

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A OTRA

(Comentario a la STS de 16 de marzo de 2016)¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

Anulación de una disposición de la Administración General del Estado. Lesión patrimonial a ayuntamiento. Obligación legal de soportar el daño. Inexistencia de daño antijurídico. La presente sentencia del Tribunal Supremo confirma la denegación de la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por un ayuntamiento contra la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda, con ocasión de unos presuntos perjuicios económicos causados como consecuencia de los ingresos tributarios dejados de percibir a raíz de la declaración de nulidad de la ponencia de valores de la totalidad de los bienes inmuebles urbanos del término municipal por sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia competente. No cabe excluirse la institución de la responsabilidad cuando la relación indemnizatoria surge entre dos Administraciones públicas, pues al referirse el artículo 139 de la Ley 30/1992 a los particulares como únicos legitimados para instar la responsabilidad patrimonial, tal concepto no puede interpretarse en sentido estricto de referirse únicamente a personas privadas, pues la cualidad de perjudicado puede surgir sin problema alguno en el seno de una relación interadministrativa. Pero en este caso no concurre un elemento esencial para apreciar la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración pública, a saber, no existe daño alguno, pues en caso de existir, este se debería a la propia conducta del ayuntamiento al haber instado la revisión de los valores catastrales, haberlos informado favorablemente y, lo que es más grave, haber instado su anulación jurisdiccional.

Palabras claves: responsabilidad patrimonial de la Administración, responsabilidad entre Administraciones y obligación legal de soportar el daño.

Fecha de entrada: 11-05-2016 / Fecha de aceptación: 24-05-2016

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de mayo de 2016).

La casuística que reviste la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración hace que nos encontremos ante supuestos que han de exigir nuestra atención. Lo peculiar del caso que vamos a examinar se sustenta sobre una pretensión deducida por una Administración pública respecto de otra, al considerar aquella que esta le ha ocasionado un notable perjuicio de carácter económico, siendo el ámbito más frecuente en el que se dan este tipo de litigios entre Administraciones públicas aquel en que existen competencias compartidas sobre una materia.

Nos situamos en el año 2007 cuando por parte de la Dirección General del Catastro, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, se aprueba la ponencia de valores para un municipio de la provincia de Alicante. Precisar que una ponencia de valores es un documento que recoge los criterios, módulos de valoración y demás elementos precisos para llevar a cabo la determinación del valor catastral de todos los inmuebles de un municipio y que son un reflejo del valor de mercado en ese momento. En este supuesto concreto fue el propio ayuntamiento el que solicitó de la dirección general citada la revisión de los valores catastrales, habiendo el ayuntamiento, y esto es un dato muy relevante en el devenir del litigio, aprobado un informe favorable a dicha ponencia.

Una vez publicada la nueva ponencia de valores, el ayuntamiento, al estar disconforme con los valores catastrales de dos inmuebles de la localidad de los que era titular, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (en adelante, TSJCV), el cual en sentencia del año 2010 estimó el recurso y anuló no solo los valores catastrales de los dos inmuebles sino también toda la ponencia de valores, al considerar que no se encontraba ni motivada ni justificada al no haberse facilitado las fuentes de las que se obtiene el valor de las muestras que se dicen tomadas y se detectan problemas de identificación o descripción del tipo de inmueble de tales muestras. Apuntar que hubo que plantear un incidente de ejecución de sentencia toda vez que la Dirección General del Catastro se limitó a anular los dos valores catastrales anulados, obviando que la sentencia también anuló en su integridad toda la ponencia de valores.

Teniendo presentes los indudables perjuicios económicos que para el Ayuntamiento de Pego suponía la anulación judicial de la ponencia de valores –concretados en una significativa reducción por los ingresos dimanantes de la recaudación tanto del Impuesto sobre Bienes

Inmuebles (IBI) como del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)–, el citado ayuntamiento en el año 2011 presentó ante el Ministerio de Hacienda reclamación de responsabilidad patrimonial. Precisa en apoyo de su pretensión que como consecuencia de la anulación de la ponencia de valores las liquidaciones tributarias del IBI 2011 han tenido que ser giradas aplicando los dictados de la ponencia de valores anterior a la anulada y los consiguientes valores catastrales anteriores a los anulados, lo que supuso una merma en la recaudación por dicho concepto y periodo por importe de 2.634.467,14 euros, así como el importe correspondiente al perjuicio ocasionado en cuanto al IIVTNU, cuyo cálculo se realiza con base en el valor catastral del suelo del bien transmitido.

Los informes recabados por el Ministerio de Hacienda a lo largo de la tramitación de la reclamación fueron contrarios a los intereses del ayuntamiento reclamante al sostener aquellos que no cabe inferir un daño antijurídico para el ayuntamiento por razón de una menor recaudación derivada de la anulación de una ponencia de valores que él mismo promovió, dictándose a continuación resolución por la que se desestimaba en vía administrativa la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El ayuntamiento decidió interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, esgrimiendo en síntesis la concurrencia de una relación de causalidad entre la actuación antijurídica del Catastro y su merma de ingresos, no teniendo el ayuntamiento la obligación legal de soportar dicho daño, pues en definitiva las causas de la anulación de la ponencia de valores puestas de manifiesto por el TSJCV se debieron, según propias palabras de este, a lo irracional e injustificado de dicha ponencia, habiéndose cometido unos gravísimos errores de valoración, sin haber atendido el catastro las advertencias verbales y escritas que le efectuó el propio ayuntamiento sobre la existencia de tales errores.

Pues bien, la AN desestima el recurso haciendo suyos los razonamientos contenidos en el informe emitido en vía administrativa por el Consejo de Estado, en el que pone de manifiesto que la posición jurídica del ayuntamiento no es la propia de un particular sino de persona jurídica-pública, recordando que fue el mismo ayuntamiento el que solicitó la revisión de valores catastrales y que, con anterioridad a su aprobación, informó favorablemente la ponencia. Continúa argumentando el Consejo de Estado que solo en un momento posterior, cuando consideró excesivas las valoraciones catastrales asignadas a determinados inmuebles de su propiedad, estimó que la ponencia no se ajustaba a derecho y procedió a su impugnación indirecta, pretendiendo ahora trasladar a la Administración del Estado el detrimento en la recaudación derivado de la anulación por él pretendida.

Asimismo, la AN destaca que existiendo sobre la materia litigiosa una división de competencias entre las Administraciones implicadas, las consecuencias de la incorrecta valoración catastral es algo que el ayuntamiento tiene la obligación jurídica de soportar, no siendo susceptibles de causar una hipotética responsabilidad patrimonial las actuaciones llevadas a cabo en las distintas fases de la gestión tributaria, respecto de la Administración competente para la otra fase. Con lo que no existe en este caso un daño antijurídico que el ayuntamiento no tenga

el deber jurídico de soportar, faltando en consecuencia el primero de los requisitos legalmente exigidos para que pueda declararse la pretendida responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, ya que es obvio que la anulación de las valoraciones catastrales individualizadas y de la propia ponencia de valores por la sentencia del TSJCV no determina por sí sola la existencia de dicha responsabilidad.

Atendido el elevado importe de la reclamación –superior a los 600.000 €–, al ayuntamiento afectado le queda abierta la posibilidad de interponer recurso de casación contra la sentencia desestimatoria del TSJCV, recurso que prepara e interpone, invocando tres motivos de casación, esgrimiendo la infracción de los artículos 139 de la Ley 30/1992 y 106 de la CE, destacando la relevancia de la siguiente circunstancia: que el ayuntamiento fue totalmente ajeno al proceso de elaboración y aprobación de la ponencia de valores impugnada. Y es que no cabe, a su juicio, desconocer que las ponencias de valores se elaboran única y exclusivamente por el Catastro, limitándose los ayuntamientos a la emisión de un informe que además no reviste el carácter de vinculante, de manera que el daño patrimonial derivado de la disminución de ingresos tributarios se debe exclusivamente a la Dirección General del Catastro.

Una vez se salvan los obstáculos procesales opuestos por el Abogado del Estado, la Sala comienza por dar adecuada respuesta a un primer fundamento aducido por el ayuntamiento recurrente en el que se critica al TSJCV al considerar este que el ayuntamiento carece de legitimación para pretender del Estado una indemnización, al tratarse de una Administración pública. Al margen de que este razonamiento no se erige en la *ratio decidendi* de la sentencia de instancia, el Tribunal Supremo discrepa de tal razonamiento.

Y es que no cabe excluirse la institución de la responsabilidad cuando la relación indemnizatoria surge entre dos Administraciones públicas, pues al referirse el artículo 139 de la Ley 30/1992 a los particulares como únicos legitimados para instar la responsabilidad patrimonial, tal concepto no puede interpretarse en sentido estricto de referirse únicamente a personas privadas, pues la cualidad de perjudicado puede surgir sin problema alguno en el seno de una relación interadministrativa, por lo cual nada impide que pueda entrar en juego la necesidad de restitución del perjuicio ocasionado cuando no exista, por parte de una Administración pública, la obligación de soportarlo y los demás presupuestos de la institución.

Asimismo, el Alto Tribunal quiere poner de manifiesto que en los supuestos de gestión compartida –como es el caso que nos ocupa– no es en absoluto imposible el surgimiento de la responsabilidad patrimonial, pues los ámbitos competenciales de cada Administración están perfectamente delimitados y nada impediría que en el seno de relaciones interadministrativas puedan surgir supuestos generadores del daño antijurídico que si concurren los demás presupuestos de la institución, puedan generar responsabilidad. En este sentido, por parte del Tribunal Supremo se precisa que la finalidad inmobiliaria del Catastro y, en particular, las ponencias de valores que elabora y aprueba, excede con mucho del simple ámbito tributario local o municipal, pues la misma suministra una información territorial muy relevante, como lo prueba su utilización generalizada para la gestión o el control de subvenciones nacionales o comunitarias o la paulatina

incorporación de la información gráfica y de la identificación catastral de las fincas tanto a las actuaciones notariales como al Registro de la Propiedad.

Tras estas consideraciones iniciales, la Sala se centra en analizar si, como afirma la sentencia de instancia, el pretendido daño que se dice se le ha ocasionado al ayuntamiento recurrente es un deber jurídico que ha de soportar al tratarse de una gestión compartida. Esta es la doctrina que habitualmente utiliza la AN en supuestos similares al que aquí nos ocupa y que va a ser matizada por el Tribunal Supremo. Así afirma que ha de tenerse muy en cuenta la existencia de una doble y sucesiva actuación en la que esa determinación de base se encomienda a la Administración General del Estado y la gestión de tales impuestos a las entidades locales, de tal manera que nada impediría determinar e individualizar en cada una de las fases competenciales la posibilidad de establecer un título de imputación estricto con respecto a cada una de las Administraciones intervinientes, máxime cuando acontece en el supuesto que nos ocupa, y a la vista del artículo 27 del texto refundido de la Ley del Catastro, que la intervención del ayuntamiento se limitó a la emisión de un informe no vinculante, no pudiendo vincular sin más a la existencia de dicho informe el carácter no antijurídico del daño.

No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo asesta un «mazazo» jurídico al ayuntamiento recurrente, pues afirma que en el presente supuesto no puede acogerse la concurrencia de la responsabilidad patrimonial, precisamente porque no solo existe la obligación de soportar el daño, sino que no puede decirse que exista el mismo. En efecto, para llegar a tal conclusión, el Alto Tribunal pone de manifiesto las flagrantes y evidentes contradicciones que se aprecian en la conducta del ayuntamiento reclamante. Así la revisión de las ponencias catastrales fue iniciativa suya, las cuales, una vez fueron modificadas por el Catastro, obtuvieron un apoyo favorable del ayuntamiento en su informe emitido al amparo del citado artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Catastro, solo cuando con posterioridad aprecia que el valor catastral asignado a dos inmuebles de su propiedad insta su modificación, logrando no solo su revisión sino la anulación de toda la ponencia de valores.

Resulta relevante exponer que en el informe no se opuso objeción alguna, que la nueva ponencia de valores se produjo a instancia suya y que la anulación de la misma también fue provocada por su recurso, de manera que la propia actuación municipal se erige como la causa eficiente de la anulación de la nueva ponencia de valores. Concluyendo, solicitadas por el ayuntamiento las nuevas ponencias por considerarse que se debían revisar los valores, se informa favorablemente la propuesta realizada y, no obstante lo cual, impugna la asignación de nuevos valores a bienes de su propiedad, provocando la anulación de toda la ponencia.

No se queda ahí el Tribunal Supremo a la hora de poner de manifiesto la errática conducta del ayuntamiento, pues critica sus razonamientos tendentes a vincular el perjuicio derivado de la imposibilidad de liquidar los tributos locales conforme a las ponencias anuladas, parte de una premisa errónea, como es la de reconocer una pretendida potestad municipal a que las liquidaciones se practicasen conforme a los valores asignados a los bienes sujetos a tributación en las ponencias anuladas, lo cual, afirma el Tribunal Supremo, no es cierto, pues ni tan siquiera existía una

potestad municipal para la fijación de unos nuevos valores, sino a instar su revisión, como hizo, pero no a un determinado valor en la fijación de las ponencias, pues, en definitiva, la anulación producida en vía jurisdiccional a instancia del ayuntamiento evidenciaba la improcedencia de los nuevos valores y, por tanto, no existía derecho alguno a liquidar los impuestos conforme a ellos.

A modo de resumen, se deniega la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración no porque, como dice la Sala de instancia, el daño ocasionado no revista el carácter de antijurídico, sino porque, como razona el Tribunal Supremo, no existe daño alguno ni jurídico ni antijurídico que indemnizar.