



Roj: STS 1979/2014  
Id Cendoj: 28079130022014100252  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 3775/2010  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

TRIBUNAL SUPREMO.

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: SEGUNDA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Montalvo

Magistrados:

D. Manuel Vicente Garzón Herrero

D. Emilio Frías Ponce

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco

D. José Antonio Montero Fernández

D. Manuel Martín Timón

D. Juan Gonzalo Martínez Micó

En la Villa de Madrid, a diecinueve de mayo de dos mil catorce.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. al margen anotados, el presente recurso de casación núm. **3775/2010**, promovido por el **AYUNTAMIENTO DE CASTRO URDIALES**, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio Gómez de la Serna y Andrada, contra la Sentencia de 7 de abril de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 591/2009, formulado frente al Acuerdo definitivo de Modificación de la Ordenanza Fiscal núm.1, reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles, aprobada por el Ayuntamiento de Castro Urdiales y publicada en el Boletín Oficial de Cantabria de 26 de diciembre de 2007.

Ha sido parte recurrida el partido político **GRUPO DE TRABAJO DE CASTRO URDIALES**, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Silvia de la Fuente Bravo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Pleno del Ayuntamiento de Castro Urdiales, en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2007, acordó la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza Fiscal número 1 reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial de Cantabria núm. 249, de fecha 26 de diciembre de 2007.

Disconforme con el anterior acuerdo, el partido político Grupo de Trabajo de Castro Urdiales interpuso recurso contencioso- administrativo núm. 591/2009, solicitando se decretara su nulidad, por no ajustarse a Derecho, en síntesis, por los motivos siguientes:

1.- Por vulnerar el principio de igualdad en materia tributaria.

2.- Porque la reducción recogida en los arts. 67 a 70 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo , que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales vulnera el principio de igualdad contenido en el art.14 de la Constitución española (CE) en relación con el 31 de la CE , interesando se plantee cuestión de constitucionalidad por considerar que una norma con rango de Ley -el citado Real Decreto-aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo puede ser contraria a la Constitución.

3.- Porque la bonificación acordada por la Ordenanza Fiscal al amparo del art. 74.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004 agrava las desigualdades tributarias.

4.- Porque la introducción en la misma de la subvención reglamentada en la Ordenanza Municipal reguladora de la Subvención al Contribuyente Empadronado en el Municipio de Castro Urdiales para el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana era un beneficio fiscal que carecía de soporte legal alguno.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó Sentencia, de fecha 7 de abril de 2010 , estimando parcialmente el recurso formulado contra el acuerdo definitivo de modificación de la Ordenanza Fiscal número 1 reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles aprobado por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, anulando el art. 13.9 de dicha ordenanza.

En lo que afecta al presente recurso de casación, la Sala de instancia determina que el art. 13.9 de la Ordenanza Fiscal impugnada es contrario a Derecho por las «razones siguientes:

1) *El art. 12 del TRLRHL establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales habrá de hacerse de acuerdo con la LGT y demás leyes estatales sectoriales sin que las Ordenanzas Municipales puedan contravenir dicha normativa.*

2) *El art. 9.1 del mismo TRLRHL establece, taxativamente, que no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en normas con rango de ley y los reconocidos en las Ordenanzas respecto "con los supuestos expresamente previstos por la ley".*

3) *La L. G.T. regula en su art. 56 apartados 5 y 6 las cuotas líquidas y en su caso, diferencial de los impuestos en la forma siguiente, la cuota líquida será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra las deducciones, bonificaciones, adiciones o coeficientes previstos, en su caso, en la ley de cada tributo. La cuota diferencial será el resultado de minorar la cuota líquida en el importe de las deducciones, pagos fraccionados, retenciones, ingresos a cuenta y cuotas, conforme a la normativa de cada tributo.*

4) *El art. 71 del TRLRHL regula la cuota líquida como el resultado de minorar la cuota íntegra, obtenida tras aplicar las reducciones previstas en los art. 67 e 70 de la ley , en el importe de las bonificaciones obligatorias (art. 73 de la ley ) y el de las bonificaciones potestativas (art. 74 de la LRHL).*

5) *La cuota líquida así determinada sólo podrá minorarse, a tenor de lo dispuesto en el Art. 9.1.2º del RDLvo. 2/2004, en el importe de los beneficios fiscales reconocidos en las ordenanzas por domiciliación de deudas de vencimiento periódico y*

6) *El Ayuntamiento carece, por tanto, de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la LGT ni en la LRHL (RD Lvo -2/2004), todo ello con independencia además, de que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia ( art.2.5.b de la Ley de Cantabria 10/2006 y art. 2.4 g de la Ley 38/2003, General de Subvenciones )» (FD Octavo) .*

**SEGUNDO.-** Contra la anterior Sentencia, la representación procesal del Ayuntamiento de Castro Urdiales preparó y formalizó recurso de casación en el que, al amparo del art. 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , denuncia la «infracción de las Normas del Ordenamiento Jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate» (pág.2).

Para la Corporación recurrente, con sustento en los arts. 15.2 y 74.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 3 de marzo, (TRLRHL ), y 137 y 140 de la CE , así como en la doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1996 , «los Ayuntamientos tienen la posibilidad de regular una bonificación potestativa y de determinar el coeficiente de incremento máximo anual, estando vinculado en cuanto al procedimiento de cálculo a lo determinado de forma taxativa por la Legislación estatal» (pág. 8).

Y tras esto afirma que «[l]a regulación prevista por el Ayuntamiento habilita un bonificación de carácter potestativo que viene a suplementar la reducción establecida en los artículos 67 , 68 , 69 y 70 del Texto Refundido de la Ley de Régimen de Haciendas Locales , de carácter obligatoria y permite la limitación del incremento de la cuota para los inmuebles afectados por procedimientos de valoración colectiva de carácter total.

El objetivo de la bonificación es que los Ayuntamientos puedan establecer un porcentaje máximo de subida en las cuotas del impuesto en relación con las del ejercicio anterior, para todos y cada uno de los bienes inmuebles afectados» (pág. 18).

**TERCERO.-** La representación procesal del Grupo de Trabajo de Castro Urdiales formuló oposición al recurso de casación por escrito de fecha 20 de enero de 2011, solicitando la desestimación del mismo y la imposición de las costas a la parte recurrente.

A juicio de la parte recurrida «el recurso no puede prosperar ya que los motivos de fondo planteados de contrario únicamente versan sobre la facultad de los Ayuntamientos de establecer exenciones o bonificaciones fiscales a través de Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles ignorando que la causa de la anulación del art. 13.9 de la Ordenanza Fiscal es doble: carecer de competencia para introducir el beneficio fiscal anulado y haberlo hecho ignorando la normativa propia de la subvenciones» (pág. 2).

Aduce la representación del partido político que la subvención prevista en la Ordenanza Fiscal anulada «supone en la práctica una "bonificación" adicional para el contribuyente por IBI en Castro Urdiales», que, «como entiende la Sentencia recurrida, carece de soporte legal alguno, escapando a las competencias de la recurrente ya que excede de lo recogido en el 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». En concreto, se apunta que «[e]l art. 60 del RDLeg 2/2004 establece que, en cuanto a la naturaleza del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta Ley, por tanto, no permite la intromisión de elementos ajenos a los regulados en la misma. El Ayuntamiento de Castro Urdiales, haciendo caso omiso de esta previsión, introduce en la Ordenanza del IBI este elemento extraño. Pero da un paso más, y disfrazando una bonificación con el nombre de subvención, aprueba una bonificación que se excede de sus competencias, sin habilitación normativa alguna y vulnerando el principio de reserva de ley» (págs. 2-3).

**CUARTO.-** Señalada para votación y fallo la audiencia del día 14 de Mayo de 2014, en esa fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO .-** El presente recurso de casación se interpone por el Ayuntamiento de Castro Urdiales contra la Sentencia de 7 de abril de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria , que estima en parte el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 591/2009, formulado frente al Acuerdo definitivo de modificación de la Ordenanza Fiscal núm. 1 reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), aprobado por el Ayuntamiento de Castro Urdiales y publicado en el Boletín Oficial de Cantabria de 26 de diciembre de 2007.

En el pronunciamiento estimatorio de la Sala de instancia, tras examinar la normativa aplicable, anuló el art. 13.9 de dicha ordenanza por «los hechos y razones siguientes:

1) El art. 12 del TRLRHL establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales habrá de hacerse de acuerdo con la LGT y demás leyes estatales sectoriales sin que las Ordenanzas Municipales puedan contravenir dicha normativa.

2) El art. 9.1 del mismo TRLRHL establece, taxativamente, que no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en normas con rango de ley y los reconocidos en las Ordenanzas respecto "con los supuestos expresamente previstos por la ley".

3) La L. G.T. regula en su art. 56 apartados 5 y 6 las cuotas líquidas y en su caso, diferencial de los impuestos en la forma siguiente, la cuota líquida será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra las deducciones, bonificaciones, adiciones o coeficientes previstos, en su caso, en la ley de cada tributo. La cuota diferencial será el resultado de minorar la cuota líquida en el importe de las deducciones, pagos fraccionados, retenciones, ingresos a cuenta y cuotas, conforme a la normativa de cada tributo.

4) El art. 71 del TRLRHL regula la cuota líquida como el resultado de minorar la cuota íntegra, obtenida tras aplicar las reducciones previstas en los art. 67 e 70 de la ley , en el importe de las bonificaciones obligatorias (art. 73 de la ley) y el de las bonificaciones potestativas (art. 74 de la LRHL).

5) La cuota líquida así determinada sólo podrá minorarse, a tenor de lo dispuesto en el Art. 9.1.2º del RDLvo. 2/2004, en el importe de los beneficios fiscales reconocidos en las ordenanzas por domiciliación de deudas de vencimiento periódico y

6) El Ayuntamiento carece, por tanto, de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la LGT ni en la LRHL (RD Lvo -2/2004), todo ello con independencia además, de que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia ( art.2.5.b de la Ley de Cantabria 10/2006 y art. 2.4 g de la Ley 38/2003, General de Subvenciones )» (FD Octavo) .

**SEGUNDO** .- Como ya se expuso en los Antecedentes, la representación procesal del Ayuntamiento de Castro Urdiales preparó y formalizó recurso de casación en el que plantea un único motivo de casación en el que, al amparo del art. 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), alega que los Ayuntamientos tienen la posibilidad de regular una bonificación potestativa y de determinar el coeficiente de incremento máximo anual, estando vinculado en cuanto al procedimiento de cálculo a lo determinado de forma taxativa por la Legislación estatal. Asimismo, señala que objetivo de esa bonificación es que los Ayuntamientos puedan establecer un porcentaje máximo de subida en las cuotas del impuesto en relación con las del ejercicio anterior, para todos y cada uno de los bienes inmuebles afectados.

Por su parte, el partido político Grupo de Trabajo de Castro Urdiales formuló oposición al recurso de casación, solicitando su desestimación por los razonamientos que se han expuesto en los Antecedentes.

**TERCERO** .- La cuestión litigiosa que se somete a casación es, básicamente, la discrepancia de la Corporación recurrente con la revisión y pronunciamiento realizado en la instancia sobre la disconformidad a derecho del art. 13.9 de la Ordenanza Fiscal núm. 1 de Castro-Urdiales.

La citada norma reglamentaria textualmente dispone:

«El importe del recibo a pagar será el resultado de restar de la cuota líquida del impuesto, la subvención que en su caso corresponda según lo establecido en la Ordenanza Municipal reguladora de la Subvención al Contribuyente Empadronado en el Municipio de Castro Urdiales para el pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana».

Estamos, pues, ante la minoración de la cuota líquida del IBI decidida por un Ayuntamiento, utilizando un peculiar mecanismo como es la subvención.

Para examinar en encaje de esta disposición en el marco jurídico regulador del IBI, debemos mencionar las normas legales de referencia, todas ellas establecidas en el 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 (TRLHL).

Así, el art. 9.1, en relación con los posibles beneficios fiscales señala:

«1. No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos».

La gestión del IBI deberá acogerse a lo establecido en el art. 12 del TRLHL, que dice:

«1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa».

Específicamente, los Ayuntamientos detentan potestad normativa a través de las ordenanzas fiscales, como la que nos ocupa, señalándose en el art. 15 del TRLHL que:

*«1. Salvo en los supuestos previstos en el art. 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos.*

*2. Respecto de los impuestos previstos en el art. 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales».*

Por tanto, cuando el legislador decide la composición de la cuota líquida del IBI ya tiene en cuenta las posibles bonificaciones, tal como expresa el art. 71.2:

*«2. La cuota líquida se obtendrá minorando la cuota íntegra en el importe de las bonificaciones previstas legalmente».*

Es en el art. 74 del TRLHL donde se establecen las bonificaciones potestativas de los Ayuntamientos, estableciendo su apartado 2 lo siguiente:

*«2. Los ayuntamientos podrán acordar, para cada ejercicio, la aplicación a los bienes inmuebles de una bonificación en la cuota íntegra del impuesto equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior multiplicada esta última por el coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida que establezca la ordenanza fiscal para cada uno de los tramos de valor catastral y, en su caso, para cada una de las diversas clases de cultivos o aprovechamientos o de modalidades de uso de las construcciones que en aquella se fijen y en que se sitúen los diferentes bienes inmuebles del municipio.*

*Dicha bonificación, cuya duración máxima no podrá exceder de tres períodos impositivos, tendrá efectividad a partir de la entrada en vigor de nuevos valores catastrales de bienes inmuebles de una misma clase, resultantes de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general de ámbito municipal. Asimismo, la ordenanza fijará las condiciones de compatibilidad de esta bonificación con las demás que beneficien a los mismos inmuebles.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en el supuesto de que la aplicación de otra bonificación concluya en el período inmediatamente anterior a aquel en que haya de aplicarse sobre ese mismo inmueble la bonificación a que se refiere este apartado, la cuota sobre la que se aplicará, en su caso, el coeficiente de incremento máximo anual será la cuota íntegra del ejercicio anterior.*

*Cuando en alguno de los períodos impositivos en los que se aplique esta bonificación tenga efectividad un cambio en el valor catastral de los inmuebles, resultante de alteraciones susceptibles de inscripción catastral, del cambio de clase del inmueble o de un cambio de aprovechamiento determinado por la modificación del planeamiento urbanístico, para el cálculo de la bonificación se considerará como cuota líquida del ejercicio anterior la resultante de aplicar el tipo de gravamen de dicho año al valor base determinado conforme a lo dispuesto en el art. 69 de esta ley.*

*Las liquidaciones tributarias resultantes de la aplicación de esta bonificación se registrarán por lo previsto en el art. 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, sin que sea necesaria su notificación individual en los casos de establecimiento, modificación o supresión de aquella como consecuencia de la aprobación o modificación de la ordenanza fiscal».*

Fijado el marco legal aplicable al supuesto enjuiciado, no deberá obviarse, como recogen las Sentencias de 13 de diciembre de 2010 [(rec. cas. núms. 3302/07 y 3488/07), FFDD Tercero y Cuarto, respectivamente], que el reconocimiento de la autonomía local, tanto en el plano doméstico (arts. 137 y 140 de la Constitución española) como en el internacional [Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE de 24 de febrero de 1989)] se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo indisponible por el legislador. Se trata de que tales instancias sean reconocibles como entidades dotadas de autogobierno (Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 159/2001 y 240/2006, FFJJ 4 y 8, respectivamente).

Como explica la Sentencia de 14 de febrero de 2011 (rec. cas. núm. 3079/2009), «la autonomía local, una vez asegurado aquel contenido mínimo, constituye un concepto jurídico de contenido legal, de libre configuración para el titular de la potestad legislativa (SSTC 170/1989, FJ 9º, y 240/2006, FJ 8º). Con carácter

general, ese legislador es el estatal, en virtud de su competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ( artículo 149.1.18ª de la Constitución ), que ha de ejercer a través de la legislación reguladora de las bases del régimen local ( SSTC 159/2001, FJ 4º, y 240/2006 , FJ 8º).

Tratándose de la dimensión económica, esa autonomía de la que gozan los entes locales tiene dos vertientes, la de los ingresos y la de los gastos. En el primer aspecto, el artículo 142 de la Constitución , al señalar que las haciendas locales deben disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, no les garantiza la autonomía económico-financiera, sino idoneidad y la capacidad de los recursos propios - patrimoniales o tributarios- para el cumplimiento de sus funciones ( SSTC 96/1990 , FJ 7º, 166/1998, FJ 10º, y 48/2004 , FJ 10º). En definitiva, la Constitución garantiza la suficiencia de los medios financieros de los entes locales no su autonomía financiera. Se trata de que dispongan de los caudales precisos para ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas ( SSTC 104/2000, FJ 4º, y 48/2004 , FJ 10º). En la otra dimensión, la de los gastos, el artículo 142, en conexión con el artículo 137, los dos de la Norma Suprema, no sólo consagra el mencionado principio de suficiencia, sino la autonomía, entendiéndola como la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias locales ( SSTC 109/1998, FJ 10º, y 48/2004 , FJ 10º).

La misma visión proporciona la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo artículo 9 habla de recursos propios suficientes y proporcionados para el ejercicio de las propias competencias (apartados 1 y 2).

De este bloque de doctrina, que hemos reproducido con las mismas o parecidas palabras en nuestras sentencias de 20 de febrero de 2009 (cinco) (recursos de casación 3949/06 , FJ 5º; 3966/06 , FJ 6º; 4480/06 , FJ 5º; 4678/06, FJ 6º; y 5110/06 , FJ 6º); 11 de junio de 2009 (casación 5940/07 , FJ 5º); 2 de octubre de 2009 (casación 255/07, FJ 6º); y 8 de octubre de 2009 (casación 5765/97 , FJ 5º), se obtiene que nuestra Constitución y las normas internacionales que nos vinculan garantizan la suficiencia financiera de los entes locales, pero no imponen que, cuando el Estado dispone beneficios fiscales sobre tributos de esos entes, deba compensarles por el importe que dejan de ingresar debido a la ventaja.

Siendo así, se ha de concluir que corresponde al legislador ordinario, respetando el núcleo indisponible de la autonomía local y garantizando esa suficiencia, disciplinar los instrumentos para que, en casos como el actual, una y otra queden salvaguardadas. Alcanzan así protagonismo los artículos 721 del texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1955 , 187.1 del texto refundido de 1986 y 9.2 de la Ley 39/1988» (FD Cuarto) .

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de 12 de enero de 2012 (rec. cas. núm. 3650/2010 ), que argumenta que « el reconocimiento de la autonomía local, tanto en el plano doméstico [ arts. 137 y 140 de la Constitución española (CE )] como en el internacional (Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo indisponible por el legislador. Se trata de que tales instancias sean reconocibles como entidades dotadas de autogobierno ( SSTC 159/2001, FJ 4º ; y 240/2006 , FJ 8). Nada más y nada menos. El constituyente no fue más allá de la proclamación de esa garantía institucional, a la que no dotó de una configuración concreta, tarea que defirió al legislador ordinario ( SSTC 32/1981, FJ 3 ; y 159/2001 , FJ 4).

Así pues, la autonomía local, una vez asegurado aquel contenido mínimo, constituye un concepto jurídico de contenido legal, de libre configuración para el titular de la potestad legislativa ( SSTC 170/1989, FJ 9 ; y 240/2006 , FJ 8). Con carácter general, ese legislador es el estatal, en virtud de su competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ( art. 149.1.18ª de la CE ), que ha de ejercer a través de la legislación reguladora de las bases del régimen local ( SSTC 159/2001, FJ 4º ; y 240/2006 , FJ 8).

Tratándose de la dimensión económica, esa autonomía de la que gozan los entes locales tiene dos vertientes, la de los ingresos y la de los gastos. En el primer aspecto, el art. 142 de la CE , al señalar que las Haciendas Locales deben disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, no les garantiza la autonomía económico-financiera, sino idoneidad y la capacidad de los recursos propios - patrimoniales o tributarios- para el cumplimiento de sus funciones ( SSTC 96/1990, FJ 7º ; 166/1998, FJ 10º ; y 48/2004 , FJ 10). En definitiva, la Constitución garantiza la suficiencia de los medios financieros de los Entes Locales, no su autonomía financiera. Se trata de que dispongan de los caudales precisos para ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas ( SSTC 104/2000, FJ 4º ; y 48/2004 , FJ 10). En la otra dimensión, la de los gastos, el art. 142, en conexión

con el art. 137, los dos de la Norma Suprema, no sólo consagra el mencionado principio de suficiencia, sino la autonomía, entendiéndola como la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias locales ( SSTC 109/1998, FJ 10 ; y 48/2004 , FJ 10).

La misma visión proporciona la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 9 habla de recursos propios suficientes y proporcionados para el ejercicio de las propias competencias (apartados 1 y 2).

De este bloque de doctrina, que hemos reproducido con las mismas o parecidas palabras en nuestras Sentencias de 20 de febrero de 2009 [(rec. cas. núm. 3949/2006), FD Quinto ; ( rec. cas. núm. 3966/2006), FD Sexto ; ( rec. cas. núm. 4480/2006), FD Quinto ; ( rec. cas. núm. 4678/2006), FD Sexto ; y ( rec. cas. núm. 5110/2006 ) , FD Sexto]; de 11 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 5940/2007), FD Quinto ; de 2 de octubre de 2009 (rec. cas. núm. 255/2007), FD Sexto ; y de 8 de octubre de 2009 (rec. cas. núm. 5765/2007 ) , FD Quinto, se obtiene que nuestra Constitución y las normas internacionales que nos vinculan garantizan la suficiencia financiera de los Entes Locales, pero no imponen que, cuando el Estado dispone beneficios fiscales sobre tributos de esos entes, deba compensarles por el importe que dejen de ingresar debido a la ventaja.

Siendo así, se ha de concluir que corresponde al legislador ordinario, respetando el núcleo indisponible de la autonomía local y garantizando su suficiencia financiera, disciplinar los instrumentos para que, en casos como el actual, esa autonomía y esta suficiencia queden salvaguardadas. Alcanzan, así, protagonismo los arts. 721 del texto articulado de 1955 de la Ley de Bases de Régimen Local , 187 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , y 9.2 de la LRHL» ( FD Quinto) .

Pues bien, partiendo de los principios y normas legales antes expuestas, esta Sala debe respaldar el criterio mantenido por la Sentencia de instancia, pues, partiendo del respeto a la autonomía local y a la posibilidad legal de que los Ayuntamientos apliquen en las Ordenanzas fiscales beneficios potestativos, éstos se fijarán con respeto a las previsiones legales del TRLHL y de la Ley General Tributaria (arts. 9.1 y 12.2 TRLRHL), debiendo fijar las cuotas del IBI conforme a lo dispuesto legalmente ( art. 15.2 TRLHL), lo que nos lleva a sentar que las reducciones que se realicen en las cuotas impositivas deberán regirse por las determinaciones legales (art. 71 TRLHL). En consecuencia, no cabe duda alguna que el Ayuntamiento de Castro Urdiales no respetó en la aprobación del art. 13.9 de la Ordenanza del IBI las previsiones del art. 74.2 TRLHL, ya que si pretendía evitar subidas excesivas o poner un límite a los posibles incrementos anuales de la cuota del IBI debió de acudir a las reducciones por bonificaciones potestativas, con su consiguiente régimen normativo, en lugar de utilizar el peculiar sistema de subvenciones, ajenas en su naturaleza jurídica y fines al ámbito fiscal, razón por la que resulta acertada la argumentación de la Sentencia impugnada cuando afirma que el Ayuntamiento carecía de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la Ley General Tributaria ni en el TRLHL, insistiendo en que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia.

Por tanto, procede desestimar el único motivo de casación y confirmar la Sentencia impugnada.

**CUARTO.-** En atención a los razonamientos anteriores, procede declarar la desestimación del recurso de casación formulado por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, lo que determina la imposición de costas a dicha parte recurrente, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA .

La Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el art. 139.3 de dicho texto legal , señala 8.000 euros como cuantía máxima de las referidas costas.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución

## FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE CASTRO URDIALES** , contra la Sentencia de 7 de abril de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 591/2009, con expresa imposición de costas a la parte recurrente, con el límite cuantitativo expresado en el último de los fundamentos jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

Rafael Fernández Montalvo

Manuel Vicente Garzón Herrero Emilio Frías Ponce



Joaquín Huelin Martínez de Velasco José Antonio Montero Fernández

Manuel Martín Timón Juan Gonzalo Martínez Micó

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente don Rafael Fernández Montalvo , estando constituida la Sala en audiencia pública, lo que, como Secretaria de la misma **CERTIFICO** .

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ