

Roj: STS 4690/2000  
Id Cendoj: 28079130062000100041  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 6  
Nº de Recurso: 744/1996  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: Recurso Ordinario  
Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. ANULACION REAL DECRETO 1108/93

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a ocho de Junio de dos mil.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el recurso contencioso administrativo que con el número 744/1.996 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador Sr. Cárdenas Porras en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Trillo (Guadalajara), contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de fecha 16 de Abril de 1.996 al Consejo de Ministros, solicitando indemnización por el perjuicio económico irrogado por la aplicación del Real Decreto sobre distribución de la cuota del I.A.E. afectante a Centrales Nucleares. Habiendo sido parte recurrida el Sr. Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Trillo (Guadalajara), se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por el Ministerio de Economía y Hacienda de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados por la no percepción de ingresos municipales como consecuencia de la actuación de la Administración del Estado perjuicio irrogado por la aplicación del Real Decreto sobre distribución de la cuota de I.A.E. afectante a Centrales Nucleares, el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido se entregó al Procurador Sr. Cárdenas Porras en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Trillo, para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: a) se declare el derecho del Ayuntamiento de Trillo a ser indemnizado en la cuantía de 48.544.361 ptas., mas los intereses que dicha cantidad habría generado a favor de la Corporación, distribuida a lo largo de tres Ejercicios, 1.992, 1.993 y 1.994, y los intereses que éste montante habría sumado hasta este momento, importe equivalente a los ingresos municipales dejados de percibir como consecuencia de la incorrecta actuación de la Administración General del Estado al aprobar el Texto Refundido y el Reglamento reguladores del Impuesto de Actividades Económicas, concretamente en los extremos dejados sin efecto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Abril de 1.995; b) se declare el derecho de la misma Corporación Municipal a percibir los intereses generados por la cantidad deducida del apartado a) desde el momento de la presentación de ésta reclamación ante la Administración General del Estado hasta el momento en que ésta satisfaga a aquélla el importe correspondiente.

Mediante Otrosí suplicó asimismo el recibimiento a prueba del pleito, que habrá de versar sobre los extremos fácticos señalados en el cuerpo de su escrito en cuanto sean desconocidos o negados por la parte demandada.

SEGUNDO.- El Sr. Abogado del Estado en la representación que le es propia, se opuso a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala tenga por contestada la demanda, dicte sentencia desestimando el recurso y con costas.

TERCERO.- Por Auto de fecha 6 de Octubre de 1.997 se acordó el recibimiento a prueba del recurso por término de treinta días comunes a las partes para proponer y practicarla, emplazándoles para que formulen por escrito, lo medios de prueba de que intenten valerse, formándose la oportuna pieza separada, verificándose la realización de las que fueron admitidas con el resultado que se recoge en las actuaciones.

CUARTO.- Declarado concluso el periodo de prueba en los autos por Providencia de 10 de Febrero de 1.998 y acordándose sustanciar este pleito por conclusiones sucintas, se concedió a las partes el término sucesivo de quince días a fin de que las presenten, formalizando las mismas con sus respectivos escritos en los que tras alegar lo que estimaron conveniente, terminó suplicando a la Sala la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Trillo se dicte en su día sentencia estimando el recurso, con los pronunciamiento contenido en el suplico de su demanda, y, con relación a la cantidad-base de la indemnización solicitada, se fije ésta en 48.654.538 ptas., calculándose sobre ella los intereses que habría acumulado y los intereses generados por la cantidad así deducida desde la presentación de la reclamación ante la Administración General del Estado hasta el momento en que proceda a su satisfacción.

El Sr. Abogado del Estado las cumplimentó asimismo el trámite de conclusiones conferido con su respectivo escrito en el que tras alegar lo que estimó conveniente, terminó suplicando a la Sala se sirva dar por ultimada la tramitación del pleito y por reproducida la súplica de su escrito de contestación.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día SEIS DE JUNIO DE DOS MIL, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso el demandante, Ayuntamiento de Trillo, solicita que por vía de responsabilidad patrimonial de la Administración se le indemnice en la cantidad de "48.544.361 Ptas., mas los intereses que dicha cantidad habría generado a favor de la Corporación distribuida a lo largo de tres ejercicios 1.992, 1.993 y 1.994, y los intereses que este montante habría sumado hasta el momento de la demanda..." y desde la generada por dicha cantidad desde la reclamación ante la Administración General del Estado hasta su completo pago, por entender que la cantidad citada en primer lugar es la que dejó de percibir por el Impuesto de Actividades Económicas de la Central Nuclear de Trillo como consecuencia de lo dispuesto en el art. 4 y Disposición transitoria del Real Decreto 1108/93 en la que se estableció que:

"Artículo 4.- Distribución de cuotas municipales correspondientes a centrales nucleares de producción de energía eléctrica.

1. De conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del apartado 1 de la regla 17. de la Instrucción para la aplicación de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1175/1.990, de 28 de Septiembre, deben ser objeto de distribución entre los municipios afectados las cuotas municipales correspondientes a la actividad de producción de energía eléctrica en centrales nucleares, aunque en dichos municipios no radiquen instalaciones o edificios afectos a las mencionadas centrales.

En concreto, será objeto de distribución el importe de la cuota municipal de tarifa, el cual no incluye la cantidad que resulte de aplicar, en su caso, el coeficiente de incremento o el recargo provincial, regulados, respectivamente, en los arts. 88 y 124 de la Ley 39/1.988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Se considerarán municipios afectados por una central nuclear aquéllos en cuyo término respectivo radique el todo o una parte de las instalaciones de la misma así como aquellos otros, en lo que no concurriendo la circunstancia anterior, tengan parte o todo su término municipal en un área circular de diez kilómetros de radio con centro en la instalación.

2. Las cuotas a que se refiere el apartado anterior se distribuirán con arreglo a los criterios siguientes:

A) El 66 por 100 en función de la ubicación de las instalaciones, con arreglo a los porcentajes siguientes:

a) El 66 por 100 en función de la superficie de cada término municipal comprendida en la zona bajo control del explotador definida administrativamente.

b) El 34 por 100 en función de la superficie de cada término municipal en la que se ubiquen instalaciones especiales, tales como parques de distribución eléctrica y embalses artificiales de refrigeración, que se encuentren fuera de la zona bajo control del explotador.

B) El 34 por 100 restante en función de la ubicación en el área circular de diez kilómetros de radio con centro en la instalación nuclear y con arreglo a los porcentajes siguientes:

a) el 50 por 100 en función de la superficie de cada término municipal comprendida en el área circular de referencia.

b) El 50 por 100 en función de la población de derecho de cada municipio comprendida en el área circular. A estos efectos se entenderá por población de derecho la definida en la regla 14., 1, D), de la Instrucción para la aplicación de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de Septiembre.

Disposición Transitoria Segunda. Distribución de cuotas recaudadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Real Decreto.

La distribución de la cuotas recaudadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Real Decreto se hará efectiva dentro de los dos meses siguientes a dicha fecha, en los términos previstos en los arts. 3 a 8 de éste.

A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, para la distribución de las cuotas provinciales y nacionales se tendrá en cuenta la matrícula correspondiente a 1.993"

Los preceptos transcritos fueron anulados por sentencia de esta Sala de 17 de Abril de 1.995.

La Administración demandada se opone a dicha pretensión por entender, de una parte, que concurre la causa de inadmisibilidad del artículo 82.b de la Ley de la jurisdicción por falta de legitimación del actor toda vez que los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 106.2 de la Constitución restringen la acción al resarcimiento frente a Entes Públicos a los particulares y, de otra, porque, en opinión del Sr. Abogado del Estado, no concurre el presupuesto que pudiera hacer viable la acción en base al artículo 142.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, dado que la sentencia citada no afecta a la vigencia de la Regla 17.1 párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 1175/90.

En cuanto a la primera alegación del Sr. Abogado del Estado sobre concurrencia de la causa de inadmisibilidad del artículo 82.b de la ley Jurisdiccional, basta, para su desestimación, recordar que el representante de la Administración General del Estado desconoce y a la vez olvida que la jurisprudencia de esta Sala en cuya virtud debe integrarse la laguna existente en el ordenamiento y naturalmente entender subsumidos dentro de la expresión "particulares" también a los distintos entes públicos de la Administración, por todas sentencias de 14 de Octubre de 1.994, por lo que ninguna dificultad hay en entender legitimado al Ayuntamiento recurrente en este caso.

En cuanto a la segunda de las alegaciones formuladas por el Sr. Abogado del Estado en su demanda, si bien es cierto que la sentencia de esta Sala de 17 de Abril de 1.995 solamente, por congruencia con lo pedido por el entonces recurrente, anulaba el artículo 4 y disposición transitoria segunda del Real Decreto 1108/93, antes transcrito, no lo es menos que en su fundamento jurídico cuarto estableció que: "el artículo 86.1 y 2 de la Ley de Haciendas Locales autorizó al Gobierno para aprobar por Real Decreto Legislativo las tarifas del I.A.E. así como la instrucción para su aplicación según las bases que en el mismo se establecía. El Real Decreto Legislativo 1175/1.990, de 28 de Septiembre es fruto de esta autorización por lo que, conforme al artículo 82.3 de la Constitución, aquélla quedó agotada con esa disposición y carece de virtualidad la remisión contenida en su Regla 17ª, 1ª, párrafo tercero (como en su Disposición Final) a una posterior regulación reglamentaria. La remisión contenida en un Real Decreto Legislativo a un posterior desarrollo reglamentario o es superflua o es ilegal porque o bien este último desarrollo es una natural consecuencia de sus relaciones con la ley delegante que ejecuta en cuyo caso la interposición del Real Decreto Legislativo es innecesaria, o bien no existe esa conexión, supuesto en que el Gobierno no puede proporcionarsela por un mecanismo de autoapoderamiento. Desde este punto de vista es claro que el Real Decreto Legislativo 1175/90 agotó en él la delegación efectuada y es irrelevante la

remisión que él mismo establece a una regulación reglamentaria de la distribución de las cuotas satisfechas por I.A.E. por la actividad de producción de energía eléctrica en centrales nucleares.

Tampoco desde un enfoque material la regla que examinamos encuentra el punto de apoyo necesario en las bases que debía desarrollar pues no existe en ellas, ni utilizando el mas amplio criterio de interpretación, elemento alguno del que la citada Regla 17,1, párrafo tercero pueda considerarse desenvolvimiento.

Ni siquiera prescindiendo del Real Decreto Legislativo 1175/90 y considerando el Real Decreto nº 1108/1.993, de 9 de Julio como de ejecución de los artículos 79 y siguientes L.H.L. podrían entenderse dotados de suficiente cobertura los preceptos impugnados en este proceso porque para dicha Ley el I.A.E. es un tributo de carácter local que se recauda por cada uno de los municipios donde se realicen actividades profesionales, empresariales o artísticas y no existe previsión alguna acerca de que, por la vía no del ejercicio sino de la afectación, pueda ser repartida la cuota satisfecha por las actividades efectuadas en un municipio entre otros mediatamente afectados por ellas".

Al mismo tiempo la sentencia en cuestión afirmaba en su fundamento tercero, frente a la argumentación del entonces recurrente de que la Regla 17.1 del Real Decreto Legislativo 1175/90 contiene una regulación extra vires, que: "por otro lado, aunque la Ley de bases no pueda recoger todos los pormenores precisos para una correcta aplicación de la norma, sencillamente porque en este caso sería innecesaria la delegación, sí ha de contener la enunciación de los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Tales elementos representan mas que límites negativos impuestos al Gobierno para la ejecución de la delegación las pautas o modelos a que ha de ajustarse en su ejercicio. En otras palabras no es que los Decretos Legislativos puedan abordar cualquier contenido que no entre en conflicto con el objeto y alcance de la propia delegación y con los principios y criterios expuestos en la Ley de bases sino que su materia no puede ser otra que la que de dar sentido y operatividad a esos principios y criterios en cuyo desarrollo se dictan sin que estén autorizados para extenderse a otras regulaciones que no encuentren justificación o en la inmediata aplicabilidad de esas determinaciones o en las que puedan conectarse con ellas según una razonable inducción de los elementos que en las mismas se contienen. Solo dentro de estos límites los Decretos Legislativos alcanzan rango legal y escapan al ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según su artículo 1º,1; "Ultra vires" de la delegación tienen la eficacia de meras disposiciones administrativas, como establece el artículo 11.3 de la Ley General Tributaria y pueden ser fiscalizados por esta Jurisdicción, tanto por la vía del recurso directo como por la del indirecto, como ocurre en el presente proceso".

Consecuencia de lo anterior es que la sentencia de 17 de Abril de 1.995 viene a reconocer implícitamente la nulidad de la Regla 17.1 del Real Decreto Legislativo 1175/90, de donde se deriva, como consecuencia, la nulidad de los artículos 4 y Disposición Transitoria segunda del Real Decreto 1108/93 , al tiempo que afirma que de la Ley de Haciendas Locales se infiere que el Impuesto de Actividades Económicas es un tributo de carácter local que se recauda por cada uno de los municipios donde se realicen actividades profesionales, empresariales o artísticas y no existe previsión alguna acerca de que, no por la vía del ejercicio sino por la de la afectación pueda ser repartida la cuota satisfecha por las actividades efectuadas en un municipio entre otros mediatamente afectados por ellas, afirmaciones todas ellas que esta Sala comparte.

Consecuencia de lo anterior es que con independencia de la declaración formal o no de la nulidad de la Regla 17.1 del Real Decreto Legislativo 1175/90, la Administración General del Estado, mediante una actuación no conforme a derecho infringió al Ayuntamiento demandante el perjuicio económico que este le imputa al privarsele de parte de los ingresos que por el Impuesto de Actividades Económicas le correspondían, razón por la que conforme al artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, 106.2 de la Constitución tal daño debe ser indemnizado, ya que no existe duda ni de su antijuridicidad ni de la relación de causalidad entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso producido.

SEGUNDO.- No combatida la cuantía de lo dejado de percibir por el Ayuntamiento demandante en concepto del Impuesto de Actividades Económicas correspondiente a la Central Nuclear de Trillo esta debe cifrarse en 48.544.361 ptas. (16.093.311 en 1.992, 16.218.180 en 1.993 y 16.232.870 en 1.994) cantidad que debe actualizarse, conforme a lo pedido por el actor, sumándole los intereses legales correspondientes a 16.093.311 ptas. durante 1.992, 32.311.491 durante 1.993 y 48.544.361 ptas. desde el 1 de Enero de 1.994 hasta la fecha de reclamación en vía administrativa, siendo la cantidad resultante la que vendrá obligada a abonar la Administración del Estado al Ayuntamiento de Trillo incrementada en el interés legal del dinero desde la fecha de reclamación en vía administrativa hasta su completo pago.

TERCERO.- No concurren los requisitos del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional en orden a una condena en costas.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación.

## **FALLAMOS**

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Trillo contra acto presunto del Consejo de Ministros y debemos condenar y condenamos a la Administración General del Estado a abonar a aquél en concepto de indemnización la cantidad de 48.544.361 ptas. a la que se sumarán los intereses legales de 16.093.311 ptas. desde el 1 de Enero de 1.992 a 31 de Diciembre de dicho año, de 32.311.491 ptas. desde 1 de Enero a 31 de diciembre de 1.993 y de 48.544.361 ptas. de 1 de Enero de 1.994 hasta 16 de Abril de 1.996, devengando de la cantidad resultante el interés legal desde esta última fecha hasta su completo pago. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, firme , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario, certifico.