

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: SEGUNDA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 17/09/2012

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 5580/2010

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Votación: 12/09/2012

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Ponente: Excmo. Sr. D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Escrito por: SGM - DPP

Nota:

Tributos locales.- Exenciones y bonificaciones otorgadas por el Estado.- Concesionarias de autopistas de peaje.- Bonificación del 95 por 100 en la cuota de la contribución territorial urbana.- Transformación del tributo de estatal en local.- Sustitución de la contribución territorial urbana por el impuesto sobre bienes inmuebles, pero con mantenimiento de la bonificación.- No existe obligación estatal de compensar a los ayuntamientos afectados.- Principio de suficiencia financiera de los entes locales.- Interpretación del artículo 9.2 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

RECURSO CASACION Num.: 5580/2010

Votación: 12/09/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: Joaquín Huelin Martínez de Velasco

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SEGUNDA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Montalvo

Magistrados:

D. Manuel Vicente Garzón Herrero

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco

D. Óscar González González

D. Manuel Martín Timón

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Septiembre de dos mil doce.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación 5580/10, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia dictada el 25 de febrero de 2010 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 427/07, relativo a la compensación de beneficios fiscales

en el impuesto sobre bienes inmuebles. Han intervenido como parte recurrida el Ayuntamiento de Palafolls y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, representados por el procurador

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Palafolls y Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona contra la resolución dictada el 1 de marzo de 2007 por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, que denegó a dicha Corporación local la compensación de 797.402,75 euros, importe de la bonificación en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de que disfrutó durante los años 2003 a 2006 la compañía Autopista Concesionaria Española, S.A.U. (en lo sucesivo «ACESA»).

La Sala de instancia reconoció al Ayuntamiento citado el derecho a ser resarcido por la Administración del Estado en la referida cantidad. En el primer fundamento, la sentencia resume los motivos invocados por cada una de las partes litigantes. En el segundo reconoce que la Sala no ha seguido el criterio sentado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de mayo de 2000 (casación 559/96), remitiéndose a la sentencia de su Sección 6ª, dictada el 26 de enero de 2010, que pasa a reproducir en su práctica integridad.

El tercer fundamento de derecho recoge los elementos que, a su juicio, son relevantes para la resolución de litigio, destacando:

«[...] 1º.- Por R.D 126/1984 de 25 de Enero se estableció una concesión a favor de la empresa Autopistas Concesionaria Española S.A (ACESA) tras la unificación de las dos empresas que en un principio habían gestionado las autopistas de las que después se encargó dicha empresa unificada, indicando su artículo 1 que quedaban unificadas e integradas en una sola concesión las actualmente existentes relativas a los tramos Barcelona-La Junquera, Montgat-Mataró, Barcelona-Tarragona y Montmeló-Papiol, de la que al presente es titular «Autopistas, Concesionaria Española, S. A.», y el itinerario Zaragoza-Mediterráneo, de la Autopista del Ebro, del que es titular «Autopistas de Cataluña y Aragón, Concesionaria Española, Sociedad Anónima», autorizándose la fusión de las referidas Sociedades Concesionarias mediante la absorción de «Autopistas de Cataluña y Aragón,

Concesionaria Española, S. A.», por «Autopistas, Concesionaria Española, S. A.». El Régimen jurídico aplicable a la total concesión resultante de la integración y unificación de las citadas y a la Sociedad Concesionaria absorbente, será, el actualmente vigente para «Autopistas, Concesionaria Española, S. A.», y para la concesión de que la misma es titular, con las modificaciones incluidas en el articulado del presente Real Decreto.

2º.- En sucesivos R.D 1547/1990, 483/1995 , se acordaron las ampliaciones de las Autopistas en diversos tramos así como de carriles de algunas de ellas y, finalmente, por R.D. 2346/1998 , además de la creación de nuevos carriles, ponía de manifiesto que la titularidad de los tramos de Autopista Barcelona-Montmeló y Montgat-conexión con la carretera GI-600 había sido traspasada a la Generalidad de Cataluña mediante el Real Decreto 902/1995, de 2 de junio , por lo que la concesionaria «Autopistas, Concesionaria Española, Sociedad Anónima», es titular de dos concesiones administrativas de las que son concedentes la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, estando ambas sujetas al mismo régimen jurídico, fiscal y administrativo, que regía la concesión única existente antes de su segregación mediante Real Decreto 912/1995, de 2 de junio (RCL 1995\1914). Este Real Decreto establece, también, que el plan económico-financiero de dicha sociedad continuará siendo único y constituirá la base económico-financiera global aplicable a ambas concesiones. Consecuentemente, cualquier modificación que se pretenda introducir en su régimen jurídico, fiscal y administrativo deberá ser acordada por ambas Administraciones con la sociedad concesionaria.

Entre sus normas el artículo 4 disponía que la ampliación de autopistas forma parte de la Concesión suscrita y le es aplicable la normas fiscales, administrativas y de cualquier índole en lo no modificado en los Reales Decretos posteriores.

Además en el Convenio entre la Administración General del Estado, la Generalidad de Cataluña y «Autopistas, Concesionaria Española, Sociedad Anónima», por el que se modifican determinados términos de las concesiones que ostenta se disponía:

-En la cláusula 4 establecía la aplicación del plazo concesional hasta el 31 de Agosto de 2.021;

-En la cláusula 5º estableció que el régimen jurídico era el vigente hasta 2021 a excepción del beneficio tributario del artículo 12.a) de la Ley 8/1972 de 10 de Mayo que se mantendría únicamente hasta el 31 de Agosto de 2.016; [...]»

En el cuarto fundamento de derecho se refiere al contenido de la liquidación realizada por el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación

de Barcelona por delegación del Ayuntamiento, reproduce la disposición transitoria segunda apartado dos de la Ley 39/1988, de 28 de abril, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre), para añadir que:

«[...] Respecto de la concesión hay que decir, a la vista de las normas indicadas de la LHL y de los R. Decretos que se han dictado en relación con la concesión de la construcción, mantenimiento y conservación a favor de la empresa concesionaria, que el mantenimiento del régimen jurídico de la primera empresa concesionaria "Autopistas Concesionaria Española" que absorbió a la segunda, tal como se ha indicado, es el que ha subsistido después de la absorción e incluso pervivió cuando la concesión de la única empresa concesionaria se desdobló, respecto del Estado en una parte de las autopistas, y, de la Generalidad en cuanto a otras, tal como se indicó en la cláusula 5ª del Convenio aludido de 1995 y 1998 en relación con la primitiva concesión (R.D 1984)y se prolonga como la misma cláusula prevé hasta 2021 a excepción del beneficio tributario del artículo 12.a) de la Ley 8/1972 de 10 de Mayo que se mantendría únicamente hasta el 31 de Agosto de 2016. En el referido Convenio, pues, se le otorga la concesión, generándose el hecho por el que se devengaría el tributo a favor del Ayuntamiento y, a su vez, se enerva este efecto aplicándole el beneficio (con un límite temporal al régimen jurídico de otorgamiento del beneficio fiscal) por el que se reduce considerablemente la cuota correspondiente al IBI.

Por lo que se refiere a las Normas Locales, el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 establecía que el Estado se subrogaba en la obligación de pagar a las Entidades Locales los importes de las exenciones que en lo sucesivo estableciera sobre tributos locales. Es esta una norma que establecía una obligación del Estado con carácter general en la que no se establecían límites o exenciones a la regla general.

Tras la autorización al Gobierno para dictar el conjunto de normas aplicables en materia de Régimen Local, se publicó el R.D. 781/1986, cuando la CTU ya era un tributo local, en cuyo artículo 187.1 se dispuso: "Cuando el Estado otorgue exención en el pago de tributos locales a alguna Empresa o Entidad, quedará subrogado en la obligación de abonar a la Entidad local respectiva el importe de los mismos con arreglo a los tipos de gravamen vigentes en la fecha del otorgamiento, salvo disposición legal en contrario".

Puesto que el supuesto de hecho de aplicación de la norma es el otorgamiento de una exención a una concreta empresa, se refiere al acto concreto de la exención no a la norma que fije la misma, en consecuencia la concesión que contemplamos, realizada en 1995 con un límite temporal fijado y complementando la primera de 1984, ya estaba contemplada, no sólo dentro de la norma general de la Ley de 1955 sino de la específica de dicho R.D. 781/86. Estas normas fijaron, de forma inequívoca, la fórmula de pago por el Estado a la Corporación

como compensación por la falta de cobro del 95% de bonificación en el IBI que debía percibir de la empresa bonificada. [...]

En el siguiente fundamento, que también se identifica con el ordinal "cuarto", vuelve a reiterar y a reproducir parte del régimen jurídico al que ya había hecho alusión, concretamente los artículos 721 del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953 (BOE de 10 de julio de 1955), y 187 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE de 24 de abril de 1986); la Ley 13/2000, de 28 de diciembre (BOE de 29 de diciembre), y la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, (BOE de 31 de diciembre), respectivamente de Presupuestos Generales del Estado para 2001 y 2002, para concluir que:

«[...] En dichas normas, y, en las sucesivas de igual naturaleza, se pone de manifiesto la existencia de Partida Presupuestaria para hacer efectivo el pago de deudas tributarias efectivamente condonadas y exenciones legalmente concedidas. Entre las mismas han de comprenderse las conservadas y aplicadas (la de la concesionaria se ha aplicado por la Corporación demandante) sin que se haya incluido un límite de tiempo sino sólo la condición de que se hayan legalmente concedido y efectivamente aplicado. Por lo tanto, en dicha Partida Presupuestaria podría incardinarse la compensación a que el Estado estaba ya obligado anteriormente.

Finalmente es la Ley 2/2004 de 27 de Diciembre la que regula en su artículo 89 la compensación indicada anteriormente, la que contemplando la Ley de Haciendas Locales de 2004 , dispone en parecidos términos que:

"Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se dota en la Sección 32 del vigente Presupuesto de Gastos del Estado un crédito con la finalidad de compensar los beneficios fiscales en tributos locales de exacción obligatoria que se puedan conceder por el Estado mediante Ley y en los términos previstos en el apartado dos del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo .

Se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a dictar las normas necesarias para el establecimiento del procedimiento a seguir en cada caso, con el fin de proceder a la compensación, en favor de los municipios, de las deudas tributarias efectivamente condonadas y de las exenciones legalmente concedida".

En consecuencia, la Sala considera que la obligación de compensación por parte del Estado ya existía antes de la LHL, concretamente, surgió con el R.D. 781/86 y se conservó en virtud de la Disposición Transitoria 2ª apartado 2º de la LHL de 1988 habiendo sido presupuestariamente prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2001 y sucesivas, por lo que la reclamación del Ayuntamiento recurrente formulada en el año 2.007, tiene suficiente cobertura normativa e incluso presupuestaria, y, debe ser satisfecha en los términos y por los períodos solicitados en el escrito de demanda, ya que se encuentran comprendidos dentro del plazo de los cuatro años a que se refiere el artículo 46 de la LGP .

No cabe sin embargo pronunciarse sobre la pretensión referida al derecho del Ayuntamiento recurrente a ser compensado en los mismos términos anteriores por el resto de ejercicios durante los que dure la concesión, puesto que la resolución administrativa impugnada se limita a los ejercicios referidos, hasta el 2.006, sin que, dado el carácter revisor de esta jurisdicción, puedan hacerse pronunciamientos de futuro.»

SEGUNDO.- La Administración General del Estado preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 23 de noviembre de 2010, en el que invocó un solo motivo de casación, al amparo de la letra d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio).

Entiende infringidos el artículos 9.2 y la disposición transitoria 2ª.2 de la Ley 39/1988, así como el artículo 9.2 y la disposición transitoria 3ª.1 del texto refundido de 5 de marzo de 2004. Invoca también la sentencia dictada por esta Sala el 18 de mayo de 2000 (recurso contencioso-administrativo 559/96, FJ 2º).

A la luz del artículo 9.2 de la Ley 39/1988, expone que han de distinguirse claramente dos tipos de beneficios fiscales, los establecidos en la propia ley (artículos 64 y 74) y los que se dispongan en el futuro por otras leyes, único caso en el que la ley que otorgue el beneficio ha de arbitrar fórmulas de compensación. Esto es, el artículo 9.2 citado rige para el futuro, sin que resulte aplicable a situaciones anteriores, referidas a beneficios fiscales reconocidos antes de dicha Ley y cuya vigencia sanciona su disposición transitoria 2ª.2.

Tras analizar la evolución normativa en la materia, expone que, desde la concesión del beneficio y hasta que el 1º de enero de 1979 la contribución territorial urbana se convirtió en tributo local, la cuestión de la compensación por subrogación no se planteaba por tratarse de un tributo estatal. A partir de dicha fecha, en que pasó a configurarse como un tributo local, y hasta que entró en vigor el nuevo sistema implantado por el artículo 9.2 de la Ley de Haciendas Locales de 1988, la compensación no estaba contemplada para supuestos que no fueran de exención y en los que, además, no se daba el quebranto legitimador de una compensación por subrogación. Desde la Ley de Haciendas Locales, en virtud del artículo 9.2 y de la disposición transitoria 2ª. 2, tampoco hubo norma que pudiese dar origen a una compensación hasta entonces inexistente, pues la fórmula que en ella se establece es para los beneficios fiscales otorgados por leyes posteriores a la misma. Finalmente, entiende el abogado del Estado que no es necesario comentar el contenido de los apartados segundos de los artículos 721 de la Ley de Régimen Local de 1955 y 187 de la Ley de Régimen Local de 1986, en cuanto que a su amparo no puede mantenerse la compensación, porque el primero se refiere a los arbitrios y el segundo alude a las leyes que establezcan desgravaciones y a fórmulas de sustitución, no de subrogación.

Termina solicitando que se dicte sentencia estimando el recurso y casando la de instancia.

TERCERO.- La Sección Primera de esta Sala, en auto de 19 de mayo de 2011, acordó la admisión del recurso de casación en relación a todos los ejercicios discutidos.

CUARTO.- El Ayuntamiento de Palafolls y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona se opusieron al recurso en escrito registrado el 27 de julio de 2011, en el que interesaron su desestimación.

Comienzan afirmando que no pretenden discutir los principios establecidos por el Tribunal Supremo en su doctrina sobre la compensación del impuesto sobre bienes inmuebles a las corporaciones Locales, sino simplemente matizar algún aspecto que, o bien consideran que no se tuvo en cuenta, o bien se planteó por las partes de forma distinta a como se hace ahora. Destacan dos: (i) el carácter futuro de las concesiones de beneficios fiscales y (ii) el principio de igualdad entre ayuntamientos.

(i) Consideran que el artículo 721 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1955 constituye título suficiente y adecuado de la compensación interesada en este caso, pues dicho precepto legal ponía de manifiesto que el beneficio era personalizado y concreto en cada supuesto analizado. Con ello, se cumple el primero de los requisitos para, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo (pese a no expresarse con toda claridad, parecen referirse a la nuestra sentencia de 13 de diciembre de 2010), dar lugar a la compensación.

Partiendo de este razonamiento, se plantean si tal beneficio fue concedido después de hallarse en vigor el artículo 721 de la Ley. A su juicio la respuesta también ha de ser afirmativa, pues ha resultado probado que el Decreto de concesión de la autopista, y también la transformación de la contribución territorial urbana en un tributo local, son muy posteriores en el tiempo.

Resulta claro y patente que, estando en vigor el artículo 721 de la Ley de 1955, si en el momento de la concesión del beneficio fiscal a la adjudicataria de la autopista de peaje el tributo hubiese sido de carácter local, la compensación habría sido procedente puesto que se hallaría amparada por una norma. Por los mismos motivos, si se hubiera conseguido el beneficio fiscal durante la vigencia del citado precepto legal o también del artículo 187 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local de 1986, respecto a un tributo de carácter local, también hubiera resultado procedente la compensación.

Razonan que el artículo 721 de la Ley no exige que el beneficio fiscal a compensar por el Estado suponga la pérdida de recaudación por parte del ente local respecto a una tributación que anteriormente obtenía. No es determinante, en este caso, que el beneficio fiscal se hubiera concedido cuando la contribución era estatal, sino, «siguiendo en ello la nueva doctrina del Tribunal Supremo», que el beneficio, aparte de concederse después de estar en vigor la Ley de 1955, empezó a tener efectos respecto del Ayuntamiento mientras se hallaba en vigor (y por tanto, después de iniciarse su vigencia) el mencionado artículo 721, por lo que en aquel momento el Estado debió quedar subrogado en las obligaciones del concesionario beneficiado por la ventaja fiscal.

Añaden que si el propio Tribunal Supremo manifiesta que se ha de mantener el régimen unitario de la concesión de la autopista a pesar de sus sucesivas ampliaciones, extendiendo a éstas el régimen fiscal inicial, deberemos también llegar a la conclusión de que para la determinación de la compensación (de la misma forma que se hace para la determinación del beneficio fiscal) debe atenderse a la situación que se da en cada ejercicio, y resulta indiscutible que en los ejercicios ahora debatidos, el beneficio fiscal afectó a un tributo local, y que, por tanto, resulta procedente la compensación solicitada.

Entienden que esta conclusión se vuelve aún más evidente si se observa que la autopista inicialmente concedida ha sido objeto de diversas ampliaciones y adiciones de carriles a lo largo del tiempo y, concretamente cuando la contribución territorial urbana ya era un tributo local. La compensación que aquí se solicita se refiere a unos ejercicios que inicialmente no estaban comprendidos en el plazo de duración de la concesión (y de los beneficios fiscales), sino que fueron incorporados al plazo de duración mediante el Real Decreto 1547/1990, de 30 de noviembre (BOE de 1 de diciembre), afectando a fincas que inicialmente no formaban parte de la concesión y con ello de la bonificación. Como en esta época el tributo ya era local, se produjo una reducción de la recaudación por la decisión del Estado, resultado por ello más indiscutible la compensación solicitada.

A su juicio, si no fuera por decisiones del Estado adoptadas cuando la contribución territorial urbana ya era un tributo local, o incluso cuando ya regía el impuesto sobre bienes inmuebles, el Ayuntamiento correspondiente tendría derecho a percibir la totalidad del importe del impuesto del concesionario.

Explican que en 1990, cuando ya se exigía el impuesto sobre bienes inmuebles conforme a la Ley de Haciendas Locales, el Estado decidió modificar el contrato de concesión, obligando al concesionario a asumir determinadas prestaciones adicionales específicas. Como esta modificación del contrato supuso una alteración de su equilibrio económico-financiero, el Estado se vió obligado a restablecerlo y, entre los diversos mecanismos a su alcance optó por alargar el plazo de la concesión y los beneficios fiscales, entre ellos la bonificación del 95 por 100 del impuesto sobre bienes inmuebles. El mayor coste exigido al contratista se compensa en el fondo con dos partidas: los mayores ingresos que percibirá de los usuarios durante los años a

los que se alarga la duración de la concesión y los menores gastos que le representará el hecho de prorrogarle los beneficios fiscales obtenidos.

Consideran que es el Estado quien debe hacerse cargo del coste económico del restablecimiento del equilibrio económico-financiero de un contrato otorgado por él mismo. El hecho de hacer sufragar a un Ayuntamiento el mayor coste para la Administración concedente constituye un claro ejemplo de enriquecimiento injusto del Estado con cargo al Ayuntamiento.

Además, en este caso se trataba de una prolongación de la concesión de la autopista que inicialmente iba de Barcelona a Mataró. El Estado pudo someter a nueva licitación el tramo, pero optó por la prolongación de la concesión. De haber elegido la primera opción, la concesionaria no hubiera gozado del beneficio en el impuesto sobre bienes inmuebles, pues estaba derogada la normativa de bonificación para las concesionarias de autopistas.

(ii) Por lo que se refiere al principio de igualdad entre ayuntamientos, afirman conocer que la aplicación de tal principio a casos como el presente ha sido rechazada por el Tribunal Supremo. Cabe realizar un planteamiento distinto de la aplicación el principio de igualdad, que no tiene por qué conducir a la misma conclusión, sino justamente a la contraria, es decir, a la procedencia de la compensación del beneficio fiscal.

Se deduce de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2010 que la igualdad alegada por la parte actora de aquel procedimiento debía ser entre ayuntamientos en cuyo término municipal hubiera calzadas de peaje y aquellos que carecieran de las mismas.

La comparación a establecer, para apreciar la vulneración del principio de igualdad, debe referirse a los ayuntamientos en cuyo territorio discurren autopistas de peaje cuya concesión data de antes de 1979 en relación con aquellos que soportan autopistas de peaje concedidas después de 1979. En materia de igualdad, los beneficios fiscales, según tiene declarado el Tribunal Supremo, no sólo perduran en el tiempo, sino que además se extienden a todas las ampliaciones y prolongaciones que afecten a la concesión de cada autopista. De mantenerse la privación de la compensación para los Ayuntamientos por cuyo territorio discurren autopistas de peaje concedidas

inicialmente antes de 1979, se estaría produciendo una situación flagrante de falta de igualdad.

QUINTO.- Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 29 de julio de 2011, fijándose al efecto el día 12 de septiembre de 2012, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JOAQUÍN HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia dictada el 25 de febrero de 2010 en el recurso contencioso-administrativo 427/07, anuló la resolución adoptada el 1 de marzo de 2007 por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda y reconoció al Ayuntamiento de Palafolls el derecho a ser compensado con la suma de 797.402,75 euros, importe de la bonificación en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de que disfrutó durante los años 2003 a 2006, la compañía «ACESA».

El Tribunal de instancia basó su decisión en que la falta de previsión expresa en la Ley de Autopistas de 1972 de la compensación a las Corporaciones locales por los beneficios, no significa que no procediera ésta, tanto más cuanto que la necesidad de compensar genéricamente a los ayuntamientos por los beneficios fiscales disfrutados por las concesionarias de autopistas ha hallado su reflejo legislativo en las leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2001 y 2002.

Frente a la anterior decisión se alza la Administración General del Estado esgrimiendo un solo motivo de casación, en el que sostiene que, en realidad, nada había que compensar en el caso debatido porque el Ayuntamiento de Palafolls no ha sufrido ningún detrimento patrimonial. Explica que, hasta el 1º de enero de 1979, el tributo fue estatal de modo que, al convertirse, a partir de esa fecha, en local no pasó a recibir por la pervivencia

del beneficio menores rendimientos de los que venía percibiendo. Tampoco se produjo lesión alguna debido a la sustitución, con la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de la contribución territorial urbana por el impuesto sobre bienes inmuebles, porque la bonificación que dicha Ley prorrogó ya existía con anterioridad respecto de los tributos a los que la nueva figura venía a sustituir. Así las cosas, entiende que no resulta de aplicación el artículo 9.2 de la misma, por cuanto se refiere a normas legales que, en el futuro, establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales, vinculando la compensación a la sustitución de los recursos dejados de percibir. Añade que el repetido artículo 9.2 de la Ley 39/1988 prevé el establecimiento legal de fórmulas de compensación para los casos de creación de beneficios fiscales en materia de tributos locales, no se refiere a los que regula la propia Ley, ni al reconocimiento de la vigencia transitoria de los existentes con anterioridad: se constriñe a los que puedan establecerse más allá de sus previsiones.

El Ayuntamiento de Palafolls y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona se opusieron al recurso y solicitaron su desestimación. Sucintamente sostienen que, en vigor el artículo 721 de la Ley de 1955, si en el momento de la concesión del beneficio fiscal a la adjudicataria de la autopista de peaje el tributo hubiese sido de carácter local, la compensación habría sido procedente, puesto que se hallaría amparada por una norma, ya que la compensación no tiene como objeto restaurar la menor recaudación de la Corporación local. El Estado debió quedar subrogado frente al Ayuntamiento en las obligaciones del concesionario al que concedió beneficios fiscales, manteniéndose el régimen unitario de la concesión de la autopista a pesar de sus sucesivas ampliaciones y extendiendo a éstas el régimen fiscal inicial. De tal manera que las modificaciones llevadas a cabo por el Estado, cuando ya era un tributo local, daban derecho al Ayuntamiento a la compensación; de otro modo –dice- se estaría legitimando un enriquecimiento injusto por parte de la Administración central.

Por otro lado, analizan la vulneración del derecho a la igualdad desde la perspectiva de los Ayuntamientos que soportan en su territorio autopistas de peaje cuya concesión data de antes de 1979 en relación con aquellos cuyas autopistas fueron concedidas después de dicho año. Si se mantiene la privación de la compensación para los primeros, en su opinión, se estaría produciendo una situación de flagrante desigualdad.

Pues bien, debemos comenzar recordando que el presente recurso se ha planteado en los mismos términos que otros ya resueltos por esta Sala (si bien respecto de diferentes corporaciones locales y periodos a compensar) en sentencias, por citar algunas, de 27 de diciembre de 2010 (casaciones 5191/09 y 5988/07), 14 de febrero de 2011 (casación 3079/09), 4 de abril de 2011 (casación 3268/07) y 28 de noviembre de 2011 (casación 99/2009). El principio de unidad de doctrina, que debe presidir los pronunciamientos de esta Sala, impone que el resultado del presente recurso sea el mismo que el adoptado en las anteriores ocasiones. Pese al encomiable esfuerzo de los oponentes por argumentar su pretensión en ópticas diferentes, teniendo a la vista la jurisprudencia sentada en tales pronunciamientos, la interpretación del régimen jurídico aplicable, tanto en el presente como en los supuestos ya analizados, no puede llevarnos a resultados diferentes. Y es que, como veremos, el planteamiento del escrito de oposición al recurso de casación parte de postulados que no han sido compartidos por esta Sala.

SEGUNDO.- Ahora, como ya hicimos en la sentencias citadas, debemos decidir si el Ayuntamiento de Palafolls tiene derecho, como entiende el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a ser resarcido por el Estado debido a las sumas que dejó de percibir durante los años 2003 a 2006 como consecuencia del reconocimiento a la compañía concesionaria de la autopista de una bonificación del 95 por 100 sobre la cuota de la contribución territorial urbana.

Para despejar la incógnita, y como hemos hecho en anteriores ocasiones, no está de más dejar constancia de la evolución del marco normativo en la materia:

1) La Ley 55/1960, de 22 de diciembre, de carreteras en régimen de concesión (BOE de 23 de diciembre), contempló la posibilidad de que el Gobierno concediese determinados beneficios fiscales a las personas físicas o jurídicas que se dedicasen a la explotación de carreteras en ese régimen (artículo 6). En particular, aludió a las exenciones y bonificaciones previstas en la Ley de 24 de octubre de 1939 de protección a las nuevas industrias de interés nacional (BOE de 25 de octubre), que preveía una reducción de hasta el 50 por 100 en los impuestos, sin mayor precisión [artículo 2.b)].

2) La Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario (BOE de 13 de junio), dio a la contribución territorial urbana, en los artículos 28 y siguientes, la configuración que como impuesto estatal tuvo hasta el 1º de enero de 1979, en que pasó a ser un tributo local. Su texto refundido fue aprobado por Decreto 1251/1966, de 12 de mayo (BOE de 30 de mayo).

3) La Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, explotación y conservación de autopistas, en régimen de concesión (BOE de 11 de mayo) contempló como beneficio fiscal una reducción de hasta el 95 por 100 en la base imponible de la contribución territorial urbana que recayese sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopistas de peaje [artículo 12.a)], respetando los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior (disposición adicional 7ª).

4) A partir del 1º de enero de 1979 y en virtud de la disposición transitoria 1ª, punto 1, letra b), de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (BOE de 11 de septiembre), la contribución territorial urbana pasó a ser un tributo local de carácter real.

5) El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986 abordó una nueva regulación de la contribución territorial urbana y derogó la ordenación de 1966. En el artículo 263 reconoció una bonificación del 95 por 100 de las cuotas de la contribución territorial urbana sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopistas de peaje, cuando se hubiere reconocido expresamente en virtud del precepto legal, a favor de las entidades concesionarias de la construcción, conservación y explotación de dichas infraestructuras. La sentencia dictada por esta Sala el 9 de diciembre de 1997 (casación en interés de la ley 3944/96), consideró que este último precepto incurrió en *ultra vires* por volver al sistema de bonificación fija de un 95 por 100 en la cuota, previsto inicialmente, en lugar de mantener la bonificación variable de hasta un 95 por 100 en la base imponible dispuesta en la norma refundida.

6) La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre), sustituyó la contribución territorial urbana por el impuesto sobre bienes inmuebles (artículo 61 a 78), sin que contemple una bonificación como la litigiosa. No obstante, en la disposición transitoria 2ª.2 reconoció a quienes al comienzo de la aplicación del impuesto sobre

bienes inmuebles gozasen de cualquier clase de beneficio fiscal en la contribución territorial urbana el derecho a seguir disfrutándolo hasta su extinción y, si no tuvieran fecha de disfrute, hasta el 31 de diciembre de 1992.

En definitiva, como nadie discute, el Estado otorgó un beneficio fiscal a la entidad concesionaria de la autopista sobre un tributo propio, beneficio que se prolonga hasta la expiración del título concesional una vez que, a partir del 1º de enero de 1979, dicho gravamen pasó a ser local, si bien de gestión estatal.

TERCERO.- Para solventar el debate suscitado en este recurso de casación, no está de más recordar, como hemos hecho en las sentencias de 13 de diciembre de 2010 (casaciones 3302/07, FJ 3º, y 3488/07, FJ 4º), que el reconocimiento de la autonomía local, tanto en el plano doméstico (artículos 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 –en lo sucesivo, «SSTC»– 159/2001, FJ 4º, y 240/2006, FJ 8º). 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 3º, y 159/2001, FJ 4º).

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 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 consagran 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. Luego no puede sostenerse, como hacen los recurrentes, que si la concesión se hubiera realizado, siendo el tributo local (a partir del año 1979), la obligación por el Estado de compensar a la Corporación local, hubiera resultado indiscutible.

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.

CUARTO.- El precepto mencionado en último lugar ha permanecido invariable a lo largo de las sucesivas intervenciones legislativas [la de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre), artículo 18.5º; y la del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo)], siendo su tenor el siguiente: «Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan: dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades locales, procedente de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales.»

Esta disposición no es una creación *ex novo* del legislador de 1988, sino que tiene precedentes en la legislación en materia de régimen local. En efecto, el artículo 721 del texto articulado de 1955 de la Ley de Bases de Régimen local disponía, en su apartado 1, que: «en lo sucesivo, cuando el Estado otorgue exención de derechos y tasas y arbitrios provinciales y municipales a alguna Empresa o Entidad, quedará subrogado en la obligación de abonar a la Corporación local respectiva el importe de los mismos con arreglo a los tipos de gravamen vigentes en la fecha del otorgamiento, salvo disposición legal en contrario».

El texto refundido de 1986 reprodujo la misma norma en el artículo 187.1.

Hemos dicho que esa previsión, que, como afirma el Ayuntamiento recurrido, se aplicaba también a las bonificaciones [sentencia de 29 de junio de 1989 (apelación 1529/88, FJ 3º)], actuaba cuando el beneficio tributario se otorgaba a título particular, esto es, como rezaba el precepto, a favor de «alguna Empresa o Entidad», «con el carácter singular definido por el adjetivo determinativo “alguna”, referente a “determinado” sujeto pasivo» [sentencias de 27 de junio de 1988 (apelación 1106/87, FJ 3º), 12 de julio de 1996 (apelación 11086/91, FJ 4º)]. Esta solución jurisprudencial se explica porque, según hemos recordado en la sentencia de 13 de octubre de 2009 (casación

3826/03, FJ 2º)], en el interrogante de si los ayuntamientos deben soportar o no la carga o el gasto fiscal inherente a las bonificaciones que haya concedido el Estado, reflejo del enfrentamiento entre los intereses generales de la nación y los locales de los municipios, la respuesta ha de ser positiva, pues «es justo y necesario que los municipios soporten su parte de carga o coste presupuestario de las exenciones y bonificaciones, cuando el motivo o la razón que las justifica es el interés general» [sentencias de 17 de enero de 1997 (apelación 11879/91, FJ 5º), 26 de junio de 1997 (apelación 4447/92, FJ 2º) y 3 de julio de 1997 (apelación 6683/792, FJ. 2º)]. Por ello, el «derecho municipal a la compensación» se aplica a los beneficios fiscales de matiz subjetivo, pero no a los que se atribuyen a una actividad provechosa para la economía nacional en general (sentencia de 3 de julio de 1997, ya citada, FJ 3º).

La idea, presente en los textos normativos de 1955 y 1986, de que no actúa en todo caso y circunstancia la subrogación en el pago de las cantidades dejadas de ingresar a consecuencia de los beneficios sobre los tributos locales otorgados por las administraciones ajenas a la municipal se encuentra presente en el artículo 9.2 de la Ley de Haciendas Locales, al remitir a las fórmulas de compensación que establezcan las propias leyes en las que se disponen los beneficios fiscales, que deben tener en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos locales procedentes de los tributos respecto de los que se reconocen dichos beneficios.

En definitiva, ni nuestra Constitución ni la legislación ordinaria imponen, de forma ineluctable al Estado, la obligación de transferir a los ayuntamientos las cantidades que dejen de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales que haya otorgado u otorgue sobre tributos locales. A la luz de los preceptos citados caben otras fórmulas de compensación, pues deben tenerse presente las capacidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los que establezcan los beneficios fiscales. El único límite estriba en la salvaguarda de la suficiencia financiera de los entes locales afectados y, por su cauce, del núcleo indisponible de la autonomía local. Y, desde luego, ningún dato se ha ofrecido en este proceso, ni puede inferirse de los autos, susceptible de autorizar la conclusión de que la denegación por el Estado de la compensación solicitada por el Ayuntamiento de Palafolls haya sido el detonante de que carezca de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en

toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido constitucionalmente encomendadas.

QUINTO.- Y, llegados a este punto, se hace presente una idea que ha inspirado el debate en esta sede y que tiene que ver con la evolución del tributo cuyo beneficio fiscal ordena compensar la Sala de instancia.

Cuando la bonificación fue reconocida, la contribución territorial urbana era un tributo estatal, de modo que su recaudación formaba parte de la partida de ingresos del presupuesto del Estado. A partir del 1º de enero de 1979 se transformó en un impuesto local, aunque siguió gestionándolo el Estado, destinado a nutrir las arcas de los distintos municipios. A partir de 1988, aquella contribución, así como la rústica y pecuaria, desaparecieron para formar e integrar el nuevo impuesto municipal sobre bienes inmuebles, aunque los sujetos pasivos que tenían reconocido el beneficio en aquel impuesto siguieron disfrutando del mismo en relación con el nuevo hasta el 31 de diciembre de 1992 o, en su caso, hasta la expiración del tiempo por el que la ventaja fue otorgada.

De este modo, cuando el Ayuntamiento de Palafolls comenzó a cobrar la cuota debida por la entidad concesionaria, no dejó de ingresar sumas que antes recibiera, circunstancia que nos permite negar [sentencia de 18 de mayo de 2000 (recurso contencioso-administrativo 559/96, FJ 2º)] que, en tal tesitura, haya sufrido un detrimento patrimonial, «pues la cuota tributaria que, desde un primer momento, percibió [...] reflejaba la reducción propia del referido beneficio fiscal». En otras palabras, los ayuntamientos, por la permanencia del beneficio, no pasaron a recaudar «menores rendimientos de los que venían recibiendo, porque el beneficio existía con anterioridad respecto de los que la nueva figura tributaria venía a sustituir».

Siendo así, resulta imposible concluir que por el establecimiento del beneficio y por su transitoria continuidad se ponga en entredicho la suficiencia financiera de los ayuntamientos afectados, quedando, por imposición constitucional, obligado el Estado a compensarles. Tampoco, ya desde la legalidad ordinaria, nace ese deber, puesto que el artículo 9.2, como antes el artículo 721 del texto articulado de 1955 y el 187 del texto refundido de 1986, alude a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales, «vinculando la compensación a la sustitución de los recursos

dejados de percibir», sin perjuicio de que tal precepto, el artículo 9.2 de la Ley 39/1988, «no se refiere a los beneficios fiscales regulados por dicha Ley ni a los ya creados en ella ni al reconocimiento de la vigencia transitoria de los existentes con anterioridad: se constriñe a los que puedan establecerse más allá de sus previsiones» (véase la citada sentencia de 18 de mayo de 2000, FJ 2º).

Esto es, el artículo 9.2 de la Ley 39/1988 se refiere únicamente a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales. Pero es que, además, resulta más que dudosa la eficacia vinculante que la citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales puede tener en este punto sobre el legislador estatal futuro. Tal vinculación, en principio, sólo podría ser mantenida si se llegara a la convicción de que la Ley 39/1988 forma parte del llamado “bloque de la constitucionalidad” o que, al menos, en virtud de la Constitución, tiene una peculiar naturaleza y fuerza de obligar. Sin embargo, esta especial posición sólo ha sido expresada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril), que ha sido definida como el «cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional» de la autonomía local (STC 159/2001, FJ 4º); norma que, aunque, según la última doctrina, no se integraría en dicho “bloque de la constitucionalidad” (pese a que así lo sostuvieron las SSTC 27/1987, FJ 5º; 109/1998, FFJJ 5º y 12; y 159/2001, FJ 4,º parece que se tal tesis se ha abandonado en la STC 240/2006, FJ 8), por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el artículo 137 de la Constitución, «tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico» (SSTC 259/1988, FJ 2; y 159/2001, FJ 4).

A la luz de la doctrina que acabamos de sintetizar, difícilmente puede mantenerse que el artículo 9.2 de la Ley 39/1988 contenga un mandato vinculante para el legislador estatal que establezca en el futuro beneficios fiscales en los tributos locales, máxime si se tiene en cuenta que, como ya hemos apuntado, es al propio Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el artículo 149.1.14ª de la Constitución, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales [STC 48/2004, FJ 10º; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, FJ 3º; 96/1990, FJ 7º; 237/1992, FJ

6º; 331/1993, FJ 2º b); 171/1996, FJ 5º; 233/1999, FFJJ 22º y 4º b); y 104/2000, FJ 4º], valorando en cada momento histórico si los Ayuntamientos disponen de medios suficientes para ejercer sus competencias.

Las anteriores reflexiones conducen a la estimación del recurso del abogado del Estado y a la casación de la sentencia impugnada, pues en ella la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid resuelve aplicando un criterio contrario al ordenamiento jurídico, criterio que, por cierto, ya había modificado su Sección 8ª en la sentencia de 7 de mayo de 2010 (recurso 38/09) en virtud de argumentos semejantes a los que ahora sentamos en este pronunciamiento.

SEXTO.- Resolviendo el debate en los términos en los que viene suscitado [artículo 95.2.d) de la Ley 29/1998], hemos de desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Palafolls y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona contra la resolución dictada el 1 de marzo de 2007 por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, que denegó a dicha Corporación local la compensación de 797.402,75 euros, importe de la bonificación en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de que disfrutó «ACESA» durante los años 2003 a 2006.

1) No se opone a la anterior conclusión la circunstancia de que las leyes de presupuestos generales del Estado para años posteriores encomendaran al Gobierno estudiar la compensación a los ayuntamientos por la bonificación litigiosa (artículos 73 y 75, respectivamente). Aún más, esta previsión del legislador evidencia, precisamente, lo contrario, la inexistencia de una obligación nacida de la Constitución o de la ley a cargo del Estado para realizar la referida compensación, sin perjuicio de que, por criterios de oportunidad, que no de legalidad, se considera conveniente proceder a la compensación.

2) Ha de repararse también en que la disposición transitoria 2ª.2 de la Ley 39/1988 prorrogó, hasta la fecha prevista para su extinción o, en su defecto, hasta el 31 de diciembre de 1992, los beneficios fiscales otorgados en las contribuciones territoriales bajo la normativa anterior. Nada más y nada menos. En modo alguno esta previsión de derecho transitorio puede proyectarse, como se hace en la sentencia de instancia, sobre el sistema de

compensación previsto en la ordenación precedente, prolongándolo hacia el futuro. El ámbito propio de esa disposición transitoria no es ese sistema de compensación, sino la duración del beneficio fiscal, al margen de cómo se articulen las relaciones entre la Administración del Estado y los ayuntamientos tras la prórroga de la ventaja tributaria.

3) Cuanto hemos dicho resulta aplicable *mutatis mutandi* en relación con el artículo 9.2 y la disposición transitoria 3ª.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 2004.

4) En fin, la conclusión que hemos alcanzado no vulnera el principio de igualdad entre ayuntamientos por cuyo término municipal discurran autopistas de peaje, en función de que la concesión inicial date de antes o de después de 1979, porque las respectivas situaciones no resultan comparables a efectos de realizar el juicio de contraste que impone tal principio constitucional.

Como razona el Tribunal Constitucional, la igualdad ante la ley que proclama el artículo 14 de la Norma Suprema no impide que a través de cambios normativos se ofrezca un tratamiento desigual a lo largo del tiempo, porque no exige que todas las situaciones, con independencia del momento en que se originaron o en que se produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la Ley, puesto que con ello se incidiría en el círculo de competencias atribuido constitucionalmente al legislador y, en definitiva, en la natural y necesaria evolución del ordenamiento jurídico. La desigualdad de trato entre diversas situaciones derivada únicamente de un cambio normativo y producida tan sólo por la diferencia de las fechas en que cada una de ellas tuvo lugar no encierra discriminación alguna, y no es contraria al principio de igualdad ante la Ley (véanse las SSTC 119/1987, de 9 de julio, FJ 3º; 88/1991, de 25 de abril, FJ 2º; en parecidos términos, SSTC 110/2004, de 30 de junio, FJ 5º; y 306/2008, de 7 de octubre, FJ 6º; y AATC 113/1996, de 29 de abril, FJ 3º; y 352/2007, de 24 de julio, FJ 3º).

SÉPTIMO.- En aplicación del artículo 139.2 de la Ley 29/1998, no procede hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en la tramitación de este recurso, sin que, en virtud del apartado 1 del mismo precepto, se aprecien circunstancias de mala fe o de temeridad que obliguen a imponer expresamente a una de las partes las costas de la instancia.

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación 5580/10, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia dictada el 25 de febrero de 2010 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 427/07, que casamos y anulamos.

En su lugar:

1º) Desestimamos el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Palafolls y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona contra la resolución dictada el 1 de marzo de 2007 por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, que denegó a dicha Corporación local la compensación de 797.402,75 euros, importe de la bonificación en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de que disfrutó durante los años 2003 a 2006 la compañía Autopista Concesionaria Española, S.A.U.

2º) No hacemos expresa condena sobre las costas causadas, tanto en la instancia como en casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Rafael Fernández-Montalvo

D. Manuel Vicente Garzón Herrero

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco

D. Oscar González González

D. Manuel Martín Timón

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Joaquín Huelin Martínez de Velasco**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretaria, certifico.