero de 1979 momento en que pasa a tener la condición de tributo local.

La bonificación se establece en la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, en concreto, en su artículo 12 cuando recoge los beneficios tributarios de que podrán disfrutar los concesionarios, dice:

“Los beneficios tributarios a que se refiere el artículo anterior son los siguientes:

a) reducción de hasta el 95 por ciento de la base imponible de la Contribución Territorial Urbana que recaiga sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopista de peaje.

Esta reducción afectará a los terrenos y construcciones que constituyan la autopista o estén directamente destinados a su servicio y no se aplicará a los edificios ocupados por oficinas de la entidad concesionaria ni a los construidos

en las áreas de servicio”.

La Ley reguladora de las Haciendas locales, en su artículo 9, apartado segundo establece lo siguiente:

“2. Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades locales, procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales.”

La misma Ley en su disposición transitoria segunda, segundo apartado, mantiene la vigencia de estos beneficios. Así dice:

“2. Quienes a la fecha de comienzo de aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles gocen de cualquier clase de beneficio fiscal en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria o en la Contribución Territorial Urbana, continuarán disfrutando de los mismos en el impuesto citado en primer lugar, hasta la fecha de su extinción y, si no tuvieran término de disfrute, hasta el 31 de diciembre de 1992, inclusive.”

La Dirección General resuelve la solicitud en sentido desestimatorio. Interpuesto recurso contencioso administrativo el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sección sexta de la sala de lo contencioso administrativo, lo estima en sentencia de 29 de junio de 2010, sentencia que anula la resolución impugnada y reconoce el derecho del Ayuntamiento a ser compensado por la Administración del Estado, por el referido concepto, en relación a la finca señalada, afectada por su construcción desde 204 a 2006; la sentencia fija la cuantía a la que se ha de añadir los intereses legales que procedan desde la finalización del periodo voluntario de pago de las correspondientes cuotas anuales de IBI hasta la fecha de su efectivo pago.

La Sala de instancia considera que la obligación de compensación por parte del Estado ya existía antes de la Ley reguladora de las Haciendas locales; surgió con el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto legislativo 781/1986) y se conservó en virtud de la disposición transitoria segunda, segundo apartado de la Ley reguladora de las Haciendas locales; además, se previó presupuestariamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2001. Por ello, la reclamación del Ayuntamiento es conforme a la normativa y debe ser satisfecha en los términos y periodos solicitados, ya que se encontraban dentro del plazo de los cuatro años previsto en el artículo 25 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

2. Consideraciones de las partes en el recurso de casación

La Administración General del Estado plantea recurso de casación fundamentado en infracción del artículo 9.2 y de la disposición transitoria segunda. 2º apartado de la Ley reguladora de las Haciendas locales, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y de la sentencia de la sala 3ª del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2000 (recurso de casación núm. 559/1996).

El Tribunal Supremo en su fundamento de derecho segundo, resume la tesis del Abogado del Estado en tres puntos:

“a) desde la concesión del beneficio, la cuestión de la compensación no se planteaba por tratarse a la sazón de un tributo estatal;

b) a partir del 1 de enero de 1979, en que la Contribución Territorial Urbana pasó a ser un tributo local y hasta la entrada en vigor del nuevo sistema instaurado por la LRHL, la compensación no estaba contemplada para casos que no fueran de exención y siempre que concurrieran los quebrantos legitimadores de una compensación por subrogación; y

c) durante la vigencia de la LRHL tampoco existía norma que pudiera dar origen a una compensación hasta entonces inexistente, pues la fórmula que en ella se previó era para beneficios fiscales otorgados por leyes posteriores a la misma.”

El Ayuntamiento, por su parte, se opone a la admisión del recurso de casación porque *“la necesidad de compensar genéricamente a los Ayuntamientos por los beneficios fiscales disfrutados por las concesionarias de autopistas”* se ha reconocido en diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado; la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión no podía contener pronunciamiento alguno sobre la procedencia o no de la compensación a los Ayuntamientos por el establecimiento de beneficios fiscales porque, en aquellos momentos, la Contribución Territorial Urbana *“era un impuesto estatal de producto, a cuenta del Impuesto General sobre la Renta, siendo con la Ley 44/1978 de 8 de septiembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuando con efecto de 1 de enero de 1979 pasa a tener la condición de tributo local.”*

3. Consideraciones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo recuerda cómo en repetidas ocasiones ha afirmado que el hecho de que la Administración del Estado otorgara las referidas bonificaciones a las empresas concesionarias de autopistas de peaje, sobre las cuotas de la Contribución Territorial Urbana, no determina el nacimiento del derecho del Ayuntamiento a reclamar y, en consecuencia el deber del Estado a compensar, las cantidades dejadas de percibir *“una vez que la contribución pasara a ser un tributo local y que, desaparecida la misma, la ventaja siguió siendo reconocida en el también local IBI que la sustituyó.”*

Para llegar a esta conclusión, tras recoger la evolución del marco normativo en la materia (a), se refiere, en primer lugar, al concepto de autonomía local y su delimitación (b); en segundo lugar, se centra en la suficiencia financiera como límite en el establecimiento de beneficios fiscales (c); y, en tercer lugar, analiza si la redacción de la Ley reguladora de las Haciendas locales puede tener carácter vinculante sobre las leyes futuras (d).

a) Evolución normativa

En la sentencia se concreta la evolución normativa que se ha tenido en cuenta en la sala de instancia:

-Ley 55/1960, de 22 de diciembre, de carreteras en régimen de concesión. Esta Ley contempló la posibilidad de que el Gobierno reconociera beneficios fiscales a

las personas físicas y jurídicas que se dedicasen a la explotación de carreteras en régimen de concesión; se aludía a las exenciones y bonificaciones de la Ley 24 de octubre de 1939 de protección a las nuevas industrias de interés nacional.

-Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario. Se configura la Contribución Territorial Urbana como tributo estatal.

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

-Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A partir de 1 de enero de 1979 la Contribución Territorial Urbana pasa a ser tributo local de carácter real.

-Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Da una nueva regulación de la Contribución Territorial Urbana y derogó la regulación anterior. Reconoció una bonificación del 95 por ciento de las cuotas de la referida Contribución sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopistas de peaje, cuando se hubiere reconocido expresamente en virtud de precepto legal, a favor de las entidades concesionarias de la construcción, conservación y explotación de dichas infraestructuras.

-Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Sustituyó la Contribución Territorial Urbana por el IBI, sin contemplar la bonificación litigiosa, aunque la disposición transitoria segunda, apartado segundo, mantuvo el derecho a seguir disfrutando de los beneficios fiscales reconocidos en las cuotas de la Contribución Territorial Urbana a quienes lo tuvieran reconocido, hasta la fecha de su extinción, y, si no tuvieran fecha de disfrute, hasta el 31 de diciembre de 1992.

b) Concepto de autonomía local y su delimitación

El Tribunal Supremo se refiere al reconocimiento de la autonomía local que se traduce *“en una garantía institucional de los de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo indisponible por el legislador.”* *“Se trata –sigue la sentencia- de que tales instancias sean reconocibles como entidades dotadas de autogobierno. El constituyente no fue más allá de la proclamación de esa garantía institucional, a la que no dotó de una configuración concreta, tarea que defirió al legislador ordinario.”*

La autonomía local es un *“concepto jurídico de contenido legal, de libre configuración para el titular de la potestad legislativa.”*

Desde la perspectiva económica, la autonomía local tiene dos vertientes: los ingresos y los gastos. Respecto el primer aspecto, ingresos, la Constitución cuando dice que las haciendas locales han de disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones *“no les garantiza la autonomía económico-financiera, sino idoneidad y la capacidad de los recursos propios -patrimoniales o tributarios- para el cumplimiento de sus funciones.”* La Constitución garantiza

suficiencia de medios financieros no su autonomía financiera. Respecto del segundo, los gastos, la Constitución consagra el principio de suficiencia y de autonomía, entendida, ésta última, como la *“capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias locales.”*

Esta configuración de la autonomía local, reconocida tanto en la Constitución como en la Carta Europea de Autonomía local, garantiza la suficiencia financiera pero no impone al Estado, cuando establezca beneficios fiscales sobre tributos locales, el deber de compensar a los Ayuntamientos por el importe que dejen de ingresar debido a la ventaja.

c) Suficiencia financiera como límite en el establecimiento de beneficios fiscales

En segundo lugar, tras recordar cómo ya en la Ley de Régimen Local de 1955 se encuentran precedentes relativos al reconocimiento de fórmulas compensatorias que acompañan al establecimiento de beneficios fiscales¹, el Tribunal afirma que ni la Constitución ni la legislación ordinaria imponen *“al Estado la obligación de transferir a los Ayuntamientos las cantidades que dejen de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales que haya otorgado u otorgue sobre tributos locales.”*

Caben otras fórmulas de compensación, pues se ha de tener en cuenta *“las capacidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades Locales procedentes de los tributos respecto de los que establezcan los beneficios fiscales.”* El límite se encuentra en la salvaguarda de la suficiencia financiera de los entes locales afectados y el núcleo indisponible de la autonomía local.

d) Carácter vinculante de la Ley reguladora de las Haciendas locales sobre leyes futuras

El Tribunal niega, en tercer lugar, que el establecimiento de este beneficio fiscal produzca un detrimento en la hacienda local en el momento en el que el Ayuntamiento empieza a cobrar el impuesto, pues nunca dejó de ingresar cantidades que antes recibiera, es decir, *“los Ayuntamientos, por la permanencia del beneficio, no pasaron a recaudar «menores rendimientos de los que venían recibiendo, porque el beneficio existía con anterioridad respecto de los que la nueva figura tributaria venía a sustituir».”*

El establecimiento de un beneficio fiscal y su continuidad establecida de forma transitoria no pone en entredicho la suficiencia financiera del Ayuntamiento afectado, ni queda el Estado obligado por imposición constitucional a compensarle. Tampoco, desde la legalidad ordinaria nace este deber puesto que el artículo 9.2 de la LHL se refiere a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales sobre tributos locales y vincula la compensación a la sustitución de los recursos dejados de percibir. Ello sin perjuicio de que este artículo *“no se refiere a los beneficios fiscales regulados por dicha Ley ni a los ya creados en ella ni al reconocimiento de la vigencia transitoria de los existentes con anterioridad: se constriñe a los que*

¹ La sentencia reproduce el artículo 721 de la Ley de Régimen local en el que se preveía la subrogación del Estado en la obligación de abonar a la Corporación local respectiva, el importe de las cuantías de los derechos y tasas sobre los que se reconocía alguna exención a favor de empresas o entidades.

puedan establecerse más allá de sus previsiones”.

Dicho artículo, sigue la sentencia, *“se refiere únicamente a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales.”* Sin embargo, continúa el Tribunal, la eficacia vinculante que pueda tener la Ley reguladora de las Haciendas locales es más que dudosa, pues sólo se podría mantener si se creyera que esta Ley forma parte del *“bloque de la constitucionalidad”* o que, al menos, *“en virtud de la Constitución, tiene una peculiar naturaleza y fuerza de obligar.”*

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

4. Conclusiones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia y desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento contra la Resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de la Secretaría General de Hacienda. Afirma que la disposición transitoria segunda, apartado segundo de la Ley reguladora de las Haciendas Locales prorrogó hasta su extinción los beneficios fiscales otorgados sobre las Contribuciones Territoriales bajo el régimen anterior. Esta previsión de derecho transitorio no puede en modo alguno, proyectarse *“sobre el sistema de compensación previsto en la ordenación precedente, prolongándola hacia el futuro”*. Añade que *“el ámbito propio de tal disposición transitoria no es el sistema de compensación, sino la duración del beneficio fiscal, al margen de cómo se articulen las relaciones entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos por la prórroga de la ventaja tributaria.”*