



Roj: **ATS 7005/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:7005A**

Id Cendoj: **28079130012018201197**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/06/2018**

Nº de Recurso: **1567/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ M 14294/2017,**  
**ATS 7005/2018**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Fecha del auto: 20/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1567/2018

Materia: TRIBUTOS LOCALES

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Mª Angeles Moreno Ballesteros

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: JRAL

Nota:

R. CASACION núm.: 1567/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Mª Angeles Moreno Ballesteros

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, presidente



D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Emilio Frias Ponce

D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Jose Maria del Riego Valledor

D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano

En Madrid, a 20 de junio de 2018.

## HECHOS

**PRIMERO.- 1.** La procuradora doña Ana Rayón Castilla, en representación de Desarrollos Iberoca, S.L., mediante escrito fechado el 15 de febrero de 2018, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2017 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación 718/2016, relativo a la liquidación de las tasas de apertura de garajes y aparcamientos, por otorgamiento de licencia de primera ocupación y por el servicio de alcantarillado, giradas por el Ayuntamiento de Móstoles (Madrid).

**2.** Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

(i) Los artículos 24 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) [«TRLHL»]; y 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 17 de abril) [«LTPP»].

De igual modo, invoca las siguientes sentencias:

De la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 8 de marzo de 2002 (casación 8793/1996 ; ES:TS:2002:1643).

De la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Novena) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de noviembre de 2009 (recurso 1058/2008 ; ES:TSJM:2009:13668). Y de su Sección Cuarta, de 12 de septiembre (recurso 71/2003; ES: TSJM:2003:12212), y (dos) 11 de julio de 2003 [recursos 57/2003 ( ES:TSJM:2003:10943 ) y 67/2003 (ES:TSJM :2003:10944)].

De la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera, Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 24 de febrero de 2010 (recurso 793/2009 ; ES:TSJCL:2010:1356) y de 18 de enero de 2013 (recurso 728/2012 ; ES:TSJCL:2013:303).

(ii) Los artículos 24 TRLHL; 6,7,8 y 25 LTPP; 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) [«LGT»]; en relación con los artículos 31 y 9.3 de la Constitución española [«CE »]

De igual forma, alude a las siguientes sentencias:

De la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2014 (casación 3721/2010 ; ES:TS:2014:689).

De la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Superior de Justicia de Madrid: de 18 de septiembre de 2013, dictada por su Sección Segunda (recurso 745/2012 ; ES:TSJM:2013:11858); la antes citada, de 11 de julio de 2003, dictada por su Sección Cuarta, en el recurso 67/2003; y de 30 de diciembre de 2008, de la Sección Novena (recurso 1090/2008 ; ES:TSJM:2008:25949).

De la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 8 de noviembre de 2012 (recurso 667/2012 ; ES:TSJCAT:2012:11299).

**3.** Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, ya que la sentencia:

(i) Declara que no cabe cuestionar, en sede de impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, la suficiencia o insuficiencia y los errores de la memoria o de los informes económico-financieros municipales correspondientes, a los efectos de valorar si permiten tener por cumplimentado el principio de equivalencia recogido en la ley, acotando tal

discusión a los supuestos de impugnación directa de las correspondientes disposiciones.

(ii) La sentencia contradice el criterio según el cual, aun siendo admisible un grado de progresividad conforme a la capacidad económica



del sujeto pasivo, aunque ello suponga desproporcionar para su particular supuesto el equilibrio entre el servicio recibido y el importe de la tasa, ello no excluye la necesidad de que en la memoria o documento equivalente se deba justificar el tipo de gravamen aplicado. En la memoria o documento similar elaborado con ocasión de la aprobación de una ordenanza fiscal, debe incluirse, además de una justificación de cuál sea el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, la justificación de la fijación de los parámetros de cuantificación (módulo, índice, etc.) de la cuota tributaria para la elaboración de la liquidación correspondiente.

**4.** Justifica que la cuestión que suscita el recurso tiene interés casacional objetivo por las siguientes razones:

**4.1.** La sentencia recurrida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación contradictoria con la sostenida por otros órganos jurisdiccionales [ artículo 88.2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) «LJCA»], en referencia a las sentencias mencionadas en el punto 2 anterior.

**4.2.** Sostiene que también existe interés casacional porque la doctrina que establece la sentencia que discute afecta a un gran número de situaciones [ artículo 88.2 c) LJCA ], ya que:

**4.2.1.** La interpretación en tomo a si es posible discutir en sede de

impugnación indirecta de las correspondientes ordenanzas los errores o la insuficiencia de dichos documentos, y no sólo su inexistencia, son cuestiones que se proyectan a un número considerable de situaciones, siendo cuestión dotada del suficiente contenido de generalidad como para entender concurrente el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

**4.2.2.** La interpretación contenida en la resolución impugnada, en virtud de la cual no atiende, para descartar la arbitrariedad en la fijación de la cuota correspondiente, a la ausencia de justificación, en la memoria o documento equivalente elaborado con motivo de la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal, de los motivos que han llevado a la corporación local a establecer la cuota o tarifa correspondiente y el grado de progresividad concreto, es una interpretación que potencialmente afecta a un gran número de situaciones por trascender al caso objeto del proceso. La naturaleza de la memoria o informes económico financieros y los requisitos que deben cumplir para entender acreditado el principio de equivalencia, es una cuestión dotada del suficiente contenido de generalidad como para entender concurrente el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia

**4.3.** Señala que concurre la circunstancia prevista en el artículo 88.2.g) LJCA , dado que estamos ante la impugnación indirecta de tres disposiciones de carácter general, cuya nulidad será decretada en caso de estimarse el recurso.

**SEGUNDO.-** La Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 26 de febrero de 2018, habiendo comparecido las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA .

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez, Magistrado de la Sala.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.- 1.** El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89.1 LJCA ), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de casación ( artículo 86 LJCA , apartados 1 y 2) y la mercantil recurrente se encuentra legitimada para interponerlo, por haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89.1 LJCA ).

**2.** En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [ artículo 89.2 LJCA , letras a), b), d) y e)].

**3.** En el repetido escrito se justifica, con especial referencia al caso, que concurre interés casacional objetivo porque la sentencia discutida fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [ artículo 88.2.a) LJCA ], afectando a un gran número de situaciones por trascender de caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) LJCA ], al tiempo de haberse impugnado una disposición de carácter general [ artículo 88.2.g) LJCA ], razonándose suficientemente la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo [ artículo 89.2.f) LJCA ].

**SEGUNDO .- 1.** El artículo 20.1 LTPP, relativo a la memoria económico-financiera, prevé que:



«Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas».

Por su parte, el artículo 26 LJCA determina lo siguiente:

«1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior».

De igual modo, el artículo 27.1 LJCA establece que: «Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes».

Además, el artículo 123.1 LJCA dispone que: «El Juez o Tribunal planteará, mediante auto, la cuestión de ilegalidad prevista en el artículo 27.1 dentro de los cinco días siguientes a que conste en las actuaciones la firmeza de la sentencia. La cuestión habrá de ceñirse exclusivamente a aquel o aquellos preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda. Contra el auto de planteamiento no se dará recurso alguno».

2. La sentencia recurrida (FJ 5º) declara que no es válido alegar con ocasión de la impugnación indirecta de una disposición general los meros vicios del procedimiento de elaboración, como las deficiencias de un acto de trámite como es la emisión de la memoria económica, ya que los vicios de procedimiento tienen su sede natural en los recursos directos, postura que, señala, no es unánime en la jurisprudencia.

Y razona a continuación lo siguiente:

«Ahora bien, una cuestión es la ausencia total de estudio económico-financiero o su insuficiencia por falta de algún elemento sustancial, y otra distinta pretender, como hace la contribuyente, rebatir la legalidad de la tasa en base a unos criterios técnico-financieros diferentes a los empleados en las memorias que soportan las ordenanzas. Ni la Ley de Tasas ni la LHL imponen unas pautas técnicas concretas para efectuar el juicio comparativo gastos/ingresos que impone la efectividad del principio de equivalencia. Y ninguno de los defectos de que se hace eco el Juez en su sentencia son realmente significativos de una insuficiencia o de unos errores tan profundos que deban asimilarse a la inexistencia misma de las memorias. Por el contrario, la sentencia reputa como deficiencias de los estudios económicos lo que es el simple efecto de aplicar ciertas soluciones contables o financieras, por supuesto discutibles, pero aparentemente no arbitrarias. La acreditación de determinadas partidas de gastos, cuya falta reprocha la resolución de instancia, no forma parte del contenido natural de la memoria técnico-financiera. El foro de discusión de estas cuestiones no es la impugnación indirecta.

En consecuencia, el recurso de apelación debe estimarse».

3. La cuestión que suscita este recurso de casación consiste en determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, cabe alegar la falta de emisión de la memoria económica-financiera o su insuficiencia, al entenderse que se trata de un supuesto de incumplimiento de un requisito esencial en el procedimiento de elaboración de una disposición general, o, por el contrario, se considera que se trata de un mero vicio formal de dicho procedimiento y, como tal, no alegable en el recurso contencioso-administrativo indirecto.

4. La cuestión planteada presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, porque es notorio que puede afectar a un gran número de situaciones, trascendiendo del caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) LJCA ], por lo que resulta conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las esclarezca. Y, en consecuencia, procede rechazar la causa de oposición alegada por el Ayuntamiento de Móstoles (Madrid).

5. Es cierto que la Sección Segunda de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha dictado la sentencia de 16 de mayo de 2003 (casación 6056/1998 ; ES:TS:2003:3317), donde se plantea la misma cuestión que ahora se



suscita, si bien en el supuesto contemplado se desestimaba el motivo de casación formulado al no darse un incumplimiento total del procedimiento establecido.

Por otra parte, conviene tener presente que, en relación con la funcionalidad y límites de la impugnación indirecta de disposiciones generales en el ámbito del urbanismo, en cuanto a la impugnación indirecta de instrumentos de planeamiento, esta Sala se ha pronunciado en la sentencia de 19 de abril de 2012 (casación 3252/2009 ; ES:TS:2012:2721) con cita en la de 6 de julio de 2010 (casación 4039/2006 ; ES:TS:2010:4270) y que concluye que cabe admitir una impugnación indirecta de las disposiciones generales por defectos formales «[...] cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente».

6. La apreciación de interés casacional objetivo por las razones expuestas hace innecesario determinar si concurre la restante alegada por la parte recurrente en el escrito de preparación del recurso para justificar su admisión.

**TERCERO.-** En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA , en relación con el artículo 90.4 LJCA , procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el punto 3 del fundamento jurídico anterior.

**CUARTO.-** Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA , este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

**QUINTO.-** Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA , y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA , remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

#### La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir el recurso de casación RCA/1567/2018 preparado por Desarrollos IberoCa, S.L., contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2017 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación 718/2016 .

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, cabe alegar la falta de emisión de la memoria económica-financiera o su insuficiencia, al entenderse que se trata de un supuesto de incumplimiento de un requisito esencial en el procedimiento de elaboración de una disposición general, o, por el contrario, se considera que se trata de un mero vicio formal de dicho procedimiento y, como tal, no alegable en el recurso contencioso-administrativo indirecto.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 20.1 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y 26 , 27.1 y 123.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

Así lo acuerdan y firman.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Celsa Pico Lorenzo

Emilio Frias Ponce Jose Antonio Montero Fernandez

Jose Maria del Riego Valledor Ines Huerta Garicano