

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ079806

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1559/2020, de 19 de noviembre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 5113/2018

SUMARIO:

ICIO. Hecho imponible. La entidad solicitó licencia de obras para la construcción de una terminal para el almacenamiento y el trasiego de graneles líquidos consistentes en la urbanización de las parcelas, construcción de tres cubetos donde se instalarán treinta tanques de almacenamiento y trasiego, instalaciones, edificio de oficinas y de servicios. Las construcciones ejecutadas por la recurrente no pueden ser calificadas como obras portuarias de interés general en sentido estricto, al no ser obras de infraestructura o ampliación del Puerto de Barcelona, pues están emplazadas sobre terreno ya ganado al mar, siendo únicamente las obras realizadas para ganar terreno al mar, como señala la sentencia impugnada, las que se consideran obras de ampliación del puerto. Al no poder calificarse las obras ejecutadas por la recurrente como obras portuarias de interés general en sentido estricto, sino como obras afectas a la prestación de servicios comerciales, la conclusión que se alcanza no puede ser otra que la efectiva sujeción de las mismas a tributación por el impuesto local controvertido, al encontrarnos en presencia del hecho imponible legalmente definido por el artículo 100.1 TRLHL. La Sala estima que el concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el art. 58 del TR la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, calificadas como obras públicas de interés general excluidas de control preventivo municipal por el art. 60 del mismo texto legal, se debe interpretar en un sentido físico, por lo que sólo lo serán aquellas realizadas para ganar terreno al mar. **Interés de demora. Cómputo/plazo. Procedencia de la liquidación de intereses de demora y cómputo, si proceden, por el periodo transcurrido entre la finalización del periodo voluntario y la concesión de suspensión.** Respecto a si el acuerdo de concesión de la suspensión de 3 de julio de 2014 tiene eficacia desde que se dicta, o tiene eficacia desde que la suspensión fue solicitada (esto es, desde el 5 de mayo de 2014), considera el Tribunal que solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, garantía que fue subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora [Vid., ATS, de 24 de octubre de 2018, recurso nº 5113/2018 (NFJ071820) y STSJ de Cataluña, de 29 de marzo de 2018, recurso nº 47/2017 (NFJ071821), que se casa y anula].

PRECEPTOS:

RDLeg 2/2004 (TRLHL), arts. 14 y 100.
Ley 58/2003 (LGT), arts. 42 y 244.
RD 520/2005 (RGRVA), arts. 25, 42 y 66.
RDLeg. 2/2011 (Puertos del Estado), arts. 2, 58 y 60.

PONENTE:

Doña Esperanza Córdoba Castroverde.

Magistrados:

Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN
Don JOSE DIAZ DELGADO
Don ANGEL AGUALLO AVILÉS
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ
Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
Don JESUS CUDERO BLAS
Don ISAAC MERINO JARA
Don MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.559/2020

Fecha de sentencia: 19/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5113/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/11/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.1

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

Transcrito por: CCN

Nota:

R. CASACION núm.: 5113/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1559/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara

D.^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 19 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Segunda por los/a Excmos/a. Sres/Sra. Magistrados/a indicados al margen, el recurso de casación núm. 5113/2018, interpuesto por el procurador don Jacobo Gandarillas Martos, en nombre y representación de TRADEBE PORT SERVICES, SL, contra la sentencia dictada el 29 de marzo de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso de apelación 47/2017, interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia pronunciada el 16 de febrero de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo número 1 de Barcelona, que había desestimado el recurso 186/2015, relativo a liquidación tributaria definitiva por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

Ha comparecido como parte recurrida el AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, representado por el procurador de los tribunales don Vicente Ruigómez Muriedas.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.*

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia núm. 302/18, dictada el 29 de marzo, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso de apelación 47/2017, interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia núm. 39/2017 pronunciada el 16 de febrero por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Barcelona, que había desestimado el recurso 186/2015, relativo a una liquidación tributaria definitiva por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras ["ICIO"].

2. Los hechos sobre los que ha versado el litigio, en lo que hace a las cuestiones que suscita el recurso que nos ocupa, son los siguientes:

2.1. En fecha 19 de julio de 2000, la Autoridad Portuaria de Barcelona otorgó a la sociedad Muelles y Espacios Portuarios, S.A. (MEPSA), sociedad con una participación pública del 49%, una concesión para la construcción y explotación de un parque de terminales portuarias en la ampliación del muelle de inflamables del Puerto de Barcelona.

2.2. En fecha 1 de junio de 2010, ajustándose a lo que permitía la concesión, MEPSA suscribió con TRADEBE PORT SERVICES, S.L. (TRADEBE) dos contratos de superficie en virtud de los cuales le otorgaba sendos derechos de superficie sobre las parcelas E11 y C21 del muelle de inflamables del Puerto de Barcelona.

2.3. TRADEBE solicitó licencia de obras para la construcción en la calle Port de Ningbo, 23, de Barcelona, de una terminal para el almacenamiento y el trasiego de graneles líquidos sobre las parcelas C-21 y E-11, consistentes en la urbanización de las parcelas, construcción de tres cubetos donde se instalarán treinta tanques de almacenamiento y trasiego, instalaciones, edificio de oficinas y de servicios.

La licencia se le otorgó el 27 de abril de 2012 por Decreto del Tercer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona (Ref. 03-2011LM21497).

2.4. TRADEBE practicó en relación con las obras referidas autoliquidaciones del ICIO, con identificación OI-2012-3-09-01207903 por importe de 97.204,01 euros, y OI-2012-3-09-01246704 por importe de 53.530,15 euros, con un resultado total a ingresar de 150.734,16 euros, calculado sobre una base imponible cuantificada en 4.499.527.120 euros. Las autoliquidaciones fueron pagadas el 8 de febrero y el 31 de mayo de 2012.

2.5. El 26 de abril de 2013, la inspección de hacienda municipal comunicó a TRADEBE el inicio de actuaciones inspectoras de comprobación y, en su caso, de regularización, del ICIO devengado por las obras realizadas en la calle Port de Ningbo, 23, de Barcelona, ya referidas, y al mismo tiempo le requirió la aportación de documentación relativa al certificado final de obras del técnico responsable, los contratos de obras con los diferentes industriales que hubieran intervenido en su ejecución, las certificaciones o facturas que acrediten el coste real final de las obras y cualquier otra documentación relevante a efectos de determinar el coste final de la obra.

2.6. El 30 de mayo de 2013 compareció ante el inspector actuario un mandatario y aportó, entre otros documentos, un escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Barcelona el 29 de diciembre de 2011 en el que se solicitó la no sujeción de las obras al ICIO.

2.7. Como resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, el inspector actuario realizó una propuesta de regularización, presentando TRADEBE alegaciones en las que adujo, entre otras cosas, que las obras realizadas no exigen la obtención de licencia municipal al hallarse dentro del puerto y tratarse de una obra pública de interés general.

El 25 de marzo de 2014, el Jefe de la Inspección confirmó la propuesta del acta y practicó liquidación tributaria definitiva, de la que resultó una cantidad a ingresar de 1.550.281,99 euros, liquidación que fue notificada el siguiente día 26.

2.8. Mediante escrito presentado el 24 de abril de 2014, TRADEBE interpuso recurso de alzada contra dicha liquidación, en el que insistió en la no sujeción al ICIO de las obras realizadas y, subsidiariamente, sostuvo su exención por tratarse de obras públicas destinadas a un puerto del que es dueño el Estado, a través de la Autoridad Portuaria de Barcelona.

2.9. Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2014, TRADEBE solicitó la suspensión del acto administrativo impugnado, adjuntando como garantía un certificado de seguro de caución. Recibido un requerimiento del Ayuntamiento de Barcelona, en el que se pedía subsanar los defectos observados en la garantía aportada, solicitó una ampliación del plazo que le fue inicialmente concedido mediante escrito registrado el 10 de junio de 2014 y finalmente, a los efectos de subsanar los defectos observados en la garantía inicialmente aportada, presentó escrito registrado el 17 de junio de 2014, adjuntando un nuevo certificado de seguro de caución.

En resolución de 3 de julio de 2014 del Departamento de Administración y Contabilidad del Instituto Municipal de Hacienda se le concedió la suspensión que había solicitado. Dicha resolución fue notificada a TRADEBE el 22 de julio de 2014.

2.10. El recurso administrativo fue desestimado por resolución de 26 de febrero de 2015, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

2.11. En "ejecución" (sic) de esta última resolución de 26 de febrero de 2015 se liquidó a TRADEBE intereses de demora, con fecha 16 de marzo de 2015, que fueron cuantificados aplicando el "interés legal del 4 por 100" a la deuda tributaria liquidada, 1.550.281,99 euros, por el período comprendido entre el 6 de mayo de 2014 y el 24 de julio de 2014, con un resultado de 13.591,51 euros, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

2.12. El 20 de mayo de 2015, TRADEBE interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución desestimatoria del recurso administrativo de alzada contra la liquidación tributaria y frente a la liquidación de intereses inherentes a la anterior. TRADEBE comunicó tal circunstancia al Instituto Municipal de Hacienda de Barcelona, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 233.8 LGT y en el artículo 14.2.i), apartado 3º, TRLHL, mediante escrito presentado el 21 de mayo de 2015, al objeto de que se abstuviera de iniciar actuaciones de cobranza hasta que no recayera resolución judicial firme en la pieza separada de suspensión.

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona, en auto firme de 9 de junio de 2015 dictado en la pieza separada de medidas cautelares, acordó la suspensión de la ejecutividad de las actuaciones tributarias, dando por reproducido el seguro de caución concertado al efecto en su día.

2.13. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona dictó sentencia en fecha 16 de febrero de 2017, desestimando el recurso contencioso-administrativo registrado con el núm. 186/2015.

2.14. Interpuesto por TRADEBE recurso de apelación, registrado con el núm. 47/2017, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dicta sentencia el 29 de marzo de 2018, aquí impugnada, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia desestimatoria dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona.

La Sala de apelación, en el fundamento tercero de la sentencia, afirma que la razón de decidir de esa sentencia se sustenta en un criterio seguido anteriormente por la misma Sala y Sección del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencias de 20 de noviembre de 2014 (recurso de apelación 65/2014; ES:TSJCAT:2014:12766) y 18 de septiembre de 2014 (recurso de apelación 200/2013; ES:TSJCAT:2014:9940), criterio que el juzgador de instancia asume y reproduce como propio, y, como la Sala de apelación no aprecia diferencias entre aquellos casos y éste, afirma que la sentencia de primera instancia "concluye certeramente que en este caso se trata de construcciones, instalaciones y obras que precisan licencia de obras o urbanística y que la expedición de la licencia corresponda al Ayuntamiento de Barcelona".

En el fundamento cuarto la Sala de apelación explica por qué no aprecia diferencias:

"[R]esuelve el juzgador "a quo" y la Sala comparte, que "el mero emplazamiento de las obras de autos en el dominio público portuario ni excluyen su efectiva sujeción a la obtención de previa licencia urbanística municipal del ayuntamiento impositor aquí demandado, en tanto que las repetidas obras ejecutadas por la titular superficiaria aquí recurrente no pueden ser calificadas, cabalmente, como obras portuarias de interés general en sentido estricto sino como obras afectas a la prestación de servicios comerciales que integran una legítima actividad económica privada y lucrativa - artículo 139 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante antes ya citado (Real Decreto Legislativo 2/2011)-, lo que acredita la efectiva sujeción de las mismas a tributación por el impuesto local controvertido en presencia del hecho imponible legalmente definido por el artículo 100.1 del TRLHL 2/2004 de anterior mención."

Del informe de la Autoridad portuaria, resulta que las obras no pueden calificarse como obras de infraestructura o ampliación del Puerto de Barcelona, pues están emplazadas sobre terreno ganado al mar, siendo estas últimas las que se consideran obras de ampliación del Puerto. En este sentido, el FJ quinto de la Sentencia

pone de relieve que las conclusiones del informe, se encuentran "en línea con lo sostenido al respecto por los pronunciamientos [...] anteriormente indicados [...]".

En definitiva, la Sentencia de instancia ha desestimado el recurso, sustancialmente, al asumir el criterio de esta Sala en esas sentencias, a las que nos remitimos, sin que sea necesaria una transcripción de su fundamentación".

Asimismo, en el fundamento de derecho quinto, la Sala de apelación se limita a reproducir los que califica como acertados razonamientos del juzgador de instancia:

"[N]o se trata en este caso "de obras de las que resulte ser dueño el Estado -requisito subjetivo-, incluso bajo la tradicional distinción jurisprudencial contenciosa administrativa entre dueño de la obra en sentido dominical y dueño de la obra en sentido económico, como sujeto este que se hace cargo del coste de su realización (...), sino de unas obras propiedad de la mercantil superficiaria recurrente, sin perjuicio aquí de que tal derecho de superficie se constituyera a su favor a partir de un título concesional otorgado sobre la construcción y explotación de obra pública y concedida en dominio público portuario a favor de otra entidad mercantil privada - Muelles y Espacios Portuarios, S.A.-, ni, a su vez, tampoco las construcciones, instalaciones u obras ejecutadas y sujetas a tributación lo fueron para ser su destino directo a puerto o a servicios portuarios strictu sensu -requisito objetivo-, como así se desprende con meridiana claridad de la definición y régimen jurídico de los servicios comerciales o industriales recogidos por el artículo 138 del repetido Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (...), sino a la prestación de unos servicios comerciales integrantes, como ya se dijera, de una actividad económica legítima pero privada y lucrativa.

En dicho sentido, resulta asimismo revelador el resultado de la prueba documental practicada en el periodo probatorio procesal a propuesta de la parte demandante ya antes mencionada -informe de 27 de enero de 2016 de la Subdirección General de Explotación y Planificación Portuaria de la Autoridad Portuaria de Barcelona librado a requerimiento de este órgano judicial (ramo probatorio parte actora)-, en el que en respuesta al extremo 10 interesado, con cita expresa de las determinaciones legales del artículo 67 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante antes ya mencionado (...), se concluye que "(...) hasta que no se extinga la actual concesión otorgada a la empresa Muelles y Espacios Portuarios, SA, en la que se ubican las instalaciones de TRADEBE, estas instalaciones no formarán parte del dominio público portuario y, en consecuencia, tampoco del dominio público marítimo terrestre.""

En el fundamento de derecho octavo, la Sala señala que TRADEBE reitera los alegatos de la demanda, dirigidos a poner de relieve que la deuda estuvo suspendida en sede administrativa y que esa suspensión también se acordó en sede de medidas cautelares por el juzgado, y a continuación añade:

"No obstante, lo que concluye al respecto el juzgador de instancia es que "no podrá compartir tampoco esta resolución el alegato impugnatorio de la parte recurrente en torno a la liquidación de los intereses de demora, toda vez que dicho alegato olvida que dicha obligada liquidación de los intereses de demora no se refiere al periodo temporal durante el cual la liquidación tributaria constitutiva de la deuda tributaria principal se encontraba suspendida sino al periodo inmediatamente anterior a dicha suspensión, que fue acordada en sede administrativa mediante la resolución municipal antes indicada (documento 3 demanda, ramo probatorio parte actora; folios 449 y ss. expdte. advto.), al tiempo que el dies a quo para el cálculo de dichos intereses de demora en la liquidación combatida arrancó el 6 de mayo de 2014, esto es, una vez finalizado el periodo de pago voluntario de la liquidación tributaria correspondiente al acta de disconformidad y la resolución de la inspección tributaria municipal de 25 de marzo de 2014 (folios 385 y ss. y 427 y ss. expdte. advto.), sin ingreso dentro del mismo de la deuda tributaria. Ello, antes de haberse acordado la suspensión de efectos de la liquidación tributaria recurrida.""

Segundo. Preparación y admisión del recurso de casación.

1. La procuradora doña Marta Pradera Rivero, en representación de TRADEBE PORT SERVICES, S.L., presentó escrito de preparación del recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución judicial impugnada, le imputa las siguientes infracciones:

1.1. Del artículo 100.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) ["TRLHL"], que regula el hecho imponible del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras ["ICIO"], en relación con los artículos 2, 58 y 60 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (BOE de 20 de octubre) ["TRLPEMM"], de los que se desprende cuáles son las obras que, por ser obras públicas de interés general, están exentas de control municipal y, por consiguiente, no sujetas al ICIO. Asimismo, de la jurisprudencia constitucional que interpreta el concepto de obras portuarias de interés general [sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero (ES:TC:1998:40)], y de las sentencias de los Tribunales

Superiores de Justicia que han interpretado este concepto "(SSTSJ País Vasco 16 de abril de 2014, 28 de noviembre de 2012, 13 de octubre de 2004 y 6 de julio de 2000)".

1.2. De los artículos 132 de la Constitución Española ["CE"], 100.2 TRLRHL, 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE de 4 de noviembre) ["LPAP"], y 7 a 9 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE de 29 de julio) ["Ley de Costas"], relativos a la inalienabilidad de los bienes demaniales; y del artículo 97 LPAP, referido a los derechos reales que otorga la concesión administrativa.

1.3. Y del artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"], reguladores de la suspensión automática con carácter general, y del artículo 14.2.i) TRLRHL, con análogas previsiones para el ámbito local; de los artículos 42.1 y 66.1 del Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (BOE de 27 de mayo) ["RGRVA"], reguladores de los efectos de la suspensión; así como de la jurisprudencia que interpreta dichas previsiones "(SAN 26 de noviembre de 2007)" [sic].

2. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por auto de 9 de julio de 2018, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido ambas partes, recurrente TRADEBE el 31 de julio de 2018 y recurrida Ayuntamiento de Barcelona el 20 de julio de 2018, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

Tercero. Interposición y admisión del recurso de casación.

1. La Sección primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 24 de octubre de 2018, apreció que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las siguientes:

"[...] Primera. Determinar si el concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, calificadas como obras públicas de interés general excluidas de control preventivo municipal por el artículo 60 del mismo texto legal, se debe interpretar en un sentido físico, por lo que sólo lo serían aquellas que "ganen terreno al mar", o en un sentido funcional, de modo que lo serían aquellas necesarias para el cumplimiento de las funciones propias del puerto, aunque se emplacen en "terreno ganado al mar".

Segunda. Solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, conforme al artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, garantía que debe ser subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, esclarecer si la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora, o no los retrotrae hasta esa fecha y, por ende, permite liquidar intereses de demora, sin perjuicio en uno y otro caso de los intereses "suspensivos".

Tercera. Si la respuesta a la anterior pregunta fuera que permite liquidar intereses de demora, no hay duda de que el dies a quo sería el inmediato siguiente al de finalización del período voluntario de pago, pero cuál sería el dies ad quem.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el artículo 100.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los artículos 58 y 60 del mencionado texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por un lado; y el artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley General Tributaria, en relación con el artículo 14.2.i) del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales y los artículos 42.1 y 66.1 del Reglamento general de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por otro lado".

2. El procurador don Jacobo Gandarillas Martos, en representación de TRADEBE, por medio de escrito fechado el 17 de diciembre de 2018, interpuso recurso de casación en el que expone que la sentencia impugnada infringe el art. 100.1 TRLRHL en relación con los arts. 2, 58 y 60 de la Ley de Puertos. Afirma que las obras efectuadas por TRADEBE -consistentes en la ampliación de las instalaciones portuarias prevista en el Plan Estratégico del Puerto de Barcelona, con la construcción de una terminal para el almacenamiento de graneles líquidos tendente a incrementar el tráfico marítimo-portuario-, encajan en la categoría de obras de ampliación o modificación de puertos del artículo 58 de la Ley de Puertos, pues dicho artículo acoge " la realización de nuevas obras de infraestructura y la ampliación de los puertos estatales existentes". Considera que cuando el artículo 58 se refiere a la ampliación de los puertos estatales existentes, no solo está refiriéndose a " ganar terreno al mar", sino que se refiere a la ampliación de cualquiera de los elementos que se incardinan en la propia definición de puerto,

siendo así que el concepto de puerto no se limita a los diques o muelles, sino que incluye también las instalaciones situadas en la ribera del mar que permiten la realización de operaciones de tráfico portuario, entre las que se encuentra la operación consistente en el almacenamiento de mercancías.

Sostiene que la construcción de una terminal para el almacenamiento de graneles líquidos, máxime cuando, como ha quedado acreditado en la instancia, dicha terminal supone una clara mejora para el Puerto de Barcelona, debe tener la consideración de obra portuaria de interés general, no por ser una obra realizada dentro del perímetro portuario, sino por ser una obra de ampliación de las instalaciones portuarias tendente a incrementar el tráfico marítimo- portuario.

En definitiva, a la vista de la definición de puerto que hace la ley, las obras portuarias de interés general no pueden entenderse limitadas a la ampliación de sus diques, como sostiene la sentencia recurrida, o, en la terminología del auto de admisión, las obras de ampliación del puerto no pueden entenderse en sentido físico de "ganar terreno al mar", sino en sentido funcional, debiendo calificar también como obras de ampliación las consistentes en la ampliación de las instalaciones portuarias y, en particular, la construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento de mercancías que se consideran parte integrante e inherente a todo puerto.

Cita en apoyo de su pretensión la STC 40/1998, de 19 de febrero (rec. 522/1993), las SSTs de 1 de abril de 2002 (rec. 2275/1998) y 31 de marzo de 2014 (rec. 2948/2012) y las SSTSJ del País Vasco de 20 de abril de 2012 (rec. 79/2011) y 16 de abril de 2014 (rec. 938/2012).

En segundo término, alega la infracción del art. 224, apartados 1 y 2, de la LGT, reguladores de la suspensión automática con carácter general, y del art. 14.2.i) TRLRHL, con análogas previsiones para el ámbito local; y los arts. 42.1 y 66.1 RGRVA, reguladores de los efectos de la suspensión.

Afirma que, en el presente recurso de casación, la cuestión que presenta interés casacional es determinar si el acuerdo de concesión de la suspensión de 3 de julio de 2014 tiene eficacia desde que se dicta, o tiene eficacia desde que la suspensión fue solicitada (esto es, desde el 5 de mayo de 2014), lo que obtiene respuesta en el art. 42.1 RGRVA que dispone que " La suspensión concedida tendrá efectos desde la fecha de la solicitud", por lo que cabe concluir que la deuda controvertida ha estado suspendida en todo momento, resultando improcedente la exigencia de intereses de demora entre el 5 de mayo de 2014 y el 3 de julio de 2014, todo ello sin perjuicio de los intereses suspensivos que, en su caso, procedan tras la resolución del presente recurso de casación.

Subsidiariamente, si se admitiera la procedencia de la liquidación de intereses de demora cuestionada, el dies ad quem de dicha liquidación sería el 24 de mayo de 2014, fecha en que vencía el plazo de un mes para resolver el recurso de reposición interpuesto, resultando en consecuencia improcedente alargar el devengo de intereses de demora hasta el 3 de julio de 2014.

Termina solicitando que, estimando el recurso de casación, anule la sentencia impugnada y, resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la instancia, estime el recurso de apelación interpuesto por esta parte contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de 16 de febrero de 2017, y, en consecuencia, anule las liquidaciones practicadas por el Instituto Municipal de Hacienda de Barcelona, en concepto de ICIO e intereses de demora.

Cuarto. Oposición del recurso de casación.

La representación procesal del Ayuntamiento de Barcelona, emplazado como parte recurrida en este recurso de casación, presentó escrito fechado el 14 de marzo de 2019, en el que alega que las instalaciones de TRADEBE tienen la naturaleza de bienes afectos a la prestación de servicios comerciales del art. 139 del RD Legislativo 2/2011, los cuales están expresamente excluidos del concepto de tráfico portuario.

A tal efecto, resultan relevantes las preguntas formuladas a la Autoridad Portuaria de Barcelona, que fueron respondidas por el Subdirector General de Explotación en fecha 27 de enero de 2016, en concreto las preguntas 8 y 10, a saber:

-A la pregunta 8 de si las obras realizadas por TRADEBE pueden calificarse como obras de infraestructura y ampliación del Puerto de Barcelona, la respuesta fue que no ya que dichas obras hacen referencia a las que se realizan para ganar terreno al mar. Se señaló también que, en un sentido menos técnico, es decir coloquial, los tanques de almacenamiento de combustible líquidos pueden considerarse infraestructura o instalaciones portuarias.

- A la pregunta 10 de si las obras realizadas por TRADEBE formaban parte del dominio público terrestre, se respondió que dichas obras no forman parte del dominio público portuario y en consecuencia del dominio público terrestre, hasta que se extinga la actual concesión a Muelles y Espacios Portuarios SA, momento que las obras revertirán al Estado y formarán parte del dominio marítimo terrestre.

Igualmente, aduce que el fundamento de derecho 39 de la STC 40/1998, de 29 de febrero, pone de manifiesto que las únicas obras que están exentas del control preventivo municipal ejercido en virtud de sus competencias urbanísticas, son las obras e instalaciones propiamente portuarias, es decir las vinculadas con el tráfico portuario, y que el resto de las obras e instalaciones, aunque estén en el espacio físico portuario, están sujetas a la obtención de licencia municipal.

En relación con los intereses de demora, sostiene que el cómputo comienza el 6 de mayo de 2014, fecha en que terminó el periodo de pago voluntario de la cuota resultante del acta de disconformidad, hasta la fecha de recepción por la actora de la notificación de la resolución de suspensión.

Termina solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia impugnada.

Quinto. Vista pública y señalamiento para deliberación, votación y fallo del recurso.

Por providencia de 27 de marzo de 2019, el recurso quedó concluso y pendiente de votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por advertir la Sala la innecesariedad de dicho trámite.

Asimismo, por providencia de 21 de julio de 2020 se designó ponente a la Excma. Sra. D^a Esperanza Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 10 de noviembre de 2020, fecha en la que tuvieron lugar dichos actos, con el resultado que se expresa a continuación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso consiste en determinar si la sentencia de apelación examinada, dictada en el mismo sentido desestimatorio que la de primera instancia, es o no conforme a Derecho y, en concreto, exige dar respuesta a los interrogantes que formula el auto de admisión del recurso, consistentes, el primero, en discernir si el concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, calificadas como obras públicas de interés general excluidas de control preventivo municipal por el artículo 60 del mismo texto legal, se debe interpretar en un sentido físico, por lo que sólo lo serían aquellas que "ganen terreno al mar", o en un sentido funcional, de modo que lo serían aquellas necesarias para el cumplimiento de las funciones propias del puerto, aunque se emplacen en "terreno ganado al mar".

Y el segundo en que, solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, conforme al artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, garantía que debe ser subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, esclarecer si la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora, o no los retrotrae hasta esa fecha y, por ende, permite liquidar intereses de demora, sin perjuicio en uno y otro caso de los intereses "suspensivos". En caso en que se permita liquidar intereses de demora, cuál sería el dies ad quem.

Asimismo, señala el auto de admisión que las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son, por un lado, el artículo 100.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los artículos 58 y 60 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; y por otro, el artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley General Tributaria, en relación con el artículo 14.2.i) del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales y los artículos 42.1 y 66.1 del Reglamento general de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, debemos hacer una breve referencia a los hechos del litigio que son relevantes para su resolución:

1. En fecha 19 de julio de 2000, la Autoridad Portuaria de Barcelona otorgó a la sociedad Muelles y Espacios Portuarios, S.A. (MEPSA), sociedad con una participación pública del 49%, una concesión para la construcción y explotación de un parque de terminales portuarias en la ampliación del muelle de inflamables del Puerto de Barcelona.

2. En fecha 1 de junio de 2010, ajustándose a lo que permitía la concesión, MEPSA suscribió con TRADEBE PORT SERVICES, S.L. (TRADEBE) dos contratos de superficie en virtud de los cuales le otorgaba sendos derechos de superficie sobre las parcelas E11 y C21 del muelle de inflamables del Puerto de Barcelona.

3. TRADEBE solicitó licencia de obras para la construcción en la calle Port de Ningbo, 23, de Barcelona, de una terminal para el almacenamiento y el trasiego de graneles líquidos sobre las parcelas C-21 y E-11, consistentes en la urbanización de las parcelas, construcción de tres cubetos donde se instalarán treinta tanques de almacenamiento y trasiego, instalaciones, edificio de oficinas y de servicios.

La licencia se le otorgó el 27 de abril de 2012 por Decreto del Tercer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona (Ref. 03-2011LM21497).

4. TRADEBE practicó en relación con las obras referidas autoliquidaciones del ICIO, con identificación OI-2012-3-09-01207903 por importe de 97.204,01 euros, y OI-2012-3-09-01246704 por importe de 53.530,15 euros,

con un resultado total a ingresar de 150.734,16 euros, calculado sobre una base imponible cuantificada en 4.499.527.120 euros. Las autoliquidaciones fueron pagadas el 8 de febrero y el 31 de mayo de 2012.

5. El 26 de abril de 2013, la inspección de hacienda municipal comunicó a TRADEBE el inicio de actuaciones inspectoras de comprobación y, en su caso, de regularización, del ICIO devengado por las obras realizadas en la calle Port de Ningbo, 23, de Barcelona, ya referidas, y al mismo tiempo le requirió la aportación de documentación relativa al certificado final de obras del técnico responsable, los contratos de obras con los diferentes industriales que hubieran intervenido en su ejecución, las certificaciones o facturas que acrediten el coste real final de las obras y cualquier otra documentación relevante a efectos de determinar el coste final de la obra.

6. El 30 de mayo de 2013 compareció ante el inspector actuario un mandatario y aportó, entre otros documentos, un escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Barcelona el 29 de diciembre de 2011 en el que se solicitó la no sujeción de las obras al ICIO.

7. Como resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, el inspector actuario realizó una propuesta de regularización, presentando TRADEBE alegaciones en las que adujo, entre otras cosas, que las obras realizadas no exigen la obtención de licencia municipal al hallarse dentro del puerto y tratarse de una obra pública de interés general.

El 25 de marzo de 2014, el Jefe de la Inspección confirmó la propuesta del acta y practicó liquidación tributaria definitiva, de la que resultó una cantidad a ingresar de 1.550.281,99 euros, liquidación que fue notificada el siguiente día 26.

8. Mediante escrito presentado el 24 de abril de 2014, TRADEBE interpuso recurso de alzada contra dicha liquidación, en el que insistió en la no sujeción al ICIO de las obras realizadas y, subsidiariamente, sostuvo su exención por tratarse de obras públicas destinadas a un puerto del que es dueño el Estado, a través de la Autoridad Portuaria de Barcelona.

9. Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2014, TRADEBE solicitó la suspensión del acto administrativo impugnado, adjuntando como garantía un certificado de seguro de caución. Recibido un requerimiento del Ayuntamiento de Barcelona, en el que se pedía subsanar los defectos observados en la garantía aportada, solicitó una ampliación del plazo que le fue inicialmente concedido mediante escrito registrado el 10 de junio de 2014 y finalmente, a los efectos de subsanar los defectos observados en la garantía inicialmente aportada, presentó escrito registrado el 17 de junio de 2014, adjuntando un nuevo certificado de seguro de caución.

En resolución de 3 de julio de 2014 del Departamento de Administración y Contabilidad del Instituto Municipal de Hacienda se le concedió la suspensión que había solicitado. Dicha resolución fue notificada a TRADEBE el 22 de julio de 2014.

10. El recurso administrativo fue desestimado por resolución de 26 de febrero de 2015, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

11. En "ejecución" (sic) de esta última resolución de 26 de febrero de 2015 se liquidó a TRADEBE intereses de demora, con fecha 16 de marzo de 2015, que fueron cuantificados aplicando el "interés legal del 4 por 100" a la deuda tributaria liquidada, 1.550.281,99 euros, por el período comprendido entre el 6 de mayo de 2014 y el 24 de julio de 2014, con un resultado de 13.591,51 euros, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

12. El 20 de mayo de 2015, TRADEBE interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución desestimatoria del recurso administrativo de alzada contra la liquidación tributaria y frente a la liquidación de intereses inherentes a la anterior.

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona, en auto firme de 9 de junio de 2015 dictado en la pieza separada de medidas cautelares, acordó la suspensión de la ejecutividad de las actuaciones tributarias, dando por reproducido el seguro de caución concertado al efecto en su día.

13. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona dictó sentencia en fecha 16 de febrero de 2017, desestimando el recurso contencioso-administrativo registrado con el núm. 186/2015.

14. Interpuesto por TRADEBE recurso de apelación, registrado con el núm. 47/2017, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dicta sentencia el 29 de marzo de 2018, aquí impugnada, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia desestimatoria dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona.

La sentencia impugnada afirma que la sentencia de primera instancia "concluye certeramente que en este caso se trata de construcciones, instalaciones y obras que precisan licencia de obras o urbanística y que la expedición de la licencia corresponda al Ayuntamiento de Barcelona".

Segundo. Preceptos objeto de interpretación.

1. El artículo 100 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que tiene por rúbrica Naturaleza y hecho imponible, dispone en su apartado primero que:

"1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para

la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición".

2. A los efectos de la cuestión examinada, dicho precepto ha de ponerse en relación con los artículos 58 y 60 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (BOE de 20 de octubre) ["TRLPEMM"], que disponen:

"Artículo 58. Ampliación o modificación de puertos.

1. La realización de nuevas obras de infraestructura y la ampliación de los puertos estatales existentes, exigirá la redacción y aprobación del correspondiente proyecto y estudios complementarios por la Autoridad Portuaria competente o, en su caso, por Puertos del Estado.

Dichos proyectos se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando ello sea exigible en aplicación de la legislación específica. La Administración competente en materia de pesca emitirá informe previo a la aprobación de obras nuevas o de modificación de las existentes, cuando éstas supongan la construcción de nuevos diques o escolleras fuera de la zona interior de las aguas del puerto.

Para la ejecución de estas nuevas obras de infraestructura portuaria o de ampliación sobre espacios de agua de los puertos existentes no será necesario que dichas obras estén contempladas en la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, ni en el plan especial, siempre que se realicen dentro de la zona de servicio del puerto de que se trate, se hallen incluidas en el correspondiente Plan de Empresa y, cuando proceda, en el Plan Director de Infraestructuras. En estos casos, se deberá dar audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio.

2. Para la modificación o ampliación de puertos podrán realizarse obras de dragado y de relleno con materiales de origen terrestre o marítimo que por su naturaleza, disposición final o aislamiento protector no den origen a procesos de contaminación que superen los niveles exigibles por la normativa aplicable de calidad de las aguas marítimas.

Las obras de dragado se ajustarán a lo previsto en el artículo 64 de esta ley.

Las obras de relleno en el dominio público portuario requerirán autorización de la Autoridad Portuaria".

"Artículo 60. Carácter de interés general.

Las obras a que se refiere este capítulo no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general".

3. De los preceptos transcritos se desprende que las obras realizadas en el puerto que se pueden considerar de interés general son: (i) La construcción de nuevos puertos (art. 57); (ii) La ampliación o modificación de los puertos (art. 58); y (iii) Otras obras realizadas por las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario (art. 59).

Tercero. *Interpretación del concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el artículo 58 TRLPEMM.*

1. Ya se ha expuesto que, constituye el hecho imponible del impuesto indirecto examinado, la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.

Conforme se desprende de su tenor, el precepto tributario vincula la producción del hecho imponible a dos exigencias: una, que se trate de construcciones, instalaciones y obras que precisen licencia de obras o urbanística -no, por tanto, cualquier otro acto de autorización o conformidad-; y, otra, que ha de concurrir con la anterior, que la expedición de la licencia corresponda al Ayuntamiento.

2. La sentencia de apelación impugnada, en la misma línea que la dictada por el juzgado de instancia, considera que las obras efectuadas por la recurrente, consistentes en la construcción de una nueva terminal en el muelle de inflamables del Puerto de Barcelona, con el objetivo de incrementar el tráfico portuario, gracias a la instalación de nuevos tanques de almacenamiento de graneles líquidos y sus instalaciones auxiliares, no son obras públicas de interés general, por lo que están sometidas a control municipal y, por ende, sujetas al ICIO.

3. La delimitación de las competencias municipales y las estatales en las edificaciones que se construyan en las zonas de dominio público marítimo del Estado, tal y como se recoge en la sentencia de esta Sala de 9 de junio de 2001, recurso de casación 2751/1996, fue abordada por la STC núm. 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad núms. 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993 (acumulados), interpuestos por diferentes Comunidades Autónomas contra diversos preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, entre

ellos el art. 19.3º, actualmente derogado, que sustrae al control preventivo municipal "las obras de nueva construcción reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias". Al examen de su constitucionalidad se consagra el Fundamento de Derecho 39 que declara:

"39. El art. 19.3 LPMM dispone que "las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1, b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general". Como contrapartida, el apartado 1 del mismo art. 19 establece la obligación de que las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario sean sometidas a informe de la Administración urbanística competente al objeto de garantizar que se adaptan al plan especial.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 19.3 LPMM, específicamente, en cuanto contrario a la autonomía municipal garantizada en el art. 137 CE, siendo numerosas las sentencias del Tribunal Supremo -se afirma- que someten las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanística. Especialmente grave resulta, en opinión del recurrente, la aplicación de esta excepción a las obras relativas a las instalaciones previstas en los arts. 3.6, inciso final, y 15.6 LPMM, obras -de carácter industrial, recreativo, cultural, etc.- que no pueden nunca merecer el mismo tratamiento que las obras de construcción de un puerto.

Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de "intereses naturales de los entes locales" (STC 32/1981), sino que, "más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional" (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la "imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace" (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

No es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2, d) de la Ley de Bases de Régimen Local que el municipio ejercerá sus competencias en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" y al prever en el art. 84.1, b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos "a previa licencia y a otros actos de control preventivo". Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1, b) LBRL, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, como se ha indicado, el art. 19 LPMM sustrae al control preventivo

municipal "las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias" (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

Ahora bien, tiene razón el órgano recurrente cuando afirma que la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, posibilidad prevista en el art. 3.6 de la Ley. Ya nos hemos pronunciado sobre la conformidad de este precepto con la Constitución, pero no sin advertir que esa conformidad se produce porque la norma se limita a prever la posibilidad de que existan en el ámbito físico del puerto espacios destinados a las actividades no estrictamente portuarias, dependiendo su existencia o no, en primer lugar, de lo que se haya previsto en el plan especial del puerto, aprobado por la autoridad urbanística y sin que, por lo que a estos espacios se refiere, pueda haber oposición de la Autoridad Portuaria, por tratarse de aspectos que caen fuera de su competencia [art. 18.2, c)]. La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos, será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente. Como ya señalamos en la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.º, A), b), la disputa sobre la legitimidad de este tipo de normas que autorizan al Estado a asumir la competencia para realizar determinadas obras y, en función de la misma, a modular las competencias de las Administraciones urbanísticas, debe resolverse teniendo en cuenta no el espacio físico en donde las obras han de realizarse (en este caso, la zona portuaria), sino la finalidad que constituye su razón de ser (en este caso, el tratarse de obras portuarias en sentido estricto). Así parece entenderse en el propio precepto impugnado, que justifica la exención del control preventivo municipal en el hecho de tratarse de "obras públicas de interés general", careciendo de este interés las obras no propiamente portuarias.

Hemos de concluir, por tanto, que el art. 19.3 LPMM, interpretado según acaba de exponerse, no es contrario a la Constitución".

Las afirmaciones efectuadas por el Tribunal Constitucional no dejan lugar a dudas de que la interpretación del precepto anteriormente vigente, conforme a la Constitución, obligaba a entenderlo limitado a las obras portuarias en sentido estricto, sin comprender aquellas que, aún realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa, siendo en tales casos de aplicación la legislación urbanística general.

4. Conforme a la normativa actualmente vigente, las obras que no están sometidas a los actos de control preventivo municipal son las "obras públicas de interés general", considerándose como tales, conforme al artículo 58 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, las obras de ampliación o modificación de los puertos.

5. El concepto de obras de ampliación o modificación de puertos debe interpretarse, en un sentido estricto como exige el Tribunal Constitucional, como aquellas obras realizadas para ganar terreno al mar, como son la construcción de nuevos diques o ampliación de los ya existentes, pero no aquellas otras obras que, emplazadas sobre terreno ya ganado al mar, tienen otra finalidad distinta, pues aunque en ellas pueda existir un tipo de interés general, éste no coincide con el que específicamente se tutela en el art. 60 del texto refundido mencionado.

6. Las obras ejecutadas por la recurrente, titular superficiaria, no pueden ser calificadas como obras portuarias de interés general en sentido estricto, pues tienen, como se ha señalado, una finalidad "diversa" o "distinta", sino como obras afectas a la prestación de servicios comerciales, conforme al artículo 138 TRLPEMM, lo que acredita la efectiva sujeción de las mismas a tributación por el impuesto local examinado.

En efecto, el artículo 138 TRLPEMM define dichos servicios privados comerciales o industriales, con expresa exclusión de su naturaleza de servicios portuarios, bajo el siguiente tenor literal:

"1. A los efectos previstos en esta ley, son servicios comerciales las actividades de prestación de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicios portuarios, estén vinculadas a la actividad portuaria.

2. El desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios en el dominio público portuario se someterá al régimen jurídico previsto en esta ley para los servicios comerciales."

7. La aplicación de lo expuesto al presente recurso comporta que deba concluirse, como se ha anticipado, que las construcciones ejecutadas por la recurrente no pueden ser calificadas como obras portuarias de interés general en sentido estricto, al no ser obras de infraestructura o ampliación del Puerto de Barcelona, pues están

emplazadas sobre terreno ya ganado al mar, siendo únicamente las obras realizadas para ganar terreno al mar, como señala la sentencia impugnada, las que se consideran obras de ampliación del puerto a los efectos del artículo 58 del texto refundido.

Confirma la conclusión expuesta la prueba documental practicada ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Barcelona, consistente en el informe de 27 de enero de 2016 de la Subdirección General de Explotación y Planificación Portuaria, librado a requerimiento del órgano judicial, en el que a la pregunta 8ª atinente a si las obras realizadas por TRADEBE podían calificarse como obras de infraestructura y ampliación del Puerto de Barcelona, respondió que no ya que dichas obras hacen referencia a las que se realizan para ganar terreno al mar, añadiendo también que, en un sentido menos técnico, es decir coloquial, los tanques de almacenamiento de combustible líquidos pueden considerarse infraestructura o instalaciones portuarias; y a la pregunta 10ª, atinente a si las obras realizadas por TRADEBE formaban parte del dominio público terrestre, respondió que dichas obras no forman parte del dominio público portuario y en consecuencia del dominio público terrestre, hasta que se extinga la actual concesión a Muelles y Espacios Portuarios SA, momento que las obras revertirán al Estado y formarán parte del dominio marítimo terrestre.

8. Al no poder calificarse las obras ejecutadas por la recurrente como obras portuarias de interés general en sentido estricto, sino como obras afectas a la prestación de servicios comerciales, la conclusión que se alcanza no puede ser otra que la efectiva sujeción de las mismas a tributación por el impuesto local controvertido, al encontrarnos en presencia del hecho imponible legalmente definido por el artículo 100.1 del TRLHL.

Cuarto. Segunda cuestión de interés casacional. Intereses de demora.

1. La segunda cuestión de interés casacional a la que se nos exige dar respuesta, se centra en esclarecer si, solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, conforme al artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, garantía que debe ser subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora, o no los retrotrae hasta esa fecha y, por ende, permite liquidar intereses de demora, sin perjuicio en uno y otro caso de los intereses "suspensivos". Y en caso en que se permita liquidar intereses de demora, cuál sería el dies ad quem.

2. Su adecuada solución aconseja partir de los siguientes datos:

i) El 25 de marzo de 2014, el jefe de la Inspección practicó a TRADEBE liquidación tributaria definitiva, de la que resultó una cantidad a ingresar de 1.550.281,99 euros, liquidación que fue notificada el siguiente día 26.

ii) Mediante escrito presentado el 24 de abril de 2014, TRADEBE interpuso recurso de alzada contra dicha liquidación.

iii) Por escrito presentado el 5 de mayo de 2014 (dentro del periodo voluntario de pago abierto con la notificación de la liquidación del ICIO), TRADEBE solicitó la suspensión del acto administrativo impugnado, adjuntando como garantía un certificado de seguro de caución.

iv) El Ayuntamiento de Barcelona le solicitó la subsanación de los defectos observados en la garantía aportada. Mediante escrito registrado el 10 de junio de 2014, TRADEBE solicitó una ampliación del plazo inicialmente concedido.

Finalmente, a los efectos de subsanar los defectos observados en la garantía inicialmente aportada, presentó escrito registrado el 17 de junio de 2014, adjuntando un nuevo certificado de seguro de caución.

v) En resolución de 3 de julio de 2014 del Departamento de Administración y Contabilidad del Instituto Municipal de Hacienda se le concedió la suspensión que había solicitado. Dicha resolución fue notificada a TRADEBE el 22 de julio de 2014.

vi) El recurso administrativo fue desestimado por resolución de 26 de febrero de 2015, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

vii) En "ejecución" (sic) de esta última resolución de 26 de febrero de 2015 se liquidó a TRADEBE intereses de demora, con fecha 16 de marzo de 2015, que fueron cuantificados aplicando el "interés legal del 4 por 100" a la deuda tributaria liquidada, 1.550.281,99 euros, por el período comprendido entre el 6 de mayo de 2014 y el 24 de julio de 2014, con un resultado de 13.591,51 euros, notificada a TRADEBE el 13 de abril de 2015.

3. Dispone el art. 224 LGT, apartados 1 y 2, que la solicitud de suspensión de pago de la deuda dentro del periodo voluntario de pago, con aportación de un certificado de seguro de caución, comporta la suspensión automática de la deuda impugnada. En los mismos términos se pronuncia el artículo 14.2.i) TRLRHL, que regula la suspensión en vía administrativa de los actos dictados por la Administración local.

4. En el caso analizado, no resulta discutido que TRADEBE solicitó la suspensión automática, aportando certificado de seguro de caución, en fecha 5 de mayo de 2014 y, por tanto, dentro del periodo voluntario de pago abierto con la notificación de la liquidación del ICIO, y que dicha suspensión, que según la LGT es automática, fue concedida expresamente mediante resolución de fecha 3 de julio de 2014.

5. La cuestión que presenta interés casacional es determinar si el acuerdo de concesión de la suspensión de 3 de julio de 2014 tiene eficacia desde que se dicta, o tiene eficacia desde que la suspensión fue solicitada (esto es, desde el 5 de mayo de 2014).

6. El art. 42.1 del Reglamento general de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, dispone que "la suspensión concedida tendrá efectos desde la fecha de la solicitud", lo que supone que la deuda liquidada ha estado suspendida durante ese periodo, añadiendo el art. 66.1 relativo a los efectos de la suspensión, que cuando la ejecutividad de una deuda tributaria se encuentra suspendida, el órgano de recaudación no puede iniciar ni exigir su cobro, por lo que resulta impropio la exigencia de intereses de demora entre el 5 de mayo de 2014 y el 3 de julio de 2014, todo ello sin perjuicio de los intereses suspensivos que, en su caso, resulten procedentes.

7. No obsta a lo expuesto el hecho de que la garantía ofrecida por TRADEBE fuera objeto de subsanación, a requerimiento de la Administración, y sustituida la garantía, pues el artículo 25.7 RGRVA, en relación a la suspensión solicitada en el seno de un recurso de reposición, como la examinada, dispone que:

"Cuando sea necesaria la subsanación de defectos del documento en que se formalice la garantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 y aquellos hayan sido subsanados, el órgano competente acordará la suspensión con efectos desde la solicitud. El acuerdo de suspensión deberá ser notificado al interesado".

8. En consecuencia, dado que la suspensión se solicitó dentro del periodo voluntario de pago y fue acordada por la propia Administración tras la subsanación de la garantía, debe concluirse que la deuda estuvo suspendida desde la solicitud, por lo que no resulta procedente la liquidación de intereses de demora.

Quinto. Respuesta a las cuestiones interpretativas planteadas en el auto de admisión.

Con las consideraciones efectuadas en los fundamentos anteriores estamos en disposición de dar respuesta a las preguntas que se nos plantean en el auto de admisión del recurso, en estos términos:

"[...] Primera. Determinar si el concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, calificadas como obras públicas de interés general excluidas de control preventivo municipal por el artículo 60 del mismo texto legal, se debe interpretar en un sentido físico, por lo que sólo lo serían aquellas que "ganen terreno al mar", o en un sentido funcional, de modo que lo serían aquellas necesarias para el cumplimiento de las funciones propias del puerto, aunque se emplacen en "terreno ganado al mar".

Segunda. Solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, conforme al artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, garantía que debe ser subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, esclarecer si la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora, o no los retrotrae hasta esa fecha y, por ende, permite liquidar intereses de demora, sin perjuicio en uno y otro caso de los intereses "suspensivos".

La respuesta a la primera cuestión, conforme a lo que hemos razonado, debe ser que el concepto de obras de ampliación o modificación de puertos incluidas en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, calificadas como obras públicas de interés general excluidas de control preventivo municipal por el artículo 60 del mismo texto legal, se debe interpretar en un sentido físico, por lo que sólo lo serán aquellas realizadas para ganar terreno al mar.

La respuesta a la segunda cuestión debe ser que, solicitada en período voluntario de pago la suspensión de la liquidación tributaria recurrida, acompañando una de las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, conforme al artículo 224, apartados 1 y 2, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, garantía que fue subsanada después de haber finalizado el período voluntario, a requerimiento de la Administración tributaria, la resolución que finalmente concede la suspensión automática retrotrae sus efectos hasta la fecha de la solicitud y, por ende, impide liquidar intereses de demora.

Sexto. Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

A la luz de los anteriores criterios interpretativos, la consecuencia de lo hasta aquí expuesto no es otra que la estimación del recurso de casación interpuesto por la mercantil TRADEBE PORT SERVICES, SL, casando y anulando la sentencia de apelación y la de primera instancia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Barcelona, dado que en el extremo relativo a la liquidación de intereses de demora no se ajustan a la interpretación que hemos reputado correcta y, correlativamente, la estimación parcial del recurso de apelación 47/2017, interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia número 39/2017 pronunciada el 16 de febrero por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Barcelona, que había desestimado el recurso 186/2015 relativo a una liquidación tributaria definitiva por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, exclusivamente en el extremo relativo a la improcedencia de liquidar intereses de demora por estar la deuda suspendida desde la solicitud.

Séptimo. Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación. Y respecto de las causadas en la instancia, a tenor del artículo 139.1 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, conforme al criterio interpretativo general y reiteradamente aplicado por este Tribunal Supremo.

FALLO

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

Primero.

Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia.

Segundo.

Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad TRADEBE PORT SERVICES, SL, contra la sentencia dictada el 29 de marzo de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso de apelación número 47/2017 interpuesto contra la sentencia de 16 de febrero de 2017, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Barcelona en el recurso número 86/2015, sentencias ambas que se casan y anulan.

Tercero.

En su virtud, estimar parcialmente el mencionado recurso de apelación número 47/2017 interpuesto contra la sentencia de 16 de febrero de 2017, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Barcelona en el recurso número 86/2015, anulando la resolución impugnada y la liquidación de que trae causa, exclusivamente en el extremo relativo a la improcedencia de liquidar intereses de demora.

Cuarto.

No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente D^a. Esperanza Córdoba Castroverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.