



Roj: **STS 4621/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:4621**

Id Cendoj: **28079130022017100482**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **19/12/2017**

Nº de Recurso: **2842/2016**

Nº de Resolución: **2018/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 2.018/2017

Fecha de sentencia: 19/12/2017

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2842/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/12/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por:

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 2842/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 2018/2017

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente

D. Jose Diaz Delgado

D. Angel Aguallo Aviles

D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco



D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Francisco Jose Navarro Sanchis

D. Jesus Cudero Blas

En Madrid, a 19 de diciembre de 2017.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº **2842/2016**, interpuesto por el procurador don Jorge Rodríguez-Monsalve Garrigós, en nombre y representación de los **AYUNTAMIENTOS DE PELAYOS y MONTEJO (provincia de SALAMANCA)**, contra la sentencia de 23 de junio de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso nº 175/2010, en materia de valoración catastral del bien inmueble denominado "Presa de Santa Teresa". Han comparecido como partes recurridas el Abogado del Estado, en nombre y representación de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**; y el procurador don José Luis Martín Jaureguibeitia, en nombre y representación de la entidad mercantil **IBERDROLA RENOVABLES ENERGÍA, S.A.**

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, dictó el 23 de junio de 2016, sentencia en el recurso nº 175/2010, entablado conjuntamente por los Ayuntamientos de Pelayos y Montejo (Salamanca) contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del requerimiento formulado por dichas entidades locales, al amparo de lo establecido en el artículo 44 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, dirigido al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Salamanca, en relación con la asignación del valor catastral para 2008 del bien inmueble -BICE- "Presa de Santa Teresa", si bien la sentencia, como más adelante diremos, identifica de forma incorrecta el acto administrativo objeto de la impugnación.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal de instancia dictó sentencia el 23 de junio de 2016, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"...DECLARAR INADMISIBLE el recurso contencioso-administrativo núm. 175/10 interpuesto por los Ayuntamientos de Pelayos y Montejo de Salvatierra (Salamanca) contra la Resolución de 14 de febrero de 2008 de la Gerencia Territorial del Catastro de Salamanca, por la que se fijó el valor catastral del BICE "Presa de Santa Teresa", todo ello sin efectuar especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales..."

TERCERO .- Notificada la sentencia a las partes, el procurador don Jorge Rodríguez-Monsalve Garrigós, en la representación de los mencionados Ayuntamientos de Pelayos y de Montejo, presentó ante la Sala de instancia escrito de preparación del recurso de casación, que se tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 5 de septiembre de 2016.

CUARTO .- Emplazadas las partes, el procurador Sr. Rodríguez-Monsalve Garrigós, en la expresada representación, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando el 24 de octubre de 2016 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras aducir los motivos oportunos, solicitó a este Tribunal Supremo "... dicte nueva Sentencia en los términos interesados en nuestro escrito de demanda, que damos aquí por íntegramente reproducidos..."

QUINTO .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 2 de diciembre de 2016, se acordó la remisión de las actuaciones a esta Sección Segunda para su sustanciación, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose por diligencia de ordenación de 15 de diciembre de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes recurridas, a fin de que en plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado, en escrito de 11 de enero de 2017, en que interesa se dicte sentencia declarando no haber lugar a casar la recurrida, con imposición de las costas procesales a ambas Corporaciones recurrentes.

En cuanto al otro recurrido, IBERDROLA RENOVABLES ENERGÍA, S.A, por diligencia de ordenación de 17 de febrero de 2017 se declaró caducado el trámite concedido para presentar su escrito de oposición, al no haberse formulado ésta.

SEXTO .- Por providencia de 9 de octubre de 2017 se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 12 de diciembre de 2017, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en este recurso de casación la sentencia de 23 de junio de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso nº 175/2010, seguido a instancias de las entidades locales repetidamente citadas contra la denegación por silencio del requerimiento formulado al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Salamanca, al que nos hemos referido más arriba.

SEGUNDO .- Es preciso reseñar, para comprender con exactitud los motivos de casación formulados, las argumentaciones de la Sala juzgadora para declarar la inadmisión del litigio, que se desarrollan en estos términos, literalmente reproducidos:

"[...] **ÚNICO.- Resolución impugnada y posiciones de las partes.**

La Sentencia de esta Sala de 18 de octubre de 2013 literalmente decía lo siguiente:

"Los Ayuntamientos de Pelayos y Montejo de Salvatierra interponen recurso contencioso-administrativo contra la denegación tácita del requerimiento formulado al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Salamanca al amparo del artículo 44 de la Ley 29/98, de 13 de julio, sobre valoración catastral para el ejercicio 2008 del BICE denominado "Presa de Santa Teresa".

Frente a dicha demanda la Abogacía del Estado y al amparo de la facultad contenida en el artículo 58.1 LJCA, reproduce en su escrito de contestación las causas de inadmisibilidad que había formulado como alegaciones previas y, entre ellas, la inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa ex artículo 69 c) de la LJCA al no estar legitimados en este caso los Ayuntamientos para utilizar el mecanismo previsto en el citado artículo 44 de la LJCA, en cuya virtud "1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada".

SEGUNDO (sic).- Precedentes de esta Sala. Recurso inadmisibile.

En reciente sentencia de esta Sala y Sección de fecha 1 de marzo de 2013 dictada en los recursos acumulados 1985/2008 y 2126/2008 promovidos por sendos Ayuntamientos también contra determinada Resolución del Gerente Regional en Castilla y León de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se fijó el valor catastral del BICE "Presa de Almendra", y cuya demanda contenía un suplico similar al de la que aquí nos ocupa, dijimos lo siguiente: "Los Ayuntamientos de los municipios salmantinos y zamoranos que integran la parte actora en este proceso, en que se han acumulado los dos inicialmente por ellos promovidos, plantean la impugnación de la Resolución del Gerente Regional en Castilla y León de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 12 de febrero de 2008, por la que se fijó el valor catastral del bien inmueble de características especiales conocido como "Presa de Almendra". Considera dicha parte actora que el acto atacado en la demanda no es ajustado a derecho por una serie de razones, que resumidamente, se refieren a la no inclusión en la valoración de la maquinaria empleada en dicho bien inmueble de características especiales, haberse hecho el valor catastral con aplicación de una normativa ilegal; ser su situación discriminatoria con respecto al valor dado a otros bienes, como los sitios en parques eólicos, y haberse aplicado errónea e ilegalmente índices correctores. Los demandados estiman, por el contrario, que lo resuelto es ajustado a derecho según la aplicación de las normas vigentes y alegan la inadmisibilidad el proceso seguido.

II. - Como causas de inadmisibilidad de la demanda, sostienen las codemandadas que los ayuntamientos actores no pueden válidamente impugnar la valoración del bien catastral por aplicación de la doctrina que deriva del artículo 232.2. e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y según el cual, no pueden promover legítimamente la vía económico-administrativa, «... cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto». Se aduce que, de la misma manera que el ayuntamiento no puede plantear reclamación económico-administrativa, no puede, tampoco, promover impugnación del valor en vía judicial. Por otra parte, se sostiene que la vía utilizada para promover este proceso, la del artículo 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa - «1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada», no legitima la actuación de la administración para suscitar el presente juicio. La alegación de estas dos causas de inadmisibilidad plantea el problema de su orden de resolución. La primera de las aludidas establece, dicho sea resumidamente, que la parte actora no puede impugnar en ningún momento la actuación administrativa; es una excepción integral o absoluta; la segunda de las cuestiones planteadas, lo que pone en el tablero es si en el caso concreto la parte demandante puede usar del procedimiento privilegiado que



ha empleado para iniciar el debate jurídico en que esta litis consiste, luego es una imposibilidad relativa. Aunque es un problema de controvertida solución, lo que la Sala estima es que lo primero que debe resolverse es si el procedimiento empleado es o no válido y luego decidirse sobre si, en otra tramitación, cabe o no debatirse el fondo de la cuestión, desde la perspectiva de que primero deberá establecerse si el ámbito en que discurre el litigio es o no legítimo para hacerlo, sin comprometer lo que quepa concluirse cuando se haya seguido el debido camino procesal. Lo que no tiene sentido es resolver que sí se tiene, por ejemplo, derecho a debatir una cuestión por el actor, pero que no puede hacerlo en este trámite, pues se prejuzga lo que debe resolver, quizá, otro Tribunal que cabe que llegue a una solución contraria en el procedimiento debido. Tiene razón en este sentido, el escrito de conclusiones de la parte actora, de ser erróneo el planteamiento lógico de las excepciones formales por parte de los codemandados.

III. - La Sala, por lo tanto, iniciará su análisis por la procedencia del juego del artículo 44 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que han utilizado los ayuntamientos demandantes, planteando el proceso previo requerimiento a la administración demandada, de lo que ésta se alega ser contrario a derecho. Al efecto, conviene recordar que la parte actora está atacando con su demanda «la Resolución del Gerente Regional en Castilla y León de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 12 de febrero de 2.008, por la que se fijó el valor catastral del RICE "Presa de Almendra"» como literalmente se lee en el suplico del escrito de demanda y como se reitera, negando la impugnación de la ponencia de valores en la conclusión segunda de su escrito último de alegaciones, el de conclusiones.

El artículo 44 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha dado lugar una copiosa doctrina jurisprudencial, reiterando al efecto un clara criterio del que se hacen eco los litigantes. Así, en la STS de 28 junio 2012 se establece que, «Esta Sala se ha pronunciado sobre el alcance de este precepto, y así hemos tenido ocasión de decir en la sentencia de 20 de octubre de 2006 recaída en el recurso de casación 55/2005 en Interés de la Ley de esta Sala que "La Sección entiende, de acuerdo con la tesis del Abogado del Estado recurrido, que efectivamente el artículo 44 no se aplica cuando se trata de resolver o solventar una disparidad de criterios entre Administraciones Públicas y una de ellas actúa en la relación jurídico-administrativa entablada como un particular y no como un poder público. Hay que aplicar entonces la legislación reguladora de la actividad como afirma el defensor de la Administración, y procede la interposición de recurso en vía administrativa si esa legislación lo ha previsto. La plena aplicación del artículo 44 de la Ley Jurisdiccional se produce solo cuando ambas Administraciones públicas estén actuando como poder. No es ocioso precisar que ésta y no otra es nuestra declaración, puesto que el Ayuntamiento o su representación letrada parecen haber entendido que solo se aplica el artículo 44 cuando la divergencia se refiere a cuál de las Administraciones es la competente. Aunque sin duda entonces procede la aplicación del tan repetido artículo, no debe dársele cumplimiento solo en tales casos, sino además en todos aquellos otros en que ambas Administraciones actúan como poder y por tanto han dictado o pueden dictar actos administrativos"». -Queda patente la aplicación del precepto sólo cuando ambas administraciones -requerente y requerida- actúan como poder.» Por lo tanto, para ver si los ayuntamientos actores han actuado o no correctamente con la cobertura del artículo 44 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deberá determinarse si los mismos actuaron o no "como poder".

Si actuaron como poder, les es dado acudir a dicha procedimental; si no actuaron como tales, no pueden hacer uso de ella.

IV. - Puesto que se está ante la impugnación de un valor catastral, hay que tener en cuenta el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, según el cual, «La base imponible de este impuesto -el Impuesto sobre Bienes Inmuebles- estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.» Por lo tanto, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales se remite, en materia de impugnación del valor catastral del bien inmueble, a lo que regule el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, donde, el artículo 31.2, referido al "Procedimiento de determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales", que es la naturaleza indubitada de la presa de "Almendra", establecía que, «La notificación, efectividad e impugnación de los valores catastrales resultantes de este procedimiento se regirán por lo previsto en el artículo 29». En este peregrinaje legal, llegamos al precepto remitido, donde los números 4 y 5 decían, en la redacción a aplicar, respectivamente, lo siguiente: «4. Los actos objeto de notificación podrán ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda su ejecutoriedad.» y, «5. Con referencia exclusiva para los casos de notificación de valores a los que se refiere este artículo, el plazo para la interposición del recurso de reposición o reclamación económico-administrativa será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la recepción de la notificación o, en su caso, al de la finalización del plazo a que se refiere el párrafo segundo del apartado 2. »; textos que se han modificado con las leyes 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, y 40/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, no alterándose sustancialmente



dichos preceptos en lo que ahora interesa y de los que se sigue que la determinación de cuándo y cómo se impugna un valor catastral de un bien inmueble de características especiales, es, dejando aparte el interponer el recurso potestativo de revisión, acudir a la vía económico-administrativa en el plazo de un mes; sin que se prevea otra posibilidad de impugnación.

Es cierto que los preceptos citados parecen estar pensando en que el valor catastral sea impugnado, normalmente para pedir su reducción, en el contribuyente que estará interesado en impugnar "por excesivo" el valor catastral que se le gire. Es más, la evolución legislativa posterior al inicio del presente proceso a que se ha hecho referencia, y por tanto no aplicable directamente al mismo - artículos 410 y concordantes de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil -, aún permiten ver, en cuanto ratifican lo existente, la anterior idea, pues en el párrafo segundo del artículo 29.4 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, introdujo el siguiente párrafo, «Los Ayuntamientos, como destinatarios del Impuesto de Bienes Inmuebles y sujetos activos del mismo, serán notificados por el catastro de la presentación de reclamaciones que interpongan los sujetos pasivos contra la notificación de valores.» , lo que pasó a ser, con la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, el párrafo segundo del artículo, con parecida redacción, «La Dirección General del Catastro comunicará a los Ayuntamientos, como destinatarios del Impuesto de Bienes Inmuebles y sujetos activos del mismo, la presentación de las reclamaciones económico-administrativas que interpongan los titulares catastrales de bienes inmuebles de características especiales contra la notificación de valores. Asimismo, los Ayuntamientos podrán solicitar a la Dirección General del Catastro que les comunique la presentación de otras reclamaciones económico-administrativas relativas a un ámbito concreto que la entidad local deberá definir de forma expresa en cada caso.»- Pero que esto sea así, no impide ver que, de la misma manera que a los ciudadanos, en principio, les interesará que el valor catastral sea el menor posible, pues de ello derivará una menor deuda tributaria, al ayuntamiento, correlativamente, le interesará que el valor catastral sea el máximo admisible. En principio, por lo tanto, ambos, futuro acreedor y futuro deudor, están al mismo nivel frente a la administración catastral, con la expectativa de que se fije un valor catastral más afín a sus contrapuestos intereses. Ambos están, pues, al mismo nivel y ninguno actúa con ninguna potestad actual, pues la del municipio solo empezará a partir de ahí, no antes; así, el artículo 37.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dice, «La Dirección General del Catastro remitirá a las Administraciones tributarias de los tres niveles territoriales, a petición de éstas, la información catastral necesaria para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuya aplicación les corresponde, en los términos que reglamentariamente se determinen. », mientras que el artículo 77.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales /es establece que, «La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.» Por lo tanto, solo a partir del momento en que se determina el valor catastral -y no antes- empiezan las potestades tributarias de los ayuntamientos en este tipo de impuestos bifásicos, donde hay dos partes bien diferenciadas de competencias, pues, como se lee en el artículo 77.5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, «El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año.»

V. - Por lo tanto, y respecto a la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales, los ayuntamientos no actúan como poder -no tienen potestad para ello-, sino que lo hacen a partir de que se confecciona el correspondiente padrón y pueden llevar a cabo su gestión tributaria, pero no antes. Por dicha razón, en relación con la vía procedimental usada para promover este proceso, la del artículo 44 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no se está ante dos actuaciones administrativas propiamente dichas, que es lo que legitima su utilización. Cabe aceptar dialécticamente que al ayuntamiento le interese impugnar una actuación de la administración catastral; pero no se está ante dicha cuestión todavía, sino ante la previa de cómo canalizarla; y si usar una vía especial, y, por tanto, de interpretación, en principio, restrictiva, exige reunir ciertos requisitos, y la parte actora no los reúne, no cabe aceptar que pueda hacer lo que ha hecho. No es que las administraciones que integran la parte actora no puedan impugnar, sobre eso, se insiste, no se pronuncia el Tribunal; lo que sucede es que no pueden hacerlo por la vía que se ha elegido. Y por ello debe inadmitirse, como se hace, su demanda.

VI.- Procede por tanto inadmitir la pretensión deducida, sin hacer especial condena en las costas de este proceso, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes del mismo, de acuerdo con el artículo 139.1 de



la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , por lo que cada uno de los litigantes abonará las causadas por ellos y las comunes lo serán por iguales partes".

Tales consideraciones, que perfilan, superándolas, las contenidas en nuestro Auto de 1 de junio de 2010 , nos llevan en este caso a idéntica declaración de inadmisibilidad del recurso, sin efectuar especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales".

Hasta aquí nuestra Sentencia de 18 de octubre de 2013 , la que, dada la ausencia total de alegaciones tras los nuevos emplazamientos ordenados por el Tribunal Supremo, debe ser reiterada por la Sala [...]"

TERCERO .- Frente a la mencionada sentencia y mostrando su disconformidad con la declaración de inadmisibilidad que efectúa, los Ayuntamientos de Pelayos y Montemos formulan su recurso de casación, fundándolo en los siguientes motivos:

1.- Al amparo del cauce procesal ofrecido en el artículo 88.1.d) de la LJCA , consideran que la sentencia ha infringido los artículos 44 y 69.c) de dicha ley , así como la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que los interpreta (STS de 20 de octubre de 2006 , entre otras), aplicables para resolver la cuestión objeto de debate, toda vez que la sentencia ha inadmitido el recurso contencioso-administrativo por considerar improcedente el cauce procesal seguido, siendo éste, a su juicio, claramente pertinente.

2.- Al amparo del artículo 88.1.c) LJCA , quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por entender "*...que la Sentencia ha incurrido en vicio de incongruencia, por acogerse una causa de inadmisibilidad - inadecuación de procedimiento- que no fue articulada ni en el petitum ni en el cuerpo del escrito de contestación, con el añadido de que se desestimaron todas las esgrimidas como Alegaciones Previas mediante Auto de fecha 1 de junio de 2.010 ...*" .

CUARTO .- Obvias razones sistemáticas aconsejan invertir el orden de los motivos planteados a efectos de su examen, pues parece poco discutible que la denuncia de los vicios *in procedendo* , por su naturaleza y efectos, es lógica y naturalmente precedente a la de los eventuales motivos atinentes al fondo del examen jurídico que afronta la sentencia. A tal efecto, debemos analizar en primer término si ésta adolece de la incongruencia *extra petit* que el recurso de casación le imputa, con sustento en los siguientes razonamientos, que reproducimos literal, pero extractadamente:

"[...] En nuestro caso, es obvio, nos referimos a la denominada Incongruencia positiva (ne eat iudex ultra petitum partium), que se produce cuando el fallo de la sentencia contiene más de lo pedido por las partes; esto es, cuando la sentencia concede o niega lo que nadie ha pedido, dando o rechazando más, cuantitativa o cualitativamente, de lo que se reclama.

Siendo notorio que no resulta preciso recordar a esa Excma. Sala su propia doctrina (cuyo incumplimiento tiene nítida relevancia constitucional, como recuerdan, entre otras muchas, las SsTC 91/03, de 19 de mayo , 114/03, de 16 de junio -FD 3 °- o la 135/02, de 3 de junio , FD 3°), avancemos un paso más para arribar a la conclusión de que debe casarse la Sentencia por este primer motivo.

B) Pues bien, expuestas así las líneas maestras de la incongruencia, veamos lo sucedido en la instancia.

Y aún con carácter previo y al no aparecer recogida, nominatim, en el artículo 69 LJCA , no es dudoso que la imputada inadecuación de procedimiento puede ser considerada como causa determinante de inadmisibilidad en el fallo. Así lo recuerda, pro ejemplo, el Auto 1/00, de 10 de enero, del Tribunal Constitucional , al señalar que "Por otro lado, es cierto que las resoluciones impugnadas han justificado la inadmisión del recurso en la aplicación de una causa que se encuentra legalmente establecida; pues si bien es cierto que el art. 82 de la LJCA de 1956 no contempla expresamente la inadecuación del procedimiento, también lo es que el Tribunal Supremo ha interpretado que dicha enumeración no debe entenderse tasada o exhaustiva sino que, por analogía o interpretación extensiva, han de estimarse posible otras causas de inadmisión no citadas, tales como la apreciada por la Sala de instancia o la litispendencia. A este respecto pueden citarse, entre otros, la STS de 25 de mayo de 1.996 (RJ 4.644) y el ATS de 13 de marzo de 2.000 (RJ 3.178).

Ahora bien, ¿solicitó el Sr. Abogado del Estado la causa de inadmisibilidad acogida en la Sentencia? A nuestro criterio y considerando que sus Alegaciones Previas fueron desestimadas, basta estar al petitum de su escrito de contestación para certificar que ni siquiera solicitó un fallo de inadmisibilidad, por lo que es evidente que se incurre en infracción procesal por la Sentencia al apartarse de la obligación sagrada que le impone el artículo 33 LJCA , siendo notorio, por otra parte, que por el Tribunal a quo no se hizo uso de la posibilidad contemplada en el apartado segundo de dicho artículo.

Como es de ver y así resulta de una superficial lectura del citado escrito de contestación de la representación procesal de la Administración, no sólo la mayor parte del mismo parecía destinado a rebatir las alegaciones propias de uno de los cientos de procesos entablados por las Compañías eléctricas para intentar frenar la



aplicación de los BICES, sino que, abiertamente y de manera expresa (en negrilla), consigna -aunque luego sin traducción en el suplico, se insiste- como causa de inadmisibilidad la falta de agotamiento de la vía previa y, por tanto, la existencia de acto firme, lo que dista de ser la causa finalmente acogida por el fallo.

Dos son, por tanto, las razones que aconsejan la estimación de este motivo de casación: por un lado, que en su escrito de contestación no se solicitó por la Administración una declaración de inadmisibilidad y que, en sus razonamientos y todo lo más, se acogió a la existencia de acto firme por consentido al no haberse agotado la vía administrativa previa (artículo 69.c LJCA).

Y, se insiste, esta incongruencia bien pudiera venir determinada porque la Ilma. Sala de instancia se limita, sin adecuarla a esta concreta litis, a citar una Sentencia previa dictada en asunto similar, en el que se intuye que fue otra la posición procesal del Sr. Abogado del Estado.

Procedería por este motivo, también, casar la Sentencia, al darse la infracción procesal consistente en incongruencia extra petita, aprovechando este último inciso para subrayar que aunque la lógica procesal impone resolver en primer lugar este segundo motivo, la contundencia de lo expuesto en el primero habría de determinar, en todo caso y según nuestro particular criterio, que se casara la Sentencia y se resolviera el debate en los términos planteados [...]."

QUINTO .- Para resolver adecuadamente sobre este segundo motivo de casación, hemos de recordar nuestra constante e ininterrumpida doctrina jurisprudencial con arreglo a la cual existe incongruencia cuando se produce una inadecuación entre el fallo o parte dispositiva de la sentencia y el *petitum* o los términos en que las partes plantearon sus pretensiones. Al conceder más, menos o cosa distinta de lo pedido, el órgano judicial incurre en las formas de incongruencia conocidas como *ultra petita* , *citra petita* o *extra petita partium* (sentencias del Tribunal Constitucional 13/1 987, FJ 3º; 48/1 989, FJ 7º; 124/2000 , FJ 3º; 114/2003 , FJ 3º; 174/2004 , FJ 3º; 264/2005 , FJ 2º; 40/2006, FJ 2 º, y 44/2008 , FJ 2º, entre otras).

Como reitera la jurisprudencia de esta Sala, una sentencia es incongruente cuando omite resolver sobre alguna de las pretensiones y de las cuestiones planteadas en la demanda (incongruencia omisiva, *citra petita* o *ex silentio* , por defecto); cuando resuelve *ultra petita partium* , más allá de las peticiones de las partes sobre pretensiones no formuladas (incongruencia positiva o por exceso); y cuando se pronuncia *extra petita partium* , fuera de esas pretensiones sobre cuestiones diferentes a las planteadas (incongruencia mixta o por desviación) [véanse, por todas, las sentencias de 6 de mayo de 2010 (casación 3775/03 , FJ 3º), 17 de enero de 2011 (casación 2568/07, FJ 2 º) y 30 de enero de 2012 (casación 2374/2008 , FJ 3º)].

A la vista de esta doctrina, se hace patente la necesidad de comparar aquí la pretensión de inadmisibilidad esgrimida por el Abogado del Estado y la declarada en la sentencia, a fin de determinar si ésta resuelve sobre una causa diferente a alguna de las formuladas. No es fácil tal tarea, puesto que la sentencia es confusa, por las razones que ahora plasmaremos, dejando en la incógnita cuál es la efectiva causa legal, de las establecidas en el artículo 69 de la LJCA , que ha tomado en consideración.

Al efecto, no es del todo cierta la afirmación que efectúa la parte recurrente en la exposición de este segundo motivo casacional de que el escrito de contestación a la demanda mantuvo sólo, como causa de inadmisibilidad, la relativa a la falta de agotamiento de la vía administrativa previa, conforme a lo previsto en el artículo 69.c) de la LJCA , indicación que, cuando menos, revela una precipitada lectura del escrito, pues tal pretensión se formula con carácter subsidiario, en el punto III de los fundamentos jurídicos, siendo así que en el anterior se articuló otra diferente, en el punto II, que los Ayuntamientos que ahora accionan han pasado por alto, la relativa a la falta de legitimación activa de aquéllos para interponer la reclamación económico-administrativa previa, acogida a la causa prevista en el artículo 69.2 de la misma LJCA , conectada, en la tesis del Abogado del Estado, al artículo 232 de la Ley General Tributaria .

Debemos anticipar que este motivo de casación debe ser acogido, pues la incongruencia padecida por la Sala sentenciadora es clara y notoria, según se desprende, con facilidad, de las consideraciones que pasamos a exponer:

a) Ni material ni formalmente, la sentencia acoge o dice acoger alguna de las dos causas de inadmisión del recurso que subsisten en el escrito de contestación -aun no llevadas, por defectuosa técnica procesal, a su suplico, que es el lugar procesal adecuado en los escritos rectores para formular con claridad y precisión lo que se pide-, pues ni se examina la falta de agotamiento de la vía impugnatoria previa, ni tampoco la legitimación activa, aunque en el desarrollo argumental del fundamento segundo la Sala de instancia parece introducir consideraciones emparentadas, más o menos remotamente, con ésta última, pero llevándola al terreno de los litigios entre Administraciones Públicas (art. 44 LJCA), que es cuestión ajena por completo a la -bien o mal-suscitada por el Abogado del Estado en relación con la falta de legitimación para reclamar en la vía económico-administrativa, que fue lo estrictamente pedido.



b) Hay una confusión en el proceso de instancia que impidió a la Sala resolver adecuadamente acerca de las pretensiones de las partes, deducidas precisamente en atención al acto real y efectivamente impugnado, que la propia sentencia, acaso inducida a ello por la Administración demandada, equivoca repetidamente, pues en los antecedentes de hecho y en el fundamento único -que no fue tal- la sentencia identifica con tino como acto recurrido *la denegación tácita del requerimiento formulado al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Salamanca al amparo del artículo 44 de la Ley 29/98, de 13 de julio, sobre valoración catastral para el ejercicio 2008 del BICE denominado "Presa de Santa Teresa"*, mientras que en el encabezamiento y en el fallo se identifica como objeto de la impugnación otro acto distinto -aunque relacionado- como es *"...la Resolución de 14 de febrero de 2008 de la Gerencia Territorial del Catastro de Salamanca, por la que se fijó el valor catastral del BICE "Presa de Santa Teresa"*, en relación con el cual se declara, por ende, inadmisibile el recurso judicial.

c) Otra fuente de incertidumbre que nos ocasiona la Sala juzgadora proviene de que el desarrollo dialéctico de la inadmisibilidad que declara es copia literal y mimética de otra sentencia anterior de la misma Sala que analiza un problema que se supone semejante a éste, pero respecto de la cual no se efectúa la necesaria aclaración de si en ese proceso de referencia se adujeron las mismas causas de inadmisibilidad del recurso que luego fueron sostenidas en el litigio de instancia, cuestión que se da por supuesta y, sobre todo, si en tal proceso precedente surgió igualmente la misma confusión entre actos administrativos recurridos que en este asunto se ha padecido, cuestión clave para determinar que la motivación *in aliunde* de la sentencia discurre estrictamente dentro del cauce de las cuestiones planteadas en este recurso jurisdiccional, no en otro diferente.

d) En el campo estrictamente ceñido al error *in procedendo* que ahora examinamos -esto es, prescindiendo del acierto o desacierto en la selección de la causa de inadmisibilidad que la Sala *a quo* ha acordado- resulta indiscutible que el debate sobre si un Ayuntamiento puede acudir al cauce ofrecido por el artículo 44 LJCA, de requerimiento previo al contencioso-administrativo, en razón de la naturaleza de las facultades, atribuciones o competencias ejercidas o, si se quiere, de su posición en la relación jurídica determinante del acto o disposición afectadas por el requerimiento, no determina *per se*, autónomamente, causa de inadmisibilidad alguna que la Sala sentenciadora haya podido identificar, pues aún en la hipótesis de que tal requerimiento fuera improcedente, por las razones que la Sala exterioriza, la inadmisibilidad quedaría consumada, bien con la extemporaneidad del recurso jurisdiccional -atendido el transcurso del plazo de interposición establecido en el artículo 46 de la propia LJCA-, bien con la eventual falta de agotamiento de la vía impugnatoria previa que el artículo 44 LJCA descarta. Pero en uno y otro caso, la inadmisibilidad no derivaría solamente del hecho de haber formulado un requerimiento de forma supuestamente indebida.

e) En cualquier caso, la causa de inadmisibilidad declarada, ni se ampara en algunas de las taxativamente previstas en el artículo 69 LJCA, ni guarda relación con las esgrimidas por el Abogado del Estado, vinculadas ambas a la exigibilidad de la vía económico-administrativa y, a un tiempo y con notable contradicción, a la falta de legitimación para promoverla, pues ambas parten del error de considerar que el acto recurrido es la resolución de 14 de febrero de 2008, de la Gerencia Territorial del Catastro de Salamanca, ajeno al requerimiento formulado y no contestado, amparado en el artículo 44 de la mencionada Ley procesal. La única cita del artículo 69 LJCA que contiene la sentencia es para reflejar la causa que alega el Abogado del Estado, que, según la sentencia *"...reproduce en su escrito de contestación las causas de inadmisibilidad que había formulado como alegaciones previas y, entre ellas, la inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa ex artículo 69 c) de la LJCA al no estar legitimados en este caso los Ayuntamientos para utilizar el mecanismo previsto en el citado artículo 44 de la LJCA (sic)"*, alegato que se reproduce con error de percepción, pues al margen de que ambas causas parecen inconciliables entre sí, lo decisivo es aquí que la resolución del litigio analiza y resuelve, por lo que hemos dicho, una causa de inadmisibilidad distinta de las articuladas en el trámite de alegaciones previas y, luego, con alguna variación, en el escrito de contestación.

SEXTO .- Procede, pues, casar y anular la sentencia impugnada, que está aquejada de la denunciada incongruencia *extra petita partium*, teniendo en cuenta que la estimación del recurso de casación lleva consigo que, conforme a lo previsto en el artículo 95.2.c), último inciso, de la LJCA, debamos resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate.

A tal efecto, hemos de reiterar ahora que las dos causas de inadmisibilidad que sobreviven en el escrito de contestación a la demanda a las que fueron en su día objetadas en el trámite de alegaciones previas son, de una parte, la falta de legitimación activa de los Ayuntamientos recurrentes, conforme a lo establecido en el artículo 69.b) de la LJCA -al amparo de lo dispuesto en el artículo 232 de la LGT-, al carecer los entes locales recurrentes de interés y legitimación para interponer la reclamación económico-administrativa previa, con cita de su apartado 2.e), a cuyo tenor: *"...2. No estarán legitimados:...e) Los organismos u órganos que hayan dictado el acto impugnado, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto"* (folios 1 y 2 del escrito de contestación a la demanda).



La segunda causa de inadmisión es planteada con carácter subsidiario y se refiere a la falta de agotamiento de la vía económico-administrativa, por razón de lo establecido en el artículo 69.c) de la Ley Jurisdiccional, presuponiendo que no puede tener aplicación el artículo 44.1 de la propia ley "...pues la relación del Ayuntamiento con la Administración General del Estado sería la de supremacía general propia del ámbito tributario y, por tanto, debe considerarse que el Ayuntamiento se encuentra en una posición jurídica idéntica a la de los particulares, debiendo interponer reclamación económico-administrativa (para la que, en tales casos, sí estarían legitimados)...".

Ambas causas, tal como han sido formuladas, están abocadas al fracaso: la primera de ellas, porque al margen de que la falta de legitimación de los Ayuntamientos para acudir a la vía económico-administrativa es cuestión ajena a este proceso, toda vez que el objeto de debate viene constituido por la desestimación presunta de un requerimiento efectuado al amparo del artículo 44 LJCA, no por la resolución expresa de asignación del valor catastral, lo relevante es que no puede impedirse el acceso al proceso jurisdiccional a una persona natural o jurídica, privada o pública, que pretendiera debatir en él sobre la legalidad de la negada legitimación adoptada en la vía administrativa, pues tal denegación de justicia sería directamente vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (artículo 24.1 CE). En suma, esta primera causa hace patente, al margen de toda otra consideración, la confusión padecida por el representante de la Administración del Estado entre la legitimación administrativa -sea o no pertinente al caso-, y la jurisdiccional, donde no le puede ser negada a los Ayuntamientos, por ser de su indudable interés, la legitimación *ad causam* para discutir acerca de la cuestión litigiosa.

La segunda causa tampoco puede ser acogida, pues una vez más revela la continua equivocación de la Administración del Estado -que terminó por trasladar a la Sala de instancia-, sobre cuál es el acto efectivamente recurrido, que no es el acuerdo de 14 de febrero de 2008, del Centro de Gestión Catastral, que asigna el valor catastral a la presa de Santa Teresa, como equivocadamente indica el Abogado del Estado. A partir de tal error esencial de concepto, la referencia al artículo 44 de la LJCA carece de sentido y de congruencia con su propia pretensión.

SÉPTIMO .- En cualquier caso, con independencia de los razonamientos que hemos expuesto, es desacertado el criterio de la Sala de instancia que, interpretando la naturaleza y finalidad del artículo 44 LJCA, llega a la conclusión de que resultaría inaplicable a relaciones jurídicas como las que, en este asunto, vinculan a las Administraciones locales recurrentes con la Administración catastral, al equiparar la posición de las primeras con la que ostentaría un particular, como abiertamente se dice.

A tal respecto, conviene traer a colación la doctrina declarada en nuestra sentencia de 21 de febrero de 2013, pronunciada en el recurso de casación nº 5242 / 2011, que versaba sobre una misma cuestión de fondo, relativa a la impugnación de la valoración catastral de otro bien inmueble de características especiales, igualmente ubicado en la provincia de Salamanca. Si bien el debate casacional se trabó en aquella ocasión en presencia de las vías impugnatorias precisamente alternativas a las aquí ejercitadas, esta Sala resaltó la incoherencia padecida por la Administración del Estado que, de un lado, inadmitió el recurso de reposición y, de otro, ofreció al Ayuntamiento accionante la vía económico-administrativa que ella misma consideraba impracticable:

"...TERCERO.- Por tanto, en el primer motivo se plantea la cuestión de si el AYUNTAMIENTO DE ALDEADAVILA puede o no impugnar en vía económico-administrativa la resolución de la Gerencia del Catastro que inadmitió el recurso de reposición interpuesto contra la valoración catastral de la Presa de Aldeadávila.

Pues bien, debemos comenzar diciendo que sobre la idea de evitar en lo posible la confrontación entre Administraciones Públicas, la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa suprime el recurso administrativo entre ellas y ofrece como alternativa un procedimiento de resolución de conflictos interadministrativos.

En efecto, el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, siguiendo la senda marcada por los artículos 65 y 66 de la Ley 6/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que: "1.En los litigios entre Administraciones Públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación materia, o inicie la actividad a que está obligada (...)".

Analizando este precepto la STS de 31 de diciembre de 2001 (rec 43/2000) ha dicho que el " artículo 44 LRJCA ha extendido a todos los litigios entre Administraciones Públicas el trámite del requerimiento previo al recurso previsto, en el ámbito de la Administración local, en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, en el ámbito de los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el artículo 63 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. En los casos del artículo 44 de la LRJCA la Ley ha establecido un mecanismo de concertación y entendimiento entre



Administraciones Públicas para evitar litigios, conforme al clima de coordinación que es principio general de las relaciones entre todas ellas (artículo 103.1 CE ; artículo 55 de la LRBRL ; artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado artículos 3 y 4 de la LRJPAC , modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre , del proceso autonómico)".

Naturalmente junto a la posibilidad de que las Administraciones Públicas resuelvan sus diferencias por sí mismas, existen otras formas de resolución de conflictos que se ven siempre acompañadas o suplidas por la vía contencioso-administrativa. Así, si se trata de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí, se resuelven por el Tribunal Constitucional (artículo 161 de la Constitución y 60 y ss. de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), sin perjuicio de la utilización del recurso contencioso-administrativa (artículo 19.1.c) y d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio). Por el contrario, los conflictos de competencia entre distintas entidades locales se resuelven por la respectiva Comunidad Autónoma o por el Estado si se trata de entidades locales que pertenezcan a distintas entidades, si bien la decisión es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 50.2 de la Ley 6/1985, de 2 de abril). En cambio, los conflictos de competencia entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas con la Administración Local se resuelven siempre por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 63 y siguientes de la Ley 6/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local).

En todo caso, el significado del artículo 44 de la L.J.C.A , ha sido matizado por la Sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala, de 20 de octubre de 2006 , que al desestimar el recurso de casación en interés de la ley (nº 55/2005) que interpusiera un Ayuntamiento, declara que el mismo "no se aplica cuando se trata de resolver o solventar una disparidad de criterios entre Administraciones Públicas y una de ellas actúa en la relación jurídico-administrativa entablada como un particular y no como un poder Público. Hay que aplicar entonces la legislación reguladora de la actividad como afirma el defensor de la Administración, y procede la interposición de recurso en vía administrativa si esa legislación lo ha previsto".

La misma necesidad de evitar litigios entre las Administraciones Públicas, con competencias diversas, se hizo efectiva también en los ámbitos catastral y tributario, cuando la recaudación que puede proporcionar un acto o resolución se destina a una entidad distinta de la que los dictó, situación ésta que contempló la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria de 1963 y que también introdujo determinadas modificaciones en el procedimiento económico-administrativo, pues añadió al artículo 11 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre , por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases del Procedimiento Económico- Administrativo, un nuevo supuesto de falta de legitimación para promover reclamaciones económico-administrativas, de tal forma que no la tienen:

"e) Los organismos de la Administración central, periférica, institucional o corporativa del Estado, aun dotados de personalidad jurídica propia, que hayan dictado el acto reclamable, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto".

Actualmente, el artículo 232.2.e) priva de la legitimación para interponer reclamaciones económico-administrativas a "los organismos u órganos que hayan dictado el acto impugnado, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinatario de los fondos destinados mediante dicho acto". Y este precepto, en coordinación con el 222 de la misma ley, que regula el recurso de reposición, es el que sirvió de base a la Gerencia del Catastro de Salamanca para descartar la inadmisión de interpuesto por el Ayuntamiento hoy recurrente.

Sin embargo, de forma incongruente, la notificación de la resolución de la Gerencia Territorial del Catastro, declarando inadmisión el recurso de reposición contra la fijación del valor catastral de la Presa de Aldeadávila, por aplicación de los dos preceptos acabados de citar, se hizo al Ayuntamiento hoy recurrente, indicando como recurso procedente, la reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico Central, cuando de seguirse el criterio contenido en dicha resolución, resultaba pertinente el recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Tan improcedente actuación administrativa, que se vio confirmada por la resolución del TEAC, es la causa real por la que se ha negado hasta ahora al Ayuntamiento recurrente una respuesta a su impugnación de la valoración catastral realizada por la Gerencia Territorial del Catastro de Salamanca y, en definitiva, de la indefensión que también se denuncia. Por ello, procede estimar el motivo alegado, remediando la situación creada mediante dación de una respuesta a la cuestión de fondo que plantea el Ayuntamiento de ALDEADAVILA DE LA RIBERA...".

Si bien es cierto que la ratio decidendi de dicha sentencia descansa en la indefensión sufrida por la Corporación local allí impugnante -respecto de la cual no se reconocía la posibilidad de vía revisoria alguna-, tal situación se mantiene aquí bajo otros perfiles fácticos, pero con el mismo resultado efectivo de imposibilidad de superar las trabas impuestas, pues la Administración sostiene a un tiempo que no cabe la vía que brinda el artículo 44 de la LJCA -que excluye la impugnación en toda clase de recursos administrativos de los actos a



que afecta-, ni tampoco permite la vía económico-administrativa, bajo la atribuida falta de legitimación. Tan obstruccionista postura abocaría a situar a las entidades locales en una posición jurídica más desfavorable aún que la reconocida a los particulares, para los que esta segunda vía sí estaría abierta.

Por tales razones, sin adentrarnos en la problemática negativa a dotar de legitimación a los Ayuntamientos recurrentes para accionar en la vía económico-administrativa - precisamente porque la resolución del TEAC de 5 de noviembre de 2008, que declaró la inadmisión de la reclamación registrada bajo nº 4343-08, deducida por los Ayuntamientos de Pelayos y de Montejo frente al acuerdo de asignación de valor catastral al inmueble de características especiales Presa de Santa Teresa no es la impugnada en este recurso, sin que conste impugnada jurisdiccionalmente- lo cierto es que la doctrina de este Tribunal Supremo, rectamente interpretada, nos lleva a la necesaria conclusión de que los ayuntamientos legalmente competentes para la exacción de un impuesto, como el de bienes inmuebles, cuya base imponible *"estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles"* (artículo 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLHL-), no son ajenos a la determinación de tal valor, ni pueden ser tratados con igual estatuto jurídico que los particulares.

Ello significa que en el ámbito de un impuesto basado en la valoración catastral de los inmuebles, la entidad competente para su liquidación y recaudación (artículo 77 y concordantes del TRLHL) puede formular, como regla general, el requerimiento del artículo 44 de la Ley Jurisdiccional , en el ámbito de los litigios entre Administraciones públicas, para procurar su anulación o revocación, porque ni su posición es equiparable a la de un particular, ni deja de ser un poder público que actúa en defensa de los intereses públicos que le han sido confiados, cuando se opone al valor catastral determinante, como presupuesto jurídico y económico, del ejercicio de su propia competencia en materia fiscal.

Con tal parecer no nos desviamos de la doctrina jurisprudencial acuñada por esta Sala en la sentencia de su Sección Cuarta de 20 de octubre de 2006 , pronunciada en sentido desestimatorio en el recurso de casación en interés de la ley nº 55/2005, acerca de la interpretación del artículo 44 de la LJCA , que fue en ella matizada, en el sentido de que *"...no se aplica cuando se trata de resolver o solventar una disparidad de criterios entre Administraciones Públicas y una de ellas actúa en la relación jurídico-administrativa entablada como un particular y no como un poder Público"*, pues los Ayuntamientos no actúan aquí, obviamente, como particulares, sino como poder público, lo que no queda enturbiado por el hecho de que el acto objeto de la intimación discurriese en la fase catastral del impuesto, o de que la valoración acometida pueda desplegar efectos distintos al meramente fiscal, pues el interés legítimo que les mueve conecta directamente con el ejercicio de sus propias competencias en materia fiscal, aun futuras. La posición que ocupan respecto de la Administración catastral no es en modo alguno pasiva o de sumisión, no hay una relación de supremacía o sujeción general como la que vincula a ésta, por ejemplo, con los titulares de los inmuebles que son definidos en la TRLHL como sujetos pasivos del impuesto, con los que es inaceptable la comparación.

OCTAVO .- Ahora bien, una vez despejada la incógnita sobre la operatividad del artículo 44 LJCA en las relaciones interadministrativas que nos ocupan, debemos significar, a renglón seguido, que en el presente caso el requerimiento efectuado por los Ayuntamientos de Pelayos y Montejo era inhábil como vehículo idóneo para formalizar (o evitar) un litigio entre Administraciones públicas, en los términos que delimita dicho precepto, dadas las circunstancias concurrentes. En otras palabras, queremos decir que no obstante la posibilidad, reconocida con carácter general, de impugnar la asignación del valor catastral a través del cauce del repetido artículo 44 LJCA , el acto objeto de la intimación debe reunir, además, dos requisitos de los que el aquí examinado ha prescindido: de un lado, debe ser impugnado por sí mismo, esto es, que se trate de un acto definitivo y no firme, no de trámite; y, además, debe provenir de la misma Administración que lo adoptó, única que podría eventualmente anular o revocar dicho acto. Es decir, debe darse una correspondencia exacta entre el órgano al que se dirige la intimación o requerimiento *"...para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada"* y el propio acto afectado por ese requerimiento y, a la postre, por la ulterior impugnación. Debemos señalar que ninguno de tales requisitos se cumple.

En lo que afecta a la actuación administrativa que dio lugar al requerimiento, registrado en la Subdelegación del Gobierno el 14 de octubre de 2008, pero cuyo destinatario era el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Salamanca, en el pertinente escrito se identifica como acto impugnado el edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca de 14 de agosto de 2008 -agotando el plazo de dos meses previsto en el artículo 44.2 LJCA -, para la exposición pública de los padrones, efectuado por REGTSA -que es, según su propia página web, un organismo público, dependiente de la Diputación Provincial de Salamanca, creado en 1992 para prestar servicios de gestión tributaria y recaudación a los Ayuntamientos de la provincia, entre ellos los dos recurrentes en este proceso-, respecto del cual se indica en dicho escrito de requerimiento que se trata del acto *"...que ha permitido conocer, no sin cierta dificultad, una aproximación sobre el valor*



final asignado a dicho BICE...", afirmación que resulta inexplicable cuando, meses antes, el 1 de abril de 2008, ambas corporaciones promovieron reclamación económico-administrativa para impugnar la asignación de valor catastral, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al bien de características especiales Presa de Santa Teresa, iniciativa impugnatoria que necesariamente presupone el conocimiento de los datos precisos para llevarla a cabo.

En conclusión, falta la necesaria identidad entre el órgano requerido, integrado en la administración periférica catastral, y el acto cuya revocación o anulación se pretende ante aquél, procedente de una Administración distinta, en este caso un organismo autónomo de ámbito provincial, limitado a la gestión y recaudación del impuesto previa determinación de los valores catastrales, de suerte que sería imposible que el primero, destinatario de tal requerimiento, pudiera anular o revocar el expresado acto, por razones de competencia objetiva, como también sería inhábil para tal actividad revisoria cualquier otro órgano de la Administración del Estado a la que se dirigió el requerimiento.

Además de la inobservancia de la citada exigencia subjetiva, también la objetiva hace inviable el examen de fondo de la demanda, pues el requerimiento se proyecta sobre un acto limitado al edicto de exposición pública de los padrones correspondientes al impuesto sobre bienes inmuebles, cuya función en la dinámica de gestión del impuesto es distinta y posterior a la de la asignación del valor catastral al BICE, y cuyo objetivo se restringe a la puesta en conocimiento colectiva o global de los padrones, que incorporan las liquidaciones a los contribuyentes, a los que se les indica que pueden presentar en su caso "*...las reclamaciones que estimen pertinentes, siempre relativas a errores materiales o de hecho*", restricción que obedece al hecho de que, conforme a lo establecido en el artículo 77.4 TRLHL "*...[n]o será necesaria la notificación individual de las liquidaciones tributarias en los supuestos en que, de conformidad con los artículos 65 y siguientes de esta ley, se hayan practicado previamente las notificaciones del valor catastral y base liquidable previstas en los procedimientos de valoración colectiva*".

En ese contexto, el ofrecimiento de recurso de reposición ante el coordinador del REGTSA, previo al contencioso-administrativo, que el edicto ofrece, no debe llevarnos a la errónea conclusión de que estamos ante un acto definitivo, atendido su sentido, finalidad y los destinatarios a los que se dirige, además de que, con ocasión de tal requerimiento, aun cuando ha sido desatendido por la siempre recusable vía del silencio administrativo, no cabe reabrir en el proceso judicial el debate sobre cuestiones estrictamente ajenas al acto administrativo de exposición pública sobre el que versa aquél y, en particular, los elementos componentes de la valoración catastral, su cuantificación final y, menos aún, la conformidad a Derecho de las normas reglamentarias mencionadas en el escrito de demanda, respecto de las que se promueve una impugnación indirecta.

En definitiva, resulta procedente decretar también la inadmisibilidad del recurso entablado, si bien por razones distintas a las exteriorizadas por la Sala de esta jurisdicción radicada en Valladolid, pues no es conforme a Derecho la sentencia *a quo* al fundamentar tal inadmisibilidad en la causa difusamente expresada, ni por lo demás son de acoger las efectivamente opuestas por el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, por los motivos sobre los que antes nos hemos extendido.

Siendo ello así, las consideraciones que hemos reflejado sobre los incumplidos requisitos objetivos y subjetivos del requerimiento que formularon los Ayuntamientos que litigaron en la instancia, al amparo de lo establecido en el artículo 44 LJCA, impedían el examen de fondo de las cuestiones planteadas en la demanda, lo que nos lleva a la conclusión de que el recurso debe ser inadmitido, pues la desestimación tácita mencionada en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo lo es de un requerimiento que, a su vez, se refiere a un acto administrativo no susceptible de impugnación (artículo 69.c) de la LJCA, en relación con el artículo 25.1 de la misma ley, a *contrario sensu*, pues se trata de un acto de trámite que no "*...decide[n] directa o indirectamente el fondo del asunto, determina[n] la imposibilidad de continuar el procedimiento, produce[n] indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos*".

Al margen de toda otra consideración, pues, debemos casar y anular la sentencia de instancia, por la incongruencia *extra petita* en la que incurre, así como determinar que el fallo debe ser mantenido, si bien por motivos diferentes de las que lo han sustentado.

NOVENO .- No debemos efectuar pronunciamiento sobre la condena al pago de las costas de la casación - artículo 139.2 LJCA -, ni tampoco respecto de las de instancia, dado que es regla general de esta Sala, por lo común, presuponer que hay razones para su dispensa.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :



1) Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación nº **2842/2016** , interpuesto por el procurador don Jorge Rodríguez-Monsalve Garrigós, en nombre y representación de los **AYUNTAMIENTOS DE PELAYOS y MONTEJO(SALAMANCA)**, contra la sentencia de 23 de junio de 2016, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, pronunciada en el recurso nº 175/2010 , sentencia que se casa y anula.

2) Que debemos declarar y declaramos la inadmisibilidad del citado recurso contencioso-administrativo nº 175/2010, por falta de acto administrativo recurrible.

3) No imponemos las costas del recurso de casación ni las del proceso de instancia a ninguna de las partes procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen

Jose Diaz Delgado Angel Aguallo Aviles

Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez

Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Cudero Blas

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.