

Dos cuestiones relevantes en la jurisprudencia relativa a la Administración local en 2007: las entidades locales en el proceso contencioso-administrativo, y régimen jurídico de las ordenanzas fiscales

Rafael Fernández Montalvo
Magistrado del Tribunal Supremo

1. La Administración local en el proceso contencioso-administrativo. La defensa procesal de la autonomía local.

1.1. Planteamiento. 1.2. Procesos interadministrativos. 1.2.1. Legitimación. 1.2.1.1. Administración del Estado. 1.2.1.2. Administración de la comunidad autónoma. 1.2.1.3. Entidades locales. 1.2.2. Requerimiento previo. 1.2.3. La suspensión cautelar. 1.3. El control de la Administración local por la jurisdicción contencioso-administrativa. 1.3.1. Competencia. 1.3.2. Legitimación activa. 1.3.3. Objeto de la pretensión. 1.4. Procedimiento. 1.5. El limitado acceso al recurso de casación.

2. Las ordenanzas fiscales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 2007.

2.1. Planteamiento. 2.2. Legitimación para impugnar las ordenanzas (STS de 14 de marzo de 2007, recurso de casación 7515/2004). 2.3. Motivación de las ordenanzas fiscales (STS de 6 de febrero de 2007 y STS de 18 de septiembre, recurso de casación en interés de ley núm. 42/2006). 2.4. Publicación de las ordenanzas fiscales (STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004). 2.5. La categoría de bienes de características especiales en el impuesto sobre bienes inmuebles. 2.5.1. Improcedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad de las leyes 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario, y 51/2002, de 23 de diciembre, de reforma de la LHL, Ley 39/1988, de 28 de diciembre. 2.5.2. Determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales (STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004). 2.5.3. Regulación de la cuota tributaria. 2.5.4. Bonificación. 2.6. Exclusión del devengo de intereses en supuestos de devolución por duplicidad de pago.

1. La Administración local en el proceso contencioso-administrativo. La defensa procesal de la autonomía local

1.1. Planteamiento

La garantía institucional de la autonomía local, reconocida por la Constitución, CE (cfr. STC 4/1981, de 2 de febrero, 14/1981, de 29 de abril, 24/1981, de 14 de julio, y 32/1981, de 28 de julio de 1981), se integra por tres elementos: subjetivo, referido a las entidades locales constitucionalmente previstas; objetivo, constituido por el denominado “contenido esencial” que supone un límite a la configuración legal de la autonomía y por la exigencia de que la gestión de los asuntos que constituyen dicho contenido se lleve a cabo bajo “la propia responsabilidad” del ente local; y por la exigencia garantizadora de la posición subjetiva de los entes locales frente a eventuales ataques a su autonomía.

En este sentido, el artículo 11 de la Carta Europea de Administración Local (CEAL) establece que “las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el régimen de los procesos interadministrativos entre administraciones territoriales constituye un importante punto de referencia en la configuración de la organización político-territorial del Estado. El sistema de recursos se considera elemento clave para valorar el alcance y amplitud de la autonomía de los entes territoriales. No cabe duda de que la presencia de un sistema de recursos contencioso-administrativos entre administraciones públicas supone la liberación de controles administrativos que resultan judicializados mediante la atribución de la correspondiente competencia a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo.

En nuestro ordenamiento, tiene una larga tradición la vía de defensa jurisdiccional para los entes locales a través de la impugnación contencioso-administrativa de las disposiciones con rango inferior a la ley y actos de las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, que lesionen su autonomía, de acuerdo en la actualidad con los artículos 63 a 68 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), Ley 7/1985, de 2 de abril, artículos 1, 19.1.e), 44 y 46.6 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. En definitiva, la autonomía local frente a vulneraciones atribuibles a normas que no tienen rango de ley ha tenido y tiene amplia tutela en vía contencioso-administrativa.

En el orden constitucional, la LRBRL, en su artículo 63.3, estableció una remota posibilidad de recurso de inconstitucionalidad, al establecer que “Asimismo,

las entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes o de las comunidades autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada. Pero ello no suponía reconocer a los entes locales legitimación directa en el recurso de inconstitucionalidad frente a leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, ya que la remisión al artículo 119 suponía simplemente la posibilidad de acudir a la Comisión Nacional de Administración Local para que solicitase de los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las comunidades autónomas que estimase lesivas para la autonomía local.

No era un cauce procesal para el recurso de inconstitucionalidad en el que los entes locales tuvieran legitimación, pues ni se admitía que se instase directamente por el ente local, dado que había de hacerse a través de la Comisión Nacional de Administración Local, ni tampoco era una solicitud vinculante que obligase a la interposición del recurso. Era un mecanismo de escasa o nula efectividad que no cubría las exigencias de las corporaciones locales para acudir al Tribunal Constitucional.

A partir de la modificación de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) efectuada por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, se introduce un nuevo procedimiento, “el conflicto en defensa de la autonomía local” regulado en los artículos 75.bis, ter, quáter, y quinquies. Si bien es un procedimiento de difícil articulación práctica al exigir una defensa colectiva, que tiene en cuenta ámbitos geográficos y de población; según la exposición de motivos para “garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados”.

1.2. Procesos interadministrativos

1.2.1. Legitimación

Conforme a los artículos 19.1.c), d) y e) de la LJCA y 63 a 67 de la LRBRL resultan legitimadas en el orden contencioso-administrativo:

1.2.1.1. Administración del Estado

La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o un interés legítimo, para recurrir, en el ámbito de su competencia, los actos y acuerdos de las entidades locales, cuando incurran en infracción del ordenamiento jurídico o menoscaben sus competencias, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de dichas entidades (artículos 63.1, 65 y 66 de la LRBRL); e, incluso, se

reconoce la legitimación de los delegados del Gobierno para suspender e impugnar dichos actos y acuerdos de las administraciones locales si atentan gravemente el interés general de España (artículo 67 de la LRBRL).

La STS de 17 de abril de 2007 (recurso de casación 2694/2004) reconoce competencia al Estado para impugnar el acuerdo municipal plenario adoptado por el Ayuntamiento de Ezkio-Itxaso, por el que adhería a la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes (UEMA) y aprobaba sus estatutos que fue publicado en el Boletín Oficial de Guipúzcoa núm. 59, de 21 de marzo de 2001.

En el motivo primero de casación se denunciaba la falta de legitimación procesal activa de la parte recurrente, Administración General del Estado, que debería haber conducido, según manifiesta la impugnante, a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de ésta.

La Sala del Tribunal Supremo rechaza tal motivo señalando que en relación con esta cuestión, la misma Sala y Sección se ha pronunciado en su sentencia de 3 de julio de 2006 en el sentido siguiente: "Existe, pues, una constante jurisprudencia que, con el ordenamiento jurídico en vigor, no ha sufrido modificaciones relevantes desde entonces en lo aquí concernido, afirmando que con el fomento y desarrollo del uso del euskera no se está cumpliendo ningún fin de competencia municipal, en razón a la inequívoca competencia de la comunidad autónoma respecto tal cuestión."

Pronunciamientos que se han vertido en recursos de casación en que las demandas interpuestas en los recursos contenciosos administrativos frente a los actos impugnados habían sido deducidas por el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado.

Consecuentemente, no existe duda acerca de su legitimación para recurrir, por lo que debía rechazarse el primer motivo del recurso.

Recuerda la STS de 13 de octubre de 1998 en la que se señalaba:

"los artículos 65 y 66 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril, prevén la legitimación tanto de la Administración del Estado como de las comunidades autónomas para impugnar los actos y acuerdos de la entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico. Esta duplicidad de administraciones legitimadas que tiene su explicación en la estructura compleja del Estado español, en el que las entidades locales son elementos de la organización territorial del Estado y de las comunidades autónomas, y constituye, en el Derecho comparado, una peculiaridad del sistema de control de legalidad de los actos de dichas entidades, no supone, sin embargo, el reconocimiento de una legitimación absoluta e indiferenciada de ambas administraciones. Es, por el contrario, una legitimación que responde a la naturaleza bifronte del régimen jurídico de las entidades locales, en cuanto Estado y

comunidades autónomas concurren a su determinación. De esta manera, se legitima a uno y otras en función del ordenamiento eventualmente infringido, bien por ser materia en la que es competente el Estado o la comunidad autónoma (artículo 65 de la LBRL), o bien por invasión del respectivo ámbito de competencias (artículo 66 de la LBRL). Éste es, en definitiva, el criterio que inspira a ambos preceptos cuando se refieren al ámbito de sus respectivas competencias y a los actos y acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las comunidades autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades. En consecuencia, como refleja la sentencia impugnada, a la Administración del Estado, a través de la legitimación procesal que le atribuyen los indicados preceptos de la LBRL, le corresponde el control de legalidad para impugnar los acuerdos de los entes locales que infrinjan la legislación del Estado o aquellos que invadan competencias propias de la Administración estatal.”

A tal fuente de legitimación del artículo 65 no le es nada ajena la pretensión que en este proceso ejercita la Abogacía del Estado –directamente fundada en una infracción el artículo 44 de la Ley de bases de régimen local que ya ha sido apreciada por la jurisprudencia–, y no porque concurra esa legitimación general por mero interés legítimo que se invoca en base al artículo 19 de la LJCA (pues no se expresa siquiera cuál es ese preciso interés jurídico sobre el que el acto pueda incidir), sino porque la infracción a que el proceso se refiere está plenamente conectada con la definición y la estructura misma de los entes locales y el régimen jurídico local básico regulado por el Estado –artículo 149.1.18 de la CE–, y plasmado en la Ley de bases de 2 de abril de 1985 –artículo 3.2.d), el ya citado 44 de la LBRL y artículos 35 y siguientes del Texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril–, y se están invocando reglas que, al margen de que requieran de algún otro examen sobre aspectos de la competencia autonómica, como ocurriría en este caso con la regulación sobre uso del euskera, constituyen el sustrato del ente local mancomunado, que como Administración pública local destinado a diversos fines está sometido a una disciplina jurídica general. En cambio, de no darse esa conexión entre infracción y competencia, tan sólo cabría tener por legitimada activamente a la Administración pública estatal o autonómica en función de un derecho o interés legítimo y cualificado en tanto afectada, como tal Administración y en su esfera jurídica propia, por la actividad impugnada, como ocurre, por poner sólo algún ejemplo, cuando un poder público es requerido por otro a pagar tributos o se ve afectado por una expropiación –artículo 19.1.a) de la LJCA–. En consecuencia, no resulta digno de acogimiento el motivo de inadmisibilidad sobre falta de legitimación que se esgrime.

En cuanto al fondo, la sentencia señala que:

“Es obligado para esta Sala declarar que la constitución de mancomunidades ha de llevarse a cabo para la realización de obras o la prestación de servicios de acuerdo con el artículo 44.1 de la antes mencionada Ley básica de régimen local 7/1985, de 2 de abril. Ahora bien, como se ha dicho antes, está fuera de duda que con el fomento y desarrollo del uso del vascuence o euskera no se está realizando ninguna obra pública y, por otra parte, aun en el caso de que pudiera entenderse que se tratase de un servicio (lo que es más que dudoso), habría de tratarse de uno de competencia municipal. No es así en el caso ahora enjuiciado toda vez que según la Constitución y el Estatuto de autonomía, por no mencionar el Derecho propio de la comunidad autónoma en el que no debemos entrar en casación, el cumplimiento del fin o función de desarrollo del uso del vascuence, idioma oficial en el País Vasco al mismo tiempo que el castellano, es de competencia de la comunidad autónoma. Por todo lo dicho, al ser disconforme con el ordenamiento jurídico la constitución de la mancomunidad y por ende sus estatutos, lo es también el acuerdo municipal impugnado ante el Tribunal *a quo*. Ha de estimarse por tanto íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Letrado del Estado contra dicho acuerdo.”

1.2.1.2. Administración de la comunidad autónoma

La Administración de la comunidad autónoma está legitimada para impugnar, en el ámbito de su competencia, los actos y acuerdos de las administraciones locales, cuando incurran en infracción del ordenamiento jurídico [artículo 63.1.a) de la LRRL] o menoscaben sus competencias, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de dichas entidades (artículo 66 de la LRRL).

1.2.1.3. Entidades locales

Las entidades locales territoriales están legitimadas para impugnar las disposiciones y actos que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, así como los de los organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras entidades locales (artículo 63.2 de la LRRL).

1.2.2. Requerimiento previo

En los litigios entre administraciones públicas no cabe interponer recurso en vía administrativa. Pero los artículos 44 y 46.6 de la LJCA establecen un requerimiento potestativo previo al recurso contencioso-administrativo para que la Administración requerida derogue la disposición, anule o revoque el acto o haga cesar o modifique la actuación material o inicie la actividad a que ésta esté obligada.

La exclusión o prohibición de los recursos administrativos es general para todos los procesos interadministrativos: entre las administraciones territoriales (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), y, en los casos en que resultan admisibles, en los procesos que se susciten entre administraciones públicas en que una o ambas no tengan carácter territorial.

Con la misma generalidad, prevé un requerimiento previo, de carácter facultativo, referido también a todas las administraciones y a todo lo que, según la propia Ley, puede ser objeto de la pretensión procesal: disposición, acto, actuación material o inactividad.

La salvedad referida a lo dispuesto en la materia en la legislación de régimen local no constituye una excepción a las actuales previsiones de la LRBRL, aunque sí comporta algunas diferencias.

Con carácter general, el artículo 4.1.c) de la LRJ y PAC establece para las administraciones públicas el deber de “facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias”. El artículo 56 de la LRBRL dispone, sin embargo, de manera concreta que “las entidades locales tienen el deber de remitir a las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, en los plazos y formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos o acuerdos de las mismas. Los presidentes y, de forma inmediata, los secretarios de las corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber”.

La diferencia de régimen supone también un distinto *dies a quo* en el cómputo del plazo para efectuar el requerimiento.

En todo caso, la referida comunicación establecida para las entidades locales no tiene los mismos efectos que la notificación o la publicación de los actos administrativos. La eficacia de éstos no queda supeditada a dicha comunicación, cuya omisión determina sólo la responsabilidad del presidente o secretario de la corporación.

La Administración del Estado o de la comunidad autónoma puede recurrir por la vía del artículo 65 aunque no haya recibido, en el plazo previsto, la comunicación de los acuerdos locales. En este caso parece que resulta aplicable el criterio que deriva del artículo 58.3 de la LRJ y PAC, según el cual las comunicaciones defectuosas que conteniendo el texto íntegro del acto omitiese alguno de los demás requisitos establecidos surtirán efecto a partir de la fecha en que la Administración receptora de aquéllas realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación o interpongan el recurso procedente.

El artículo 44 de la LJCA establece, con carácter general, para los litigios entre administraciones públicas que el requerimiento debe producirse en el plazo

de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

La ausencia de una concreta información previa supone en la práctica una cierta indeterminación del *dies a quo*, sobre todo en el supuesto del cómputo desde el día en que la Administración requirente “pudo conocer” el acto, actuación o inactividad. Sin embargo, tratándose de disposiciones, su necesaria publicación hace de ésta una segura referencia para la determinación del inicio del plazo.

En el ámbito de los procesos frente a actos y acuerdos de las corporaciones locales, existen dos reglas especiales. En primer lugar, un plazo más corto, según el artículo 65 de la LRBR, el requerimiento debe formularse en el plazo de quince días, naturalmente hábiles, a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. En segundo término, en el supuesto de que las administraciones del Estado o de la comunidad autónoma legitimadas soliciten la ampliación de la información a que se refiere el artículo 64 de la LRBR, el plazo se interrumpe. Si bien, según ha entendido el Tribunal Supremo, la ley no autoriza una segunda solicitud de datos y sí, en cambio, para que resulte adecuada la primera comunicación, que se solicite y aun exija la exhibición del expediente y aun la emisión de algún informe, debiendo, naturalmente, evacuarse éste dentro del mismo plazo de facilitación de datos (STS de 14 de marzo de 1988).

El requerimiento “deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad” (artículo 44.2 de la LJCA). Se trata de una exigencia sustancialmente coincidente con las que establece el artículo 65 de la LRBR que, sin embargo, requiere la propia invocación del precepto. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el carácter facultativo del requerimiento hace que sus posibles irregularidades no impliquen la inadmisibilidad de la ulterior impugnación, según ha señalado la propia jurisprudencia (STS de 17 de julio de 1989 y 5 de febrero de 1991).

El artículo 44.3 de la LJCA dispone que el requerimiento se entiende rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no le contestara. No contempla, por tanto, el señalamiento de un plazo por la Administración requirente para que resuelva la Administración requerida, ya que tal plazo aparece fijado por la Ley.

Por el contrario, el artículo 65.1 de la LRBR establece un plazo máximo para el cumplimiento del requerimiento: un mes. Vencido el plazo del requerimiento o rechazado éste, la Administración del Estado o, en su caso, la de la comunidad autónoma tienen el plazo señalado por la Ley reguladora de la jurisdicción para interponer el recurso contencioso-administrativo. Plazo que debe entenderse de dos meses.

Desde un punto de vista material, la utilización del requerimiento habilita plenamente a la Administración requerida para ejercitar las correspondientes facultades encaminadas a la derogación de la disposición, revisión del acto, cesación o modificación de la actuación material o iniciación de la actividad omitida. No resultan aplicables las limitaciones derivadas de las normas que regulan la revisión de oficio, aunque sí es exigible la previa audiencia de los interesados.

El requerimiento no suspende por sí solo la efectividad de la disposición o del acto, ni paraliza la actuación material, pero puede dar lugar a dicha suspensión mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 111 de la LRJ y PAC: cuando la ejecución pueda dar lugar a perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad del artículo 62.1 de la LRJ y PAC. Pero, incluso, la posibilidad de suspensión entra dentro de las facultades de revisión que puede ejercitar la Administración requerida por el mero hecho del requerimiento.

Desde un punto de vista procesal, la formulación del requerimiento interrumpe el plazo para la impugnación en vía contencioso-administrativa. En efecto, si no se formula el requerimiento, el plazo de dos meses para acudir a dicha jurisdicción –salvo que por ley se establezca otra cosa– se computará desde la publicación de la norma o desde el conocimiento del acto, actuación o inactividad o desde que pudieren ser conocidos; pero si precede tal requerimiento el plazo se cuenta desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado (artículo 46.5 de la LJCA).

El requerimiento agota la vía administrativa, sin que tenga algún sentido un nuevo requerimiento, ni siquiera en el supuesto de que el primero fuera parcialmente atendido.

En el supuesto del artículo 67 de la LRBRL el requerimiento tiene unas características propias y específicas: es de ejercicio obligatorio, si se quiere utilizar por el delegado del Gobierno la facultad suspensiva del acto o acuerdo de la entidad local y la ulterior impugnación ante la jurisdicción; es, por tanto, en este sentido, un auténtico presupuesto procesal, ya que su ausencia determina la imposibilidad de obtener en la vía judicial un pronunciamiento de fondo al resultar inadmisibles las pretensiones procesales; se dirige al presidente de la entidad; y se configura como *conditio iuris* de la suspensión administrativa y de las demás medidas que el delegado puede adoptar para la protección del interés general.

Las STS de 19 de marzo de 2007 (recurso de casación 1689/200) y 29 de marzo de 2007 (recurso de casación 7415/2002) señalan que el requerimiento previo de ampliación de información interrumpe el correspondiente plazo para formular el requerimiento.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, estimó el recurso del Abogado del Estado y anuló el Catálogo de Puestos de Trabajo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Villamartín (Cádiz) el 12 de febrero de 1997. La razón de la anulación consistió en que dicho Catálogo suponía un incremento generalizado de las retribuciones en infracción del artículo 17 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997.

La sentencia, antes de pronunciarse en ese sentido, rechazó la extemporaneidad del recurso alegada por el Ayuntamiento. Se fijó para considerar que no concurría en que la Delegación del Gobierno requiriera a la corporación municipal el 24 de abril de 1997 para que anulara el Catálogo y que el recurso fue interpuesto el 2 de julio de 1997.

El escrito de interposición del recurso de casación contiene un solo motivo. Planteado al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la jurisdicción, sostiene que la sentencia ha infringido los artículos 65.3 y 64 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y 215.2 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF).

En su breve argumentación mantenía que el cómputo del plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo solamente se interrumpe durante los quince días de que dispone la Administración del Estado para formular el requerimiento de anulación, de manera que en este caso, efectivamente, habría concurrido la extemporaneidad alegada en la instancia.

El Tribunal Supremo considera que el motivo no puede prosperar. Tal como refleja la sentencia, el Ayuntamiento de Villamartín fue requerido el 24 de abril de 1997 para que en el plazo de cuarenta y cinco días anulara el Catálogo de Puestos de Trabajo por considerar que infringía el artículo 17 de la Ley 12/1996, extremo éste que la corporación local no ha discutido en casación. Y el 2 de julio siguiente fue interpuesto el recurso contencioso-administrativo finalmente estimado. Además, hay que decir que el Ayuntamiento remitió un borrador del acta de la sesión del Pleno municipal correspondiente al Gobierno Civil de Cádiz el 11 de marzo de 1997, teniendo entrada en su registro el 17. Y que, al día siguiente, el 18 de marzo, desde el Gobierno Civil se pidió al Ayuntamiento ampliación de información con vistas a, en su caso, requerir la anulación del acuerdo. Información que le fue remitida el día 14 de abril, entrando en el registro correspondiente el día 16. Por tanto, teniendo presente que la solicitud de información adicional suspende el plazo para formular el requerimiento, está claro que se hizo antes del transcurso de los quince días previstos en el artículo 65 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y que, antes de que transcurrieran dos meses desde la expiración del

plazo de cuarenta y cinco días, se produjo la interposición. Por eso, la Sala de Sevilla rechazó la excepción de extemporaneidad.

No tiene razón, pues, el motivo en tanto defiende que es sólo durante los quince días previstos en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985 cuando se interrumpe el plazo y no cuando se hace uso de la facultad prevista en el artículo 64. Tal como resulta del mismo texto legal y confirma la jurisprudencia [sentencias de 20 de julio de 2004 (casación 5696/2001), 11 de marzo de 2002 (casación 1732/1998) y 27 de noviembre de 2001 (casación 4090/1996), entre otras], la solicitud de ampliación suspende el plazo para recurrir. Y, si se opta por formular el requerimiento, siempre que se curse antes de que transcurran quince días desde la recepción de la comunicación municipal o, en su caso, de la información adicional, será una vez expirado el plazo concedido para atenderlo –ahora señalado en un mes por el artículo 65.1 de la Ley 7/1985– o una vez recibida la respuesta negativa de la corporación local, si llega antes de ese momento, cuando haya que contar los dos meses [sentencias de 14 de junio y 25 de enero de 2006 (casación 4748/2000 y 1900/2000, respectivamente) y las que en ellas se citan, así como las de 22 de septiembre de 2005 (casación 3087/2003) y de 2 de enero de 2002 (casación 8098/1996)].

Aquí, como se ha visto, la solicitud de información del 18 de marzo de 1997 suspendió los plazos. Y, recibida el 16 de abril la información complementaria pedida, el día 24 siguiente se hizo el requerimiento. Por tanto, dentro de los quince días del artículo 65.2 de la Ley 7/1985. Transcurridos los cuarenta y cinco días, se interpuso el recurso antes de que pasaran dos meses. En definitiva, la sentencia rechaza el motivo y, con él, el recurso de casación.

En el mismo sentido la STS 29 de marzo de 2007 (recurso de casación 7415/2002). Como explica la sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 11 de marzo de 2002 (casación 1732/1998), el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, atribuye a la Administración del Estado o de la comunidad autónoma la potestad de requerir a las entidades locales la anulación de los actos o acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico o la de impugnarlos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los apartados 1 y 2 del citado artículo se refieren a la posibilidad de requerimiento de anulación y precisan que el mismo “se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo”, desarrollando la regulación de dicho plazo el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) que, en su artículo 215.2, establece que el plazo de quince días hábiles se contará a partir de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo y –con cobertura en lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley reguladora de las bases de régimen local– que, si se hubiera solicitado

ampliación de la información, quedará interrumpido el cómputo del plazo, que se reanuda, no obstante, a partir de la recepción de la documentación interesada.

La controversia suscitada en este recurso de casación versa sobre el alcance del efecto suspensivo derivado de la solicitud de información ampliatoria. La interpretación acogida en el auto recurrido determina que la solicitud de ampliación de información prevista en el artículo 64 de la Ley de bases del régimen local suspende el plazo previsto para el requerimiento de anulación del artículo 65.2 pero no suspende, en cambio, el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo cuando se utiliza directamente esta vía de impugnación, sin el previo requerimiento de anulación, conforme a lo previsto en el artículo 65.4 de la propia Ley.

En el primer motivo de casación la Administración recurrente alega la infracción de los artículos 64, 65 y 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en relación con el artículo 3.1 del Código Civil y 46.1 y concordantes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Abogacía del Estado sostiene que la interpretación contenida en el auto recurrido es contraria al espíritu y finalidad de la norma, que son los criterios interpretativos prevalentes (artículo 3.1 del Código Civil), pues si la finalidad de que el plazo para formular el requerimiento de anulación quede en suspenso hasta que se reciba la documentación interesada es la de dar ocasión a la Administración controlante –sea estatal o autonómica– para que, examinada la documentación ampliada, pueda decidir si a su juicio el acto municipal infringe o no el ordenamiento jurídico, tal finalidad es igualmente atendible cuando se trata del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo.

El planteamiento del Abogado del Estado se basa no sólo en esa interpretación finalista sino también en una interpretación lógica de los preceptos que estamos examinando, pues de otro modo –señala el representante de la Administración del Estado– se llegaría al absurdo de que en los casos en que la información complementaria fuese recibida por la Administración requirente transcurridos dos meses desde la recepción originaria del acto o acuerdo municipal ya no podría impugnarlo de modo directo, por haber transcurrido el plazo para ello, y, en cambio, sí podría formular un requerimiento de anulación cuyo rechazo habilitaría de nuevo el cauce jurisdiccional del recurso contencioso-administrativo.

La Sala del Tribunal Supremo considera que tiene razón la Abogacía del Estado; y la interpretación que propugna ha sido mantenida por esta Sala en ocasiones anteriores. Unas veces se ha hecho de forma indirecta o implícita, como sucede en la sentencia ya citada de la Sección 5ª de 27 de noviembre de 2001 (casación 4090/1996), donde se declara la extemporaneidad del recurso

contencioso-administrativo allí examinado señalando específicamente que la Administración impugnante no había solicitado ampliación de la información ni realizado actuación alguna intermedia, lo que implícitamente supone admitir que si lo hubiese hecho la conclusión podría ser otra.

Pero en otras ocasiones esta conclusión ha sido formulada de manera clara y explícita. Así sucede en la sentencia de la Sección 2ª de esta Sala de 27 de noviembre de 2001 (casación 4090/1996), donde, examinando un caso sustancialmente igual al que ahora nos ocupa, se hacen las siguientes consideraciones:

“El recurso contencioso-administrativo ha sido interpuesto ‘temporáneamente’ y en forma, pues, teniendo en cuenta que la Administración del Estado, en el presente caso de autos, dentro del ‘procedimiento especial de impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las entidades locales por la Administración del Estado o por las comunidades autónomas’, no ha hecho uso del ‘requerimiento de anulación’ potestativo de los artículos 65.1 y 2 de la Ley 7/1985 y 215 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, pero sí de la ‘solicitud de ampliación de la información’ prevista en los artículos 56 y 64 de la citada Ley 7/1985, resulta obvio que el recurso contencioso-administrativo fue promovido (el 28 de marzo de 1994) dentro de los dos meses siguientes a la recepción (el 14 de febrero de 1994), en el Gobierno Civil, de dicha ampliación informativa, ya que, como adecuadamente razona la sentencia recurrida, cualquier otra interpretación de los preceptos comentados implicaría caer en el absurdo de que el plazo general de los dos meses para interponer el recurso Contencioso-Administrativo quedase notablemente reducido si el mismo se computase desde el momento de la ‘comunicación original’ y no desde, como es lógico, la fecha de la recepción de la ampliación de la citada comunicación y de la información complementaria (que es cuando el Gobierno Civil dispone, ya, de los elementos de juicio suficientes y necesarios para poder tomar la decisión de formular o no el recurso contencioso-administrativo).

“Además, si el plazo para efectuar el requerimiento (potestativo) de autoanulación a que se hace referencia en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985 se interrumpe en el caso de que se haya solicitado a la corporación local ampliación de la información o comunicación del acuerdo sospechoso de ilegalidad (según lo previsto en los artículos 65.1 y 56 de la citada Ley), no hay motivo normativo y lógico alguno que impida sacar la conclusión de que el plazo para deducir el recurso contencioso-administrativo se interrumpe, asimismo, por el hecho de haberse instado la mencionada ampliación informativa (aunque, en realidad, no es que se interrumpa dicho plazo, sino que su *dies a quo* se pospone al momento de la recepción de la información complementaria y del expediente).”

Tales consideraciones son plenamente trasladables al caso que nos ocupa, y, en consecuencia, tomando como *dies a quo* la fecha en que tuvo entrada en la Delegación del Gobierno la ampliación de información solicitada –17 de abril de 2000– es obligado concluir que el recurso contencioso-administrativo presentado el 16 de junio del mismo año se interpuso dentro del plazo ordinario de dos meses previsto en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de esta jurisdicción.

La STS de 4 de abril de 2007 (recurso de casación 1527/2002) considera que la falta de respuesta al requerimiento regulado en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LRBRL–, no debe calificarse como silencio administrativo, a los efectos de determinar el plazo procesal para la interposición del recurso contencioso-administrativo por el que la Administración del Estado o la comunidad autónoma ejercen la impugnación jurisdiccional que les permite ese precepto legal frente a los actos de las entidades locales que consideren incursos en una infracción del ordenamiento jurídico. Por ello declara la inadmisibilidad del recurso por interposición extemporánea, fuera del plazo de dos meses.

La sentencia que se recurría en casación inadmitió por extemporáneo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias frente al acuerdo de 23 de mayo de 1997 del Pleno del Ayuntamiento de Yaiza, por el que se aprobaban las bases para la provisión en propiedad de seis plazas de Policía Local.

En recurso de casación la comunidad autónoma invoca en su apoyo un solo motivo, amparado en la letra d) del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional de 1998, en el que se reprocha a la sentencia recurrida la violación del artículo 58.2 y la aplicación indebida del artículo 58.1, ambos de la Ley jurisdiccional (LJCA) de 1956, en relación con el 6 de la Ley orgánica del Poder Judicial.

La idea fundamental que se desarrolla para sostener esa infracción, sin negar los datos considerados por la sentencia recurrida, es que la actuación impugnada se produjo por silencio, por lo que el plazo procesal a considerar no debió de ser el de dos meses sino el de un año.

Se completa lo anterior diciendo que el artículo 215.4 de Reglamento de organización y funcionamiento de las entidades locales –ROF/EELL– (aprobado por el Real decreto 1372/1986, de 13 de junio) obliga a las entidades locales a rechazar el requerimiento, lo que significa que lo han de hacer de forma expresa y, de no haberlo hecho así, el rechazo ha de entenderse producido por silencio administrativo.

Y se dice también que el plazo del artículo 58.2 de la LJCA de 1956 debe prevalecer frente a lo que dispone el artículo 215.4 del Reglamento antes mencionado, porque la oposición de este último precepto al citado artículo 58.2 de la

LJCA de 1956 vulnera el principio de jerarquía normativa y debe determinar la inaplicación que dispone el artículo 6 de la LOPJ.

Según resulta del planteamiento que ha quedado expuesto, la única cuestión suscitada en el presente recurso de casación y a la que ha de ceñirse el examen de esta Sala, dado el carácter extraordinario que tiene este recurso, es la siguiente: si la falta de respuesta al requerimiento regulado en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LRBRL–, debe calificarse como silencio administrativo, a los efectos de determinar el plazo procesal para la interposición del recurso contencioso-administrativo por el que la Administración del Estado o la comunidad autónoma ejerciten la impugnación jurisdiccional que les permite ese precepto legal frente a los actos de las entidades locales que consideren incursos en una infracción del ordenamiento jurídico.

La tesis que se defiende en el recurso de casación no puede compartirse. La impugnación jurisdiccional prevista en ese artículo 65 de la LRBRL no tiene por objeto el rechazo del requerimiento sino el inicial acto de la entidad local que la Administración del Estado o la comunidad autónoma considere incurso en posible infracción jurídica; y dicho requerimiento, cuya finalidad es ofrecer a la entidad local la posibilidad de revisar ese inicial acto sin necesidad de seguirse para ello un proceso jurisdiccional, es configurado por dicho artículo 65 como un mecanismo distinto al recurso administrativo.

Por tanto, durante la vigencia de la LJCA de 1956, el requerimiento no cambiaba el plazo procesal a tener en cuenta, que era el general de dos meses establecido en el artículo 58.1 de esa Ley jurisdiccional, y lo único que modificaba era el día inicial de comienzo del cómputo de ese común plazo procesal, pues esa fecha difería según hubiera existido o no el requerimiento de que se viene hablando.

Así resulta del artículo 215 (apartados 4 y 5) del ROF/EELL que desarrolla el artículo 65 de la LRBRL. En el primer caso, establece que dicho plazo empezará a correr bien desde el día en que venza el plazo señalado en el requerimiento o bien desde el de la recepción de la comunicación de su rechazo; y en el caso de que se impugne ante la jurisdicción directamente el acto o acuerdo cuya legalidad se cuestione, dispone que el cómputo comenzará el día de la recepción de la comunicación de ese acto o acuerdo. Y este precepto reglamentario no puede considerarse, como se sugiere en el recurso de casación, contrario a la LRBRL ni tampoco a la LJCA de 1956, pues ninguno de estos textos legales calificaba de silencio administrativo la falta de respuesta al requerimiento que hubiera sido dirigido a la entidad Local.

La nueva LJCA de 1998, como ha apuntado el Ayuntamiento recurrido, contribuye a confirmar la solución que ha quedado expuesta. Su artículo 44 con-

figura el requerimiento de que aquí se trata como una figura diferente al recurso administrativo; y su artículo 46.6 dispone el mismo plazo general de dos meses de interposición del recurso contencioso-administrativo para los litigios entre administraciones, incluyendo, para los casos en que haya precedido el requerimiento, una regla de cómputo coincidente con la establecida en el ROF/EELL.

1.2.3. La suspensión cautelar

El artículo 66 de la LRBRL prevé la posibilidad de petición expresa a los tribunales de la suspensión de los actos o acuerdos de las entidades locales cuando se impugnen ante la jurisdicción contencioso-administrativa por entender que menoscaban competencias del Estado o de las comunidades autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades.

No se trata de una suspensión administrativa, ya que es una decisión del órgano judicial competente que la jurisprudencia del Tribunal Supremo caracteriza por las siguientes notas:

1º) La situación de hecho es un conflicto de intereses de distinta naturaleza, el general o comunitario, por un lado, y el local, por otro.

2º) No basta la mera invocación del interés general o comunitario para que el tribunal contencioso-administrativo acuerde la suspensión cautelar que haya sido pedida por el Estado o la comunidad autónoma porque ha de razonarse sobre la integridad y efectividad de ese interés general o comunitario que se invoque como afectado.

3º) La suspensión no es automática porque se habilita para acordarla "si la estima fundada".

1.3. El control de la Administración local por la jurisdicción contencioso-administrativa

1.3.1. Competencia

El artículo 8 de la LJCA, en la redacción dada por la disposición adicional 14 de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, establece que los juzgados de lo contencioso-administrativo conocerán, en única o primera instancia, según lo dispuesto en esta Ley, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumento de planeamiento urbanístico.

Y el artículo 10 de la LJCA, en la redacción dada por la misma disposición adicional 14 de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, atribuye a las salas de

lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con: 1º) los actos de las entidades locales cuyo conocimiento no esté atribuido a los juzgados de lo contencioso-administrativo, y 2º) las disposiciones generales emanadas de las entidades locales.

El ATS de 25 de octubre de 2007 (recurso de casación 11350/2004) se refiere al órgano jurisdiccional competente frente a la impugnación de los actos y disposiciones administrativas de cabildos insulares, considerando que lo son los juzgados de lo contencioso-administrativo, en primera instancia, y la Sala del Tribunal Superior de Justicia, en apelación.

La sentencia recurrida en casación declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil C., S.L., al apreciar su falta de capacidad procesal, frente al Acuerdo de 22 de enero de 2001 de la Comisión de Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife, por el que se adjudica el contrato de suministro de ordenadores e impresoras destinado a las bibliotecas de los centros públicos educativos de la Isla de Tenerife para el ejercicio 2001, que fue confirmado en reposición por Acuerdo del citado órgano de 14 de mayo de 2001.

Procede analizar la admisibilidad del recurso de casación partiendo del análisis de la cuestión relativa a cuál de los concretos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa va a corresponder el enjuiciamiento de los actos y disposiciones emanados de los órganos de los cabildos insulares de las Islas Canarias.

La cuestión consiste en decidir si las previsiones estatutarias sobre los cabildos insulares (y en parecidos términos de los consejos insulares de las Islas Baleares) que los configuran no sólo como administraciones locales sino también como instituciones de la comunidad autónoma y la progresiva asunción de competencias derivada de un proceso descentralizador iniciado en los estatutos de autonomía y profundizado por la legislación autonómica (competencias que en otras comunidades autónomas no han sido transferidas a las diputaciones provinciales y que van a ostentar las instancias autonómicas) justifican una transmutación de su naturaleza jurídica para convertirlos en algo distinto a una corporación local. A partir de las conclusiones a que lleguemos deberá ser examinada la incidencia que ello habría de tener en la competencia objetiva de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los recursos deducidos contra actos y disposiciones de los cabildos insulares.

La Constitución española de 1978 dedica el capítulo II de su título VIII (“De la organización territorial del Estado”) a la Administración local, previendo en su artículo 141.4 –comprendido en aquel capítulo– que “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos”.

Por otra parte, el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, dispone, en línea con lo anterior, que son entidades locales territoriales el municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario.

Dentro del título III (“La provincia”) de dicha Ley, su capítulo III contempla los regímenes especiales. El artículo 41 dispone: “1. Los cabildos insulares canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta Ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de Canarias.”

Del citado precepto podemos extraer importantes consecuencias a los efectos que aquí nos ocupan. En primer lugar, se subraya el carácter de realidad singular de la isla y de sus órganos de gobierno, lo cual es una plasmación de la obligación constitucionalmente establecida de atender en particular a las circunstancias del hecho insular (ex artículo 138.1 de la Constitución). En segundo lugar, por lo que se refiere al régimen de organización y funcionamiento, se reconoce la aplicabilidad del régimen previsto para las diputaciones provinciales, si bien con carácter supletorio, dada la aplicación prevalente de lo establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley de bases de régimen local, disposición que extiende, con algunas singularidades, el régimen de organización de los municipios de gran población a los cabildos insulares. Por último, en el aspecto competencial, se atribuyen a los cabildos insulares las competencias propias de las diputaciones provinciales, sin perjuicio de lo que pueda disponer a tal efecto el Estatuto de autonomía de Canarias.

El Estatuto de autonomía de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto) establece que “Los cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma” (artículo 8.2, párrafo segundo). En el apartado primero del mismo artículo 8 se señala que “Los poderes de la comunidad autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su presidente”.

Tal previsión estatutaria que conceptúa formalmente a los cabildos como instituciones de la comunidad autónoma no ha de interpretarse, no obstante, en el sentido de considerar a los mismos como auténticas instituciones de autogobierno autonómico (en relación con la previsión análoga respecto de los consejos insulares, este Tribunal señaló en sentencia de 26 de junio de 1998 que “los consejos tienen también el carácter de órganos autonómicos, aunque no se trate de órganos de autogobierno en el sentido de la dicción literal del artículo 148.1.1 de la Constitución”), sino que tal previsión quiere destacar la

trascendencia autonómica que, en el plano funcional, adquieren tales administraciones que, no por ello, pueden ser privadas de su naturaleza local.

La conclusión de cuanto llevamos expuesto y a los exclusivos efectos –como antes hemos advertido– de la clarificación del ámbito del recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con las actuaciones de estos entes, es la consideración plena de los cabildos insulares como entes locales y la aplicabilidad del régimen de fiscalización propio de los actos y disposiciones de la Administración local a la actuación de aquéllos.

Esta interpretación no entra en contradicción con la doctrina que ha elaborado la Sala Tercera del Tribunal Supremo acerca de la fiscalización jurisdiccional de la actuación de los órganos propios de los Territorios Históricos del País Vasco, expresada entre otras en nuestro auto de 15 de junio de 2006 (recurso de casación 9184/2003), que exige atender a la naturaleza jurídica dual de tales órganos para asimilar sus actos y disposiciones a los propios de entidades locales, cuando ejerzan competencias de régimen común, o a los de las comunidades autónomas cuando ejerzan competencias de régimen foral.

A este respecto ha de recordarse que la regulación de la isla dentro del capítulo dedicado a la Administración local en el título VIII de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado (artículo 141.4 de la CE) supone el reconocimiento de la isla como entidad local y de los cabildos o consejos como su órgano de gobierno. Ahora bien, los Territorios Históricos encuentran su reconocimiento constitucional fuera del título VIII de la Constitución, en la disposición adicional primera de la misma, lo que pone de manifiesto la peculiaridad de los mismos y de sus órganos de gobierno y la dificultad de asimilarlos, ni siquiera por aproximación, a las figuras contempladas con carácter general en el citado título VIII; circunstancia que ya de por sí excluye la existencia de contradicción entre el tratamiento aplicable a los Territorios Históricos del País Vasco y el que se aplique a administraciones insulares, dadas las diferencias existentes en cuanto a la naturaleza jurídica de unas entidades y otras.

Además, tal postura supondría dejar en manos de la propia comunidad autónoma, al atribuir o no una determinada competencia a instancias insulares, la propia configuración del régimen competencial, establecido, con carácter improrrogable, en los artículos 8 y siguientes de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, donde se atribuye a los juzgados de lo contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico, sin distinción alguna por razón de la naturaleza de la competencia ejercitada por ésta. Este régimen de distribución competencial, previsto por el Estado en ejercicio de la competencia

exclusiva que le confiere el artículo 149.1.6 de la Constitución en materia de legislación procesal, tuvo su origen en la Ley 29/1998, de 13 de julio, y se culminó con la reforma operada por la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, poniendo de manifiesto la voluntad del legislador estatal de configurar los juzgados de lo contencioso-administrativo como los órganos judiciales de esta jurisdicción encargados del control de legalidad sobre la actuación administrativa de las entidades locales y las entidades o corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, con contadas excepciones.

Por último, la solución aquí adoptada que considera a los cabildos insulares como entes locales y aplica el régimen de fiscalización propio de los actos y disposiciones de la Administración local a la actuación de aquéllos, garantiza la recurribilidad en apelación de las resoluciones que se dicten por los juzgados de lo contencioso-administrativo (artículos 8.1 y 10.2 de la Ley jurisdiccional) y en casación de las resoluciones que se dicten por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia [artículos 10.1.a) y b) y 86.1 de dicha Ley].

Partiendo de las anteriores consideraciones, la resolución dictada en las presentes actuaciones y contra la que se intenta recurrir en casación, de fecha 18 de noviembre de 2004, ha sido dictada con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma operada en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, introducida por la disposición adicional decimocuarta de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Con arreglo a dicha reforma y a partir de la entrada en vigor de la misma, los juzgados de lo contencioso-administrativo conocerán, ex artículo 8.1 de la Ley jurisdiccional en su nueva redacción, “de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico”; correspondiendo, por lo tanto, el conocimiento de dichas cuestiones en segunda instancia a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia –artículo 10.2.

Pues bien, como ya ha dicho constantemente esta Sala, dichas resoluciones no son susceptibles de recurso de casación, ex artículos 8.1, 86.1 y disposición transitoria tercera de la Ley de esta jurisdicción y disposición transitoria décima de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

1.3.2. Legitimación activa

Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, las corporaciones, asociaciones y grupos y entidades afectados o defensores de derechos e intereses legítimos colectivos, y cualquier ciudadano en ejercicio

de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las leyes, se encuentran legitimados para instar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la nulidad de los actos y acuerdos de los entes locales (artículo 19 de la LJCA).

Pero además de la aplicación de dicha regla general y de la acción pública, en los supuestos en que se establece, que reconoce legitimación a cualquier persona, debe tenerse en cuenta:

a) La acción vecinal en los términos de los artículos 68 de la LRBRL y 19.3 de la LJCA.

b) La legitimación extraordinaria del artículo 63.1.b) de la LRBRL que la reconoce a los miembros de la corporación local que haya votado en contra del acuerdo municipal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido interpretando este precepto exigiendo, para reconocer la legitimación, que el miembro haya acudido a la sesión correspondiente y haya votado en contra del acuerdo, y ha considerado que el artículo 20.a) de la LJCA impide que la simple discrepancia, incluso si se fundamenta en la legalidad, se convierta en un interés legítimo tutelable ante los tribunales.

Sin embargo, las STC 173/2004, de 18 de octubre, y 108/2006 consideran que el artículo 63.1.b) de la LRBRL reconoce una legitimación *ex lege* a los miembros de las corporaciones locales en atención al mandato representativo recibido de los electores para recurrir los actos locales. Partiendo de esta consideración el Tribunal Constitucional entiende que el artículo 63.1.b) es una expresión de la doctrina del acto propio, pues no puede impugnar el representante popular, legitimado como tal, cuyos actos contradigan palmariamente la posterior actividad impugnatoria. De esta forma, el Tribunal Constitucional afirma que, desde el derecho a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses del artículo 24 de la CE, no es admisible que esté vedada la impugnación a quienes no son miembros del órgano colegiado.

La STS de 14 de marzo de 2007 (recurso de casación 7515/2004) niega la existencia de legitimación activa para impugnar la Ordenanza municipal de pastos hierbas y rastrojeras porque no se aprecia interés legítimo, la Administración no tuvo, en expediente administrativo, al recurrente como interesado y no existe una acción pública para la impugnación.

Se impugna en este recurso la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de mayo de 2004, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo 329/2003 interpuesto contra el Acuerdo de 19 de marzo de 2003 por el que el Ayuntamiento de Almarza de Cameros aprobó la Ordenanza de pastos, hierbas y rastrojeras publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de La Rioja* de 17 de mayo de 2003.

La sentencia recurrida examinó con carácter previo la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada y estimó la misma.

El recurso de casación contenía tres motivos, todos ellos al amparo del apartado d) del núm. 1 del artículo 88 de la Ley de la jurisdicción, y que giraban en torno todos ellos a la vulneración en los tres supuestos, por diversas razones, del artículo 19.1.a) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando manifiesta que “están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo”.

Sobre la cuestión de la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y la necesidad para ello de ostentar la titularidad de un derecho o un interés legítimo por parte de la persona física o jurídica que lo alegue, la misma Sala y Sección tiene declarado, por todas en la sentencia de 15 de julio de 2005, recurso de casación 487/2002:

“que es consustancial a nuestro sistema distinguir entre la legitimación para el proceso que exige reunir las cualidades necesarias para comparecer ante los tribunales y la legitimación para un asunto concreto. Esta última requiere para que la pretensión procesal pueda ser enjuiciada en cuanto al fondo y para que la oposición y las excepciones a la misma puedan hacerse valer, que las partes ostenten legitimación procesal. Ello significa que se encuentren en una determinada relación con el objeto del litigio en virtud de la cual dichas personas sean las llamadas a ser partes (activa o pasiva) en el proceso de acuerdo con los criterios para el reconocimiento del derecho a impetrar la tutela judicial establecidos en la Ley según los distintos órdenes jurisdiccionales.

“La legitimación activa, que aquí fue negada en instancia y, por tanto, sobre la que se insiste en el motivo de casación, es una relación fijada por la Ley entre una persona física o jurídica y el contenido de la pretensión necesaria para que aquélla pueda ejercitarla ante los tribunales de justicia. En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se defiere, según una consolidada jurisprudencia de este tribunal, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva.

“El criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo [artículo 19.1.a)] como superador del inicial interés directo (artículo 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956), en el orden contencioso-administrativo ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 24/2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero) el cual insiste en que la

normas procesales deben ser interpretadas en sentido amplio (STC 73/2004, de 19 de abril) máxime tras haber procedido a entender sustituido el interés directo por el más amplio de interés legítimo identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (entre otras, STC 60/1982, de 11 de octubre, 257/1988, de 22 de diciembre, y 97/1991, de 9 de mayo)."

Pues bien, en este caso esa circunstancia no concurre; el demandante hoy recurrente en casación en ningún momento ha concretado en qué consiste ese derecho o interés legítimo que afecte a su parcela y que la Ordenanza que impugna coarte o le prive. Nada dice en torno al modo en que afecta a su predio la aprobación de la norma que combate, y tampoco demuestra, y a él incumbe en este supuesto la carga de la prueba, el hecho de que su fundo esté incluido en los polígonos que destinados al aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras se delimitan en número de tres en el ámbito del término municipal.

El segundo de los motivos se instrumenta sobre la idea de que presentó alegaciones en el trámite de información pública en el expediente incoado para la aprobación de la Ordenanza de modo que se le reconoció legitimación para ello como interesado mientras que pese a ello después se le niega para recurrir ante la jurisdicción.

Tampoco esta alegación podía tomarse en consideración. Con ser cierto el hecho que alega de que presentó un escrito en ese trámite no lo es menos que la corporación municipal que se hizo eco de él no lo tomó en consideración, y no lo hizo con toda seguridad porque no tuvo al recurrente como interesado en la Ordenanza, y fácil es comprender que la legitimación para alegar no ampara a cualquier propietario de cualquier fundo en el término municipal sino únicamente a aquellos que posean la condición de agricultores o ganaderos a los que afecte la regulación del texto de la Ordenanza, condición que en modo alguno acreditó el demandante hoy recurrente que aparecía como titular catastral de una parcela en el término municipal sin que conste el destino de la misma.

Finalmente en cuanto al tercero de los motivos dice el recurrente:

"Tal cual resulta de la sentencia y así aparece también en el expediente administrativo lo que constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional es la impugnación de la Ordenanza de pastos, hierbas y rastrojeras aplicable al municipio de Almarza de Cameros."

El Tribunal Supremo señala que el que el objeto del recurso sea de una disposición general y no un acto administrativo no muta la situación en cuanto a la legitimación para recurrir que en todo caso ha de responder a un derecho o interés legítimo y no a un interés a la mera legalidad que no es suficiente, porque en nuestro ordenamiento y salvo en contadas ocasiones establecidas por norma con rango legal, no es bastante para solicitar la tutela judicial el ejercicio de una pretendida acción pública.

c) Legitimación pasiva. La Administración local se considera parte demandada en la dicción del artículo 21.1.a) de la LJCA, por lo que asume todos los deberes procesales que se desarrollan en la Ley jurisdiccional congruentes con esta posición.

d) Representación y defensa de las entidades locales. Dicha representación corresponde a los letrados que sirvan en sus servicios jurídicos, salvo que designen abogado que les represente y defienda. Los abogados del Estado podrán representar y defender a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas y su normativa de desarrollo.

1.3.3. Objeto de la pretensión

Son aplicables las reglas generales sobre el objeto del proceso contenidas en el título III de la LJCA.

La STS de 27 de marzo de 2007 (recurso de casación 7368/2004) considera que no es acto de trámite la autorización sobre dispensa de prestar el servicio obligatorio de mercado. Y, por ello, declara improcedente la inadmisión del recurso.

En instancia se impugnaba el acuerdo del Gobierno de Aragón de 2 de febrero de 2000, que dispensa al Ayuntamiento de Huesca de prestar el servicio municipal de mercado en razón a su innecesariedad con la prevención de que si en algún momento el servicio mencionado vuelve a ser necesario el Ayuntamiento estará obligado a asumirlo.

El Tribunal Supremo señala que es obligado iniciar el análisis, por el motivo segundo de casación, aducido por la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la jurisdicción, por estimar, entre otros, que el acto impugnado era un acto de trámite, pues de admitirse el mismo haría innecesario el análisis de los demás, aparte de que la sentencia recurrida analiza en primer lugar y de forma prioritaria la cuestión relativa a si el acto impugnado es o no un acto de trámite.

La distinción entre actos resolutorios (o definitivos) y actos de trámite toma su base en la circunstancia de que los actos se dictan en el seno de un procedimiento administrativo, en el cual hay una resolución final que es la que decide el fondo del asunto (artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y para llegar a ella ha de seguirse un iter con distintas fases, con intervención de órganos o personas diversos, con actos también diferentes; estos actos previos a la resolución son los que la Ley llama actos de trámite; se trata, pues, de una distinción puramente funcional en el seno de un procedimiento administrativo; los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones; es una distinción establecida con base en la propia estructura del procedimiento administrativo.

“Y procede rechazar tal motivo de casación. Por una parte, porque el acuerdo de 2 de febrero de 2000 del Gobierno de Aragón no se puede estimar como acto de trámite y basta para ello con remitirse a las valoraciones de la sentencia recurrida –fundamento de derecho segundo–, ya que concede de forma definitiva al Ayuntamiento de Huesca la autorización solicitada, sobre dispensa de la obligación de prestar el servicio obligatorio de mercado y además, el mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración local de Aragón, es un acto definitivo que agota la vía administrativa. Y no obsta en nada a lo anterior el que después el Ayuntamiento pueda o no acogerse a esa dispensa concedida, como se alega, pues la dispensa ya está autorizada y es esa dispensa la que se cuestiona e impugna, sin olvidar, que el acuerdo posterior del Ayuntamiento resultaría amparado por ese acuerdo anterior, que de no impugnarse habría devenido en firme y consentido.

Y por otra, porque la sentencia recurrida, ni inaplica ni hace declaración alguna sobre la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, y por tanto no tenía que abrir trámite de audiencia a las partes.

La STS de 22 de marzo de 2007 (recurso de casación 1518/2003) considera que el objeto de la pretensión es un acto impugnabile: la no-convocatoria de concejal a una comisión informativa.

En sentencia de la Sala del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2006 (casación 4257/2002) se anularon los autos de la Sección Octava de la Sala de Madrid que inadmitieron el recurso del Sr. A. contra la celebración de la Comisión Informativa de Urbanismo el 23 de julio de 2001 sin ser convocado y sin representación del Grupo Mixto. En esa ocasión entendió que el recurso sí se dirigía contra una actividad impugnabile, pues no procedía considerar como acto de trámite la convocatoria que excluía al concejal recurrente y porque establecer si la pertenencia a las comisiones informativas queda o no a la voluntad del concejal o de los grupos, o a la decisión del Pleno de la corporación, así como el alcance del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento el 18 de septiembre de 2000 sobre la composición de las comisiones informativas y los efectos de la sentencia que declaró la nulidad de la supresión del Grupo Mixto, eran cuestiones a resolver en el proceso. Por esas razones, previa anulación de los autos, admitimos el recurso contencioso-administrativo y devolvimos las actuaciones a la sala de instancia para que siguiera su tramitación y lo resolviera.

1.4. Procedimiento

En el procedimiento no se destacan especialidades significativas.

La STS de 18 de mayo de 2007 (recurso de casación con el núm. 5598/2003) se refiere a la valoración pericial conforme a las reglas de la sana crítica y a la carga

de la prueba en reclamación por responsabilidad patrimonial como consecuencia de daños atribuidos al funcionamiento normal o anormal de servicios públicos locales.

La acción ejercitada era de responsabilidad patrimonial, reclamando al Ayuntamiento de Arnedo indemnización por los supuestos daños causados en el inmueble de su propiedad, al entender que tales daños trajeron su causa directa e inmediata en una actuación negligente de aquel Ayuntamiento al realizar el derribo del inmueble colindante. La sala de instancia, valorando la prueba practicada, incluida la pericial practicada por el arquitecto Don J. M., concluye que no ha quedado acreditado que tales daños pudieran imputarse a la actuación del Ayuntamiento y consiguientemente desestima la reclamación formulada, al entender que no concurren los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial.

La recurrente en su primer motivo de recurso consideraba vulnerados los artículos 348 de la LECivil vigente y 1243 del CC, este último ya derogado, impugnando la valoración que de la prueba pericial practicada, realizada por el arquitecto D. Í., hace el Tribunal *a quo* entendiendo, frente a lo sostenido por ese Tribunal, que de dicho informe resultaría acreditada la concurrencia de los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial.

La Sala considera que la sala de instancia ha realizado una valoración del informe pericial, contraria a las reglas de la sana crítica, vulnerándose el artículo 348 de la LECivil, por lo que estima el primero de los recursos de casación.

La estimación del motivo citado, sin necesidad de entrar en el estudio de los demás, obliga a examinar el fondo de la cuestión debatida en los términos en que queda planteado el debate, que no eran otros que determinar si concurrían o no los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial.

La Sala considera que cabía imputar al Ayuntamiento una actuación, sin tomar todas las medidas adecuadas en la forma de practicar el derribo del inmueble colindante con el de la actora; sin embargo, para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial, resulta elemento imprescindible que quede plenamente acreditado que como consecuencia de la acción u omisión imputable a la Administración se ha generado un daño real, efectivo, individualizado y evaluable económicamente, y lo cierto es que la actora en su demanda, tal y como hemos transcrito, no individualiza los daños por los que reclama, refiriéndose de forma abstracta a posibles gastos del expediente de ruina, reposición del inmueble a su estado anterior, gasto de uso de otro local, sin concretar éstos de forma individualizada o acreditar unas bases que pudieran permitir su cuantificación.

Pero además tampoco acredita que de la demolición que finalmente tuvo que acordarse por el Ayuntamiento se hubiesen generado efectivamente daños

para ella, ni cabe tampoco admitir su pretensión de que se repusiera su inmueble al estado anterior a las obras de demolición del colindante. La misma no ha probado, como le era exigible, cuál era el estado del inmueble con anterioridad al 8 de febrero de 1999, habiendo constancia documental que desde 1996 no se realiza ninguna medida de protección del edificio; de idéntica forma el testigo Sr. Blas (arquitecto) puso de relieve el estado precario del inmueble de la actora, por lo que parece difícil aceptar que la misma pretendiese la reposición del inmueble a un estado de construcción de precariedad ya con anterioridad a 1999.

No se ha acreditado que haya tenido que usar otro local, ni tampoco se han probado, pese a lo fácil que hubiese resultado, los concretos desembolsos que hubiera debido hacer personalmente por una demolición, a la que probablemente se hubiese visto obligada en un futuro, atendida la ausencia de trabajos de conservación desde 1996.

Por todas estas circunstancias, no acreditadas, por la actora, la efectividad del daño y pidiendo el resarcimiento en los ambiguos términos que se han expuesto, falta uno de los requisitos de esencial concurrencia para la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración que por tanto no puede ser estimada.

La STS 14 de febrero de 2007 (recurso de casación 2621/2004) se refiere al derecho a la prueba y a la prueba de interrogatorio por vía informe de representante legal del Ayuntamiento.

Un primer motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales con indefensión de la parte oportunamente alegada, se basa en que en la Sala denegó las documentales e,) f), g), h) y e) del escrito de proposición de prueba y el interrogatorio por vía de informe del legal representante del Ayuntamiento interponiendo el correspondiente recurso de súplica que asimismo fue desestimado. Defiende que tal denegación le ha generado indefensión y que las pruebas son esenciales para el pleito.

Concretado el motivo, la Sala recuerda que constituye doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (STC 37/2000, de 14 de febrero, 19/2001, de 29 de enero y 133/2003, de 30 de junio) que la inescindible conexión del derecho a la tutela judicial efectiva, artículo 24 CE, con el derecho de defensa, al afirmar que “el contenido esencial del derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa se integra por el poder jurídico que se reconoce a quien interviene como litigante en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto objeto del proceso”.

Derecho no absoluto que, por tanto, no se ve menoscabado por la inadmisión de una prueba en aplicación estricta de las normas legales (STC 1/1996, de 15 de enero, 246/2000, de 16 de octubre). Por ello no toda irregularidad u omisión procesal en materia de prueba conduce a entender producida una lesión en el meritado derecho de defensa sino sólo cuando comporta una efectiva indefensión (STC 246/2000, de 16 de octubre, y 35/2001, de 12 de febrero).

Criterios los anteriores que conducen a que el máximo intérprete constitucional (por todas la STC 99/2004, de 27 de mayo, con una amplia cita de otras anteriores) insista en que el alcance del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa resulta condicionado por su carácter de garantía constitucional de índole procedimental, lo que exige que para apreciar su vulneración quede acreditada la existencia de una indefensión constitucionalmente relevante, que se traduce en la necesidad de argumentar que la actividad probatoria que no fue admitida o practicada era decisiva en términos en la resolución del pleito, al ser susceptible de alterar el fallo a favor del recurrente.

Vemos, pues, que la conculcación del derecho fundamental exige dos circunstancias. Por un lado, la denegación inmotivada o mediante una interpretación de la legalidad manifiestamente arbitraria o irrazonable (STC 1/1996, de 15 de enero, 133/2003, de 30 de junio) o que la inejecución sea imputable al órgano judicial. Y, por otro, que la prueba denegada o impracticada sea decisiva en términos de defensa, debiendo justificar el recurrente en su demanda la indefensión sufrida (STC 217/1998, de 16 de noviembre, 219/1998, de 27 de enero, y 133/2003, de 30 de junio). Esta última exigencia de acreditación de la relevancia de la prueba denegada comporta, además, que se muestre la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas y no practicadas, así como argumentar la incidencia favorable a la estimación de sus pretensiones que hubiera tenido la admisión y práctica de la prueba (STC 246/200, de 16 de octubre, 133/2003, de 30 de junio).

Por su parte este Tribunal viene insistiendo en que cuando existe verdadera y sustancial contradicción en los hechos que determinan la imposición de una sanción se hace necesario el recibimiento a prueba (sentencia de 15 de octubre de 2003), actualmente positivizado en el último párrafo del artículo 60.3 de la LJCA/1998, máxime cuando la denegación de la prueba es inmotivada (sentencia de 2 de julio de 2004). También se ha afirmado que no cabe denegar la práctica de prueba de los hechos en que se basaba la pretensión para luego reprochar que no se ha practicado aquélla (sentencia de 22 de mayo de 2003) o que el recurso de casación ha de ser estimado porque la sentencia se apoya en esta falta de prueba, previamente denegada por la Sala, para obtener sus conclusiones, lo que evidencia, sin ningún género de dudas, la efectiva indefensión (sentencia de 4 de febrero de 2004).

Constatamos, pues, que debe darse a las partes la oportunidad para acreditar las alegaciones en que funden sus pretensiones (sentencias de 13 y 26 de mayo de 2003, 30 de octubre de 2003). Se trata de no producir indefensión a la parte que no ha tenido ocasión de demostrar los hechos en que sustentaba su pretensión, incluso cuando se pretende demostrar una actuación que ofrece dificultades probatorias al concernir a la motivación interna del acto como es la desviación de poder (sentencia de 1 de diciembre de 2003). Todo ello no es óbice para que quepa denegar las inútiles, impertinentes, innecesarias o inidóneas, es decir, que no guarden conexión con el objeto del proceso (sentencia de 27 de enero de 2004).

Pero el adecuado ejercicio del derecho a la prueba en vía casacional exige al recurrente que, frente a la denegación, no se aquiete en la instancia, sino que recurra oportunamente utilizando para ello los medios de impugnación establecidos (sentencia de 20 de octubre de 2003 con cita de otras anteriores de 22 de abril y 24 de junio de 2002, 17 de marzo de 2003). Es decir, cumpla con lo preceptuado actualmente en el artículo 88.2 de la LJCA/1998, aplicable al caso de autos.

Sobre las antedichas premisas jurisprudenciales se hace preciso examinar los hechos a los que se refiere el recurso y la respuesta obtenida del tribunal de instancia en orden a dilucidar si hubo la pretendida indefensión. Partimos de que la asociación recurrente sí formuló el oportuno recurso de súplica respecto del cual la Sala se pronunció acerca de la intrascendencia de la prueba documental y la innecesariedad del interrogatorio por vía de informe.

En la sentencia de 20 de junio de 2006 la misma asociación aquí recurrente suscitaba la problemática de una prueba admitida y no practicada. Aquí estamos frente a una prueba denegada, mas cabe reproducir alguno de los argumentos allí vertidos.

Si atendemos a los criterios anteriormente expuestos no ha quedado indefensa la parte recurrente, pues lo que exige la Ley es que se produzca indefensión material, y no aparente o formal. La innecesariedad de la prueba, tanto de la documental como del interrogatorio por vía de informe, no ha sido desvirtuada en sede casacional. No se ha justificado que mediante su practica pudiera haber llegado la Sala a una conclusión distinta de la obtenida en el proceso.

A mayor abundamiento cabe adicionar que si se pretendía que la Sala conociese la postura de la Federación Española de Municipios y Provincias así aconteció sin perjuicio de que la sala de instancia no la reputara ni necesaria ni menos aún vinculante. Sin embargo, dada la abundante documentación aportada por la actora en relación con la postura de la asociación en cuestión, y en aras de la economía procesal, no resulta procedente decretar la nulidad de actuaciones, dado que esta Sala, a la vista de aquélla, conoce cuál es la posi-

ción adoptada por la FEMP y sus concomitancias con la defendida por la actora en su demanda.

1.5. El limitado acceso al recurso de casación

Sólo tienen acceso al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, lo que se traduce, en materia local, en que se reducen a las que se pronuncian sobre impugnaciones de reglamentos y las ordenanzas municipales, relaciones de puesto de trabajo, los presupuestos generales y los instrumentos de planeamiento siempre que se fundamente en la vulneración de Derecho estatal o de Derecho Comunitario europeo (artículo 86.4 de la LJCA).

Cabe, sin embargo, recurso de casación en interés de la ley cuando se estime gravemente dañosa para el interés general y errónea las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo contencioso-administrativo o las pronunciadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales de justicia, ya hubiesen sido dictadas en única instancia o en apelación contra las que no quepa recurso de casación: ante el Tribunal Supremo, cuando se pretenda la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido (artículo 100 de la LJCA); y ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia si se interesa la correcta aplicación de normas emanadas de la comunidad autónoma que hayan sido determinantes del fallo recurrido (artículo 101 de la LJCA).

2. Las ordenanzas fiscales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 2007

2.1. Planteamiento

A) Las corporaciones locales carecen de potestad originaria para establecer su sistema tributario (cfr. artículo 133.2 de la CE). Su poder financiero es derivado y resulta condicionada en la realización de gastos e ingresos por la legislación estatal y autonómica.

Asimismo, el artículo 31.3 de la CE consagra el principio de legalidad en relación con el establecimiento de prestaciones patrimoniales. Precisamente, dicho principio, en la historia del constitucionalismo, surge especialmente ligado (además de con la previsión de delitos y penas) con el establecimiento de los tributos: sólo los representantes de la comunidad pueden aprobar las normas que determinan los tributos (principio de autoimposición).

Se trata, sin duda, de una reserva legal relativa que no impide una cierta colaboración del Reglamento, siempre que la regulación legal alcance a “todos aquellos elementos que afectan a la identidad y entidad de la prestación”. Es decir, la Ley debe determinar, directamente o mediante la fijación de criterios a desarrollar por el Reglamento, qué categorías de ciudadanos, en razón a qué presupuestos y en qué cuantía van a pagar.

De esta forma la regulación de los tributos locales y, en particular, los tributos municipales, se ha visto condicionada por la referida doctrina constitucional sobre la reserva de ley tributaria que exige que su establecimiento se realice por una norma con rango de ley; precisamente en la instancia estatal. La reserva de ley relativa a los tributos locales ha de efectuarse necesariamente a través del legislador estatal, entre otras razones como preservación de la unidad del ordenamiento jurídico y de una unidad básica de igualdad de posición de los contribuyentes (artículos 149.1.1, 149. 1.14 y 149.1.18 y STC 19/1987 y 233/1999).

Ahora bien, una vez que la Ley ha establecido el tributo y regulado los elementos esenciales del mismo, puede dejarse a las corporaciones locales la integración normativa, en ámbitos no cubiertos por la reserva de ley, mediante la proyección normativa de su poder financiero en las fuentes de Derecho a través de las ordenanzas fiscales.

Dichas normas son ciertamente reglamentos. Pero la doctrina e incluso la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha singularizado la naturaleza de dichas ordenanzas con respecto a los reglamentos del Ejecutivo estatal o autonómico, en cuanto responden al principio democrático de representación popular. Y, por tanto, sirve, en cierto modo, al principio de autoimposición, por lo que resulta matizada con respecto a ellas las exigencias propias de la relación Ley-Reglamento (cfr. STS de 29 de septiembre de 2003 y de 25 de mayo de 2004, referidas a la potestad normativa local en materia sancionadora).

El establecimiento de una carga patrimonial de carácter público exige la observancia rigurosa de la norma que la permite y regula, especialmente en sus elementos cuantitativos, sin que sean posibles interpretaciones extensivas o analógicas y, menos, la actuación sin limitación alguna; pero la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado el referido criterio de la menor intensidad de la reserva de ley en relación con las tasas por aprovechamiento especial de dominio público local [STS de 9, 10 y 18 de mayo y de 21 de noviembre de 2005, y de 14 de marzo de 2006 (recurso de casación 1109/2001)].

B) La estructura más evidente de la imposición municipal es la que distingue entre los impuestos de carácter obligatorio (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre actividades económicas e impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y los de carácter facultativo (impuesto sobre construcciones,

instalaciones y obras e impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana).

Respecto de los primeros, las corporaciones locales no ejercen facultad de imposición o establecimiento, sino únicamente una ordenación parcial que consiste en el ejercicio por los ayuntamientos de las facultades que les confiere la propia Ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias (artículo 15.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo –TRLHL–). Si deciden hacer uso de tales facultades los ayuntamientos deberán acordar su ejercicio y aprobar la correspondiente ordenanza. Si no ejercitan tales facultades en orden a la determinación de las cuotas, los impuestos obligatorios se exigen con arreglo a las magnitudes y cuotas fijadas como mínimas o no incrementadas por el propio TRLHL (artículos 72.1, 85.1 y 95).

Para los impuestos potestativos, es necesario que los ayuntamientos acuerden expresamente la imposición y aprueben la correspondiente ordenanza fiscal reguladora del tributo. Ambos acuerdos se adoptan simultáneamente. La imposición hace referencia a la decisión política de la entidad local de establecer un determinado tributo, dentro de su poder tributario derivado. La ordenación hace referencia a la decisión de la entidad local de ejercer su potestad reglamentaria con respecto al tributo. El artículo 16 del TRLHL se refiere al contenido mínimo de dichas ordenanzas.

C) De acuerdo con su naturaleza reglamentaria, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de las ordenanzas fiscales (artículo 19 del TRLHL), cuya impugnación puede fundamentarse en el incumplimiento de cualquiera de los límites que con respecto a ellas establece el ordenamiento jurídico. Límites que, como en relación con las disposiciones reglamentarias en general, pueden sistematizarse distinguiendo: el ámbito de la potestad reglamentaria de las corporaciones locales, los límites formales, relativos al aspecto externo de las ordenanzas fiscales, y los límites materiales o sustanciales que afectan al contenido mismo de dichas normas, según las previsiones específicas contenidas en los artículos 15 a 19 del TRLHL.

Debe entenderse que la sanción que el ordenamiento jurídico establece para las ordenanzas fiscales ilegales es la nulidad de pleno derecho, absoluta y radical, según resulta del artículo 62. 2 de la LRJ y PAC, que establece dicha nulidad para las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Ahora bien, dicho artículo 19 del TRLHL, en su apartado 2, establece que “si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos

locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada”.

La impugnación de las ordenanzas fiscales puede efectuarse a través de las dos modalidades que resultan del artículo 26 de la LJCA para las disposiciones generales: el recurso directo y el recurso indirecto contra los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que las ordenanzas fiscales no son conformes a Derecho. La falta de impugnación directa o la desestimación de este recurso no impide la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en la disconformidad a Derecho de dichas disposiciones generales.

Conforme al artículo 42.2 de la LJCA, se reputan de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales. Pero, a los efectos de la interposición de los correspondientes recursos de apelación y casación, se equiparan a las de cuantía indeterminada las sentencias recaídas en los recursos indirectos contra reglamentos.

El artículo 81.2.d) de la LJCA considera siempre susceptibles de recurso de apelación las sentencias que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales. Debe entenderse que cabe apelación tanto en el caso de que la sentencia se haya pronunciado plenamente sobre el reglamento como en el caso de que se deba plantear cuestión de ilegalidad.

El artículo 86.3 de la LJCA establece que “cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y los tribunales superiores de justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general”. También en este caso la casación se admite tanto en el supuesto de recurso directo como indirecto. Si bien, una reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha efectuado una interpretación restrictiva de dicho artículo 86.3 de la LCJA, entendiendo que no cabe recurso de casación cuando la Audiencia Nacional o los tribunales superiores de justicia se pronuncien sobre la validez o invalidez de una disposición general en segunda instancia (ATS de 13 de noviembre de 2000 y de 2 de julio de 2001).

En el año 2007, el acceso al recurso de casación de la impugnación de ordenanzas fiscales ha permitido que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre las siguientes cuestiones, que estimamos de especial relevancia: legitimación para la interposición del correspondiente recurso (STS de 14 de marzo de 2007, recurso de casación 7515/2004); alcance de la exigencia de motivación de las ordenanzas fiscales (STS de 6 de febrero de 2007 y STS de 18 de septiembre de 2007, recurso de casación en interés de ley 42/2006); publicación de las orde-

nanzas fiscales (STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004); la categoría de bienes de características especiales en el impuesto sobre bienes inmuebles, e ilegalidad de la ordenanza fiscal que excluye el devengo de intereses en supuestos de devolución por duplicidad de pago (STS de 21 de marzo de 2007, recurso de casación 495/2002)

2.2. Legitimación para impugnar las ordenanzas (STS de 14 de marzo de 2007, recurso de casación 7515/2004)

A) No otorga legitimación activa la sola circunstancia de haber formulado alegaciones en el expediente de aprobación de la ordenanza. Con ser cierto el hecho que alega de que presentó un escrito en ese trámite no lo es menos que la corporación municipal que se hizo eco de él no lo tomó en consideración, y no lo hizo con toda seguridad porque no tuvo al recurrente como interesado en la ordenanza.

B) Es necesario acreditar un derecho o interés legítimo para impugnar la ordenanza. La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene declarado, por todas, en la sentencia de 15 de julio de 2005, recurso de casación 487/2002, que es consustancial a nuestro sistema distinguir entre la legitimación para el proceso que exige reunir las cualidades necesarias para comparecer ante los tribunales y la legitimación para un asunto concreto. Esta última requiere para que la pretensión procesal pueda ser enjuiciada en cuanto al fondo y para que la oposición y las excepciones a la misma puedan hacerse valer, que las partes ostenten legitimación procesal. Ello significa que se encuentren en una determinada relación con el objeto del litigio en virtud de la cual dichas personas sean las llamadas a ser partes (activa o pasiva) en el proceso de acuerdo con los criterios para el reconocimiento del derecho a impetrar la tutela judicial establecidos en la Ley según los distintos órdenes jurisdiccionales.

La legitimación activa es una relación fijada por la Ley entre una persona física o jurídica y el contenido de la pretensión necesaria para que aquélla pueda ejercitarla ante los tribunales de justicia. En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se define, según una consolidada jurisprudencia de este tribunal, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva.

El criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo [artículo 19.1.a)], como superador del inicial interés directo (artículo 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de

1956), en el orden contencioso-administrativo ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional (entre otras STC 24/2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero), el cual insiste en que la normas procesales deben ser interpretadas en sentido amplio (STC 73/2004, de 19 de abril), máxime tras haber procedido a entender sustituido el interés directo por el más amplio de interés legítimo identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (entre otras STC 60/1982, de 11 de octubre, 257/1988, de 22 de diciembre, y 97/1991, de 9 de mayo). Esa circunstancia no concurre; el demandante hoy recurrente en casación en ningún momento ha concretado en qué consiste ese derecho o interés legítimo que afecte a su parcela y que la Ordenanza que impugna coarte o le prive.

Que se trate el objeto del recurso de una disposición general y no de un acto administrativo no muta la situación en cuanto a la legitimación para recurrir que en todo caso ha de responder a un derecho o interés legítimo y no a un interés a la mera legalidad que no es suficiente, porque en nuestro ordenamiento y salvo en contadas ocasiones establecidas por norma con rango legal, no es bastante para solicitar la tutela judicial el ejercicio de una pretendida acción pública.

2.3. Motivación de las ordenanzas fiscales (STS de 6 de febrero de 2007 y STS de 18 de septiembre, recurso de casación en interés de ley núm. 42/2006)

Las disposiciones generales tienen un procedimiento de elaboración, entre cuyos trámites figuran los informes acerca de su procedencia, cuyo incumplimiento puede generar la consiguiente impugnación. Pero no puede equipararse el incumplimiento de un trámite esencial en la elaboración de una disposición general con la falta de motivación de los actos administrativos, que es lo que se hace en el motivo de casación que se analiza.

En segundo lugar, y desde la perspectiva formal, es evidente la existencia de motivación suficiente para la elaboración de las disposiciones generales impugnadas –escasez de tesorería– desde la perspectiva de situar esta falta de motivación como requisito de fondo, la explicación última del establecimiento de las ordenanzas impugnadas radica en la “insuficiencia” de recursos. Este motivo le parece baladí a la entidad recurrente pero pese a ser tan baladí es el origen esencial de las grandes reformas de la Hacienda española en los últimos dos siglos. El éxito de este motivo habría exigido que la entidad recurrente hubiera probado y acreditado (lo que ni siquiera ha intentado) que el Ayuntamiento gozaba de recursos suficientes para las necesidades que pretendía satisfacer, y, por tanto, era improcedente, innecesario, e irracional acudir a la aprobación de las ordenanzas impugnadas.

En STS de 18 de septiembre de 2007 (recurso de casación en interés de ley núm. 42/2006) se señala que: El artículo 24 de la LHL recoge un principio de gran arraigo en nuestro ordenamiento, el de autofinanciación de las tasas, según el cual el coste de mantenimiento del servicio se configura como una cifra que debe ser alcanzada con los ingresos derivados de la recaudación de las tasas devengadas por su prestación pero también como un tope que no puede ser sobrepasado por ellos, porque la tasa no es, como el impuesto, un tributo apto para la satisfacción de necesidades públicas indefinidas sino uno causalmente vinculado al mantenimiento de un servicio público concreto y bien determinado, de modo que el citado precepto establece que el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate. La sentencia recurrida, al confirmar la sentencia de instancia —que se apoyaba en los artículos 24.1 y 25 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, y en el principio de equivalencia en ellos consagrado— exige la preexistencia, a la fijación de una tasa, de una memoria económico-financiera que ponga de relieve el coste del servicio a prestar y la cobertura por los ingresos de la tasa, mediante un estudio económico que goce del rigor necesario para que el coste esté justificado y los ingresos se hallen detallados, no admitiendo como suficiente en relación con éstos una mera cifra sin más precisión de su origen. Y esa exigencia, que no es errónea sino conforme con una interpretación lógica y sistemática de los artículos 24.1 y 25 de la Ley 39/1988, hoy en día sustituidos por los artículos 24.2 y 25 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, que deroga aquella Ley, tanto se quiebra cuando no se justifica el coste del servicio al que va a dar cobertura la tasa, como cuando se incumple la previsión detallada de los ingresos de la tasa.

La pretensión del Ayuntamiento recurrente de que simplemente es necesario la fijación de una cifra aproximada de la cobertura de la tasa, de forma que se evidencie solamente que, en conjunto, el coste no supera los ingresos, no es bastante. Y es que, efectivamente, el principio de equivalencia exige —y así lo determina el artículo 24.1 de la Ley 39/1988, actualmente 24.2 del Real decreto legislativo 2/2004— que el conjunto de los ingresos no ha de superar el coste del servicio; ahora bien, la interrelación de aquellos preceptos determina que la cantidad fijada por ingresos ha de ir acompañada de la explicación oportuna respecto a la forma en que los mismos se van a generar, a los efectos, entre otras razones, de verificar que la cifra estimada es correcta.

La claridad y transparencia en el establecimiento de la tasa, tanto respecto a los costes como a los ingresos, se corresponde con los derechos del contribuyente que ha de conocer los motivos y cálculos de las administraciones para la

imposición de un determinado tributo para las haciendas públicas, de manera que, si a su derecho conviene, pueda usar frente a él de todos los medios de impugnación y defensa a su alcance; lo contrario sería originar una verdadera indefensión e inseguridad jurídica contraria al espíritu de la Ley y al artículo 9.3 y 31.1 de la Constitución española.

Por todo ello, la tesis del Ayuntamiento recurrente no puede ser compartida. La doctrina sustentada por la sentencia recurrida, al establecer la exigencia de que los ingresos estén acreditados suficientemente y de forma detallada, es la acertada. Sólo así se puede determinar si las tarifas para la liquidación de la tasa en cuestión superan el razonable equilibrio que por imperativo del artículo 24 de la Ley 39/1988 ha de existir entre el importe estimado de dichas tasas y el coste real o previsible del servicio que mediante la expedición de las mismas se presta (sentencia de esta Sala de 19 de junio de 1997).

En consecuencia, los dos primeros apartados de la doctrina legal postulada, relativos a la interpretación de los artículos 24.1 y 25 de la Ley de haciendas locales, al resumir las exigencias del principio de equivalencia consagrados en los citados preceptos, en lo que se refiere a la determinación de los ingresos previstos por la tasa, no se consideran acertados.

2.4. Publicación de las ordenanzas fiscales (STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004)

El artículo 17.4 de la Ley reguladora de las haciendas locales distingue entre la aprobación de una nueva Ordenanza fiscal y la modificación de la ya existente, exigiendo sólo la publicación del texto íntegro de la nueva Ordenanza en el primer caso, pero no cuando se trata de una simple modificación, en el que basta con la inserción del texto de la misma, no de toda la Ordenanza.

2.5. La categoría de bienes de características especiales en el impuesto sobre bienes inmuebles

2.5.1. Improcedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad de las leyes 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario, y 51/2002, de 23 de diciembre, de reforma de la LHL, Ley 39/1988, de 28 de diciembre

No procede plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre las disposiciones contenidas en las leyes 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, y 51/2002, de 23 de diciembre, de reforma de la LHL, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, que se refieren a los bienes de características especiales (*STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004; 12 de enero de 2007, recurso de casación 234/2003*).

La sentencia se remite a otra anterior de 12 de enero de 2007 (recurso de casación 1236/2005) en la que se afirmaba lo siguiente:

“Debemos comenzar recordando que aunque la Ley 51/2002 recoge la existencia de tres clases de bienes, los rústicos, los urbanos y los de características especiales, frente a la antigua definición de los bienes inmuebles establecida en los artículos 62 y 63 del texto anterior a la reforma, que sólo se refería a los bienes urbanos y a los de naturaleza rústica, remitiéndose, por otra parte, a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario para la definición del objeto del hecho imponible, la categoría de los bienes de características especiales no era en realidad novedosa, pues el Real decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprobaban las normas técnicas de valoración y el cuadro-marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, ya se refería a aquellos inmuebles cuyas características especiales impedían su valoración de acuerdo con el procedimiento establecido con carácter general en las normas técnicas, estableciendo el artículo 3 que ‘en el caso de inmuebles que excedan del ámbito territorial de un municipio cuyas características especiales impidan su valoración de acuerdo con el procedimiento establecido con carácter general en las normas técnicas incluidas en el anexo del presente Real decreto, se individualizará en la ponencia de valores el procedimiento específico para su valoración, concretándose los inmuebles a los que dicho procedimiento será de aplicación.’”

Además, la singularidad de estos bienes, fue reconocida también por el propio Catastro, al dictar diversas circulares estableciendo una metodología en relación con la valoración catastral de determinados bienes, por su especificidad.

Tampoco cabe olvidar que sobre algunos bienes que ahora se denominan de características especiales surgieron dudas doctrinales y jurisprudenciales sobre la sujeción o no al IBI, y sobre la aplicación o no a los mismos de coeficientes correctores distintos de los establecidos con carácter general. Así, en relación con las centrales hidroeléctricas, se discutió, por un lado, si debían considerarse bienes urbanos o rústicos, y, por otro, si era necesario distinguir entre construcción y lecho del embalse, siendo diversos los pronunciamientos jurisprudenciales, que reconocen la singularidad de estos bienes (sentencia de esta Sala de 15 de enero de 1998, seguida por las posteriores de 21 de enero de 1999, 14 de febrero de 2002, 22 de diciembre de 2003, entre otras muchas).

En torno a las centrales nucleares se dudaba si debían considerarse máquinas o instalaciones industriales, para su sujeción al IBI. Asimismo, en relación con las autopistas se cuestionó si las áreas de servicio y las calzadas laterales podían o no incluirse en la valoración.

No es de extrañar, con estos antecedentes, que el legislador, al introducir en la Ley 51/2002 la categoría cuestionada, pretendiese clarificar la situación catas-

tral y tributaria de estos bienes, no pudiendo sostenerse en rigor que sólo quepan dos categorías de bienes, rústicos o urbanos, cuando es evidente que, a efectos catastrales, hay bienes que no reúnen las características de los urbanos o rústicos, lo que hace viable la nueva categoría, para encuadrar en ella a los bienes singulares que detalla.

Por otra parte, la remisión a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario supone la plena libertad de otra norma de considerar qué inmuebles están dentro de cada una de las categorías establecidas.

Por lo que respecta a los bienes de características singulares el legislador señaló, en el artículo 2.7 de la Ley 48/2002, “que los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble”, expresando el párrafo 2 de este artículo que “se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos.

a) Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo y las centrales nucleares.

b) Las presas, saltos de agua y embalses, incluidos lecho o vaso, excepto los destinados exclusivamente al riego.

c) Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.

d) Los aeropuertos y puertos comerciales.

Estamos, por tanto, ante una opción del legislador, que ha querido seleccionar un grupo de bienes, distinguiéndolos de los restantes bienes urbanos o rústicos, al estar revestidos de una especial caracterización, bien por su implicación en sectores estratégicos, como es el caso de los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, centrales nucleares, presas, saltos de agua y embalses, bien por su adscripción a un servicio público básico como el transporte, autopistas, carreteras y túneles de peaje, aeropuertos y puertos comerciales, sin que ello contravenga el principio de igualdad, al encontrarnos ante supuestos de hecho disímiles.

El Informe para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales de 3 de julio de 2002 aclara y justifica el motivo de creación de esta nueva categoría, señalando que esta nueva modalidad de bien inmueble “puede contribuir a que los bienes que en ellos se incluyan puedan, no sólo estar más adecuadamente valorados, atendiendo a su especificidad, sino también que, teniendo en cuenta la naturaleza de los mismos, es posible aplicarles tipos impositivos diferenciados, revisiones catastrales con periodicidad adecuada y no necesariamente coincidentes con la del resto de los bienes inmuebles, así como un régimen especial de reducción de la base imponible o la no-aplicación del mismo”.

La recurrente insiste en que existen numerosos bienes inmuebles que pueden considerarse comprendidos en la definición genérica, pero que no están catalogados como inmuebles de características especiales; y que, en el extremo contrario, existen diversos bienes inmuebles que han quedado expresamente catalogados como tales, a pesar de que no encajan en dicha definición genérica. A título de simples ejemplos cita los grandes complejos industriales, las grandes instalaciones deportivas, los grandes centros comerciales, las grandes instalaciones hoteleras y los denominados “parques temáticos”. Por el lado contrario, señala que están claramente tipificados una caseta que albergue un grupo electrógeno de escasa potencia, o un simple aerogenerador o una pantalla de placas fotoeléctricas colocada en un monte o en medio del campo, por estar estos bienes destinados a la producción de energía eléctrica.

Sin embargo, no puede tacharse de discriminatoria la clasificación, pues los ejemplos como omitidos no resultan equiparables a los específicamente contemplados, no estando sujeto el legislador a criterios o configuraciones previstas, y los otros casos nunca podrán tener la consideración de bien inmueble de características especiales por no reunir los requisitos legales exigidos.

En definitiva, nada puede objetarse al legislador cuando contempla la categoría cuestionada, y agrupa en ella a determinados bienes, atendiendo a su especificidad y a su peculiar naturaleza. Podrá criticarse la técnica legislativa seguida pero los bienes inmuebles de características especiales que se señalan en cuanto constituyen un conjunto complejo de uso especificado son bienes inmuebles diferentes a los que se consideran como urbanos o rústicos.

En conclusión, en el presente caso, pese a los argumentos de la recurrente, existe un fundamento objetivo y razonable por existir situaciones diversas que justifican la desigualdad.

2.5.2. Determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales (STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004)

La determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales se debe llevar a cabo mediante un procedimiento específico que no tiene asignado un tiempo mínimo para poder desarrollarse o un tiempo máximo en el que deba impulsarse. Será cuando se fije el valor catastral cuando se podrá por los cauces procesales oportunos cuestionar la adaptación de las normas legales reguladoras a la Constitución, debiendo recordarse, asimismo, que la disposición transitoria 1ª de la Ley 51/2002, estableció un período transitorio durante el que se mantiene el valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales y las reducciones en la base imponible para los bienes catastrados.

2.5.3. Regulación de la cuota tributaria

La regulación de la cuota tributaria de los bienes inmuebles de características especiales (*STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004*). Como se establece en la referida sentencia de 12 de enero de 2007, aun siendo cierto que la nueva normativa (artículo 73 de la Ley de reforma de las haciendas locales de 2002) establece para los bienes inmuebles urbanos un tipo de gravamen que oscila entre el 0,40 y el 1,10% de la cuota íntegra del impuesto, y para los rústicos entre el 0,3 y el 0,90%, mientras que para los bienes de características especiales se establece un tipo de gravamen que oscila entre el 0,40 y el 1,3% de esa misma cuota, también lo es que esa mayor carga tributaria no carece de fundamento justificado y racional, por la trascendencia de estos bienes, su afección a poblaciones o por revelar una mayor capacidad económica en el sujeto pasivo, no debiendo olvidarse, por otro lado, la voluntad del legislador, quien en la exposición de motivos de la Ley 51/2002 expresó que el conjunto de modificaciones tenía como finalidad, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las entidades locales proclamado en la Constitución y, por otra parte, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definitivos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales, por lo que la norma ha querido, sobre la base del principio de autonomía municipal, que los ayuntamientos dentro de un límite mínimo y máximo fijen el tipo de gravamen, sin establecer módulos objetivos cuando se trata de bienes inmuebles de características especiales.

2.5.4. Bonificación

La bonificación en relación con los bienes inmuebles de características especiales (*STS de 15 de enero de 2007, recurso de casación 10607/2004*). Es posible la bonificación potestativa que el artículo 75 de la Ley de reforma de las haciendas locales (actual artículo 74 del Texto refundido de 2004), contempla, al disponer que los ayuntamientos, mediante ordenanza, podrán regular una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales.

2.6. Exclusión del devengo de intereses en supuestos de devolución por duplicidad de pago

La Ordenanza municipal que excluye el devengo de intereses en supuestos de devolución por duplicidad de pago infringe la Ley, y por ello procede la anulación de dicha disposición (*STS de 21 de marzo de 2007, recurso de casación*

495/2002). El artículo 127.4 de la Ordenanza fiscal general, del Ayuntamiento de Barcelona, en la versión del año 1997, que se discutía en el recurso, disponía: "No se devolverá el interés legal en los supuestos de recibos ingresados por duplicado."

La doctrina consolidada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (valga por todas, la sentencia de 16 de diciembre de 2003) distingue entre "devolución de ingresos indebidos" y devolución de ingresos debidos que, posteriormente por razón de la técnica impositiva, resultan improcedentes, y por eso se llaman "devoluciones de oficio".

La devolución de los ingresos indebidos se produce por alguno de los siguientes motivos:

1°. Error material o de hecho en la liquidación practicada por la Administración o en las declaraciones, liquidaciones o autoliquidaciones.

2°. Error material o de hecho en el pago (duplicidad de pago, o pago excesivo, o pago que no se corresponde con su liquidación), en el entendimiento de que la liquidación es ajustada a Derecho.

3°. *Error iuris* en que ha incurrido la Administración, al liquidar, o el contribuyente al presentar su declaración-liquidación o autoliquidación.

De acuerdo con las normas generales, toda devolución de ingresos indebidos devenga intereses de demora desde la fecha del ingreso reputado indebido.

En cambio, las devoluciones de oficio se producen por retenciones que superan la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto sobre sociedades, o por diversas razones, en el impuesto sobre el valor añadido. La idea clave es que se trata de pagos realizados *ab initio* conforme a Derecho, pero que posteriormente han de ser devueltos total o parcialmente, por razones derivadas de la técnica fiscal utilizada. En estas "devoluciones de oficio", el devengo de intereses a favor de los contribuyentes no se rige por las normas generales de las devoluciones de ingresos indebidos, sino por normas específicas contenidas en la regulación de los tributos antes indicados.

Así las cosas, resulta preciso señalar que en el momento de producción de los hechos, el artículo 155 de la Ley general tributaria [de 1963], según la redacción que le diera la Ley 10/1985, de 26 de abril, disponía:

"1. Los sujetos pasivos o responsables y sus herederos o causahabientes tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro con ocasión del pago de las deudas tributarias, aplicándose el interés legal. 2. Por vía reglamentaria se regulará el procedimiento que debe seguirse, según los distintos casos de ingresos indebidos, para el reconocimiento del derecho a la devolución y la forma de su realización, que podrá hacerse, según preceptúa el artículo 68 de esta Ley, mediante compensación."

El artículo 155 de la Ley no establecía la exigencia de aplicación del “interés legal”, de tal forma que sólo fue posible la medida resarcitoria de abono del mismo, en los casos de errores de hecho o de derecho en que pudiera haber incurrido la Administración tributaria al gestionar, comprobar y liquidar los tributos, y ello, a partir de la vigencia de la base tercera, letra b), de la Ley 39/1980, de 5 de julio, de bases sobre procedimiento económico-administrativo, y luego de los artículos 36 del Real decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, y 115.4 del Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por el Real decreto 1999/1981, de 20 de agosto, los cuales dispusieron que si, como consecuencia de la estimación de la reclamación interpuesta, hubiese que devolver cantidades ingresadas, el interesado tendría derecho al interés de demora desde la fecha del ingreso, en la cuantía establecida en el entonces artículo 36.2 de la Ley general presupuestaria.

Sin embargo, como consecuencia de la antes dicha modificación del artículo 155 de la Ley general tributaria, por la Ley 10/1985, de 26 de abril, incorporando al artículo 155, apartado 1, la frase “aplicándose el interés legal”, la medida resarcitoria alcanzó carácter general para todos los ingresos indebidos, lo fueran por culpa de la Administración pública o por la de los contribuyentes, bien en la fase de pago o *solutio* o por duplicidad de pago.

Y como consecuencia de la reforma legal expresada, el Real decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, reguló el procedimiento para la realización de las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, en los casos de duplicidad de pago, ingreso de cantidades superiores a los importes de deudas liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario, pagos después de la prescripción para la exigencia del tributo y rectificaciones de errores materiales, de hecho o aritmético (artículo 7). Y es el artículo 2 del Real decreto citado, que al regular en su artículo 2 el denominado “Contenido del derecho a la devolución”, dispone: “2. También forma parte de la cantidad a devolver: [...] b) El interés legal aplicado a las cantidades indebidamente ingresadas, por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la de la propuesta de pago. El tipo de interés legal aplicable será el vigente el día en que se efectuó el ingreso indebido.”

Es llano, por tanto, que el artículo 127.4 de la Ordenanza fiscal general, para el ejercicio de 1997, infringe el artículo 155 de la Ley general tributaria de 28 de diciembre de 1963, según redacción de la Ley 10/1985, de 26 de abril, y, en consecuencia, “procede casar la sentencia que no lo entendió así, a pesar de que la parte recurrente en la instancia, había expresado en la demanda, aun cuando fuera en forma muy general, la falta de justificación del precepto legal impugnado y la necesidad de su adecuación a aquella Ley. Una vez casada la sentencia, procede resolver el recurso contencioso-administrativo dentro de

los términos en que ha sido planteado el debate ante esta Sala, y ello ha de hacerse mediante la estimación de dicho recurso, anulando el artículo 127.4 de la Ordenanza fiscal general del Ayuntamiento de Barcelona, para el año 1997, lo que, en cumplimiento del artículo 107.2 de la Ley jurisdiccional, deberá publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*".