

Roj: **STS 2983/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:2983**Id Cendoj: **28079130022017100277**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **2**Fecha: **13/07/2017**Nº de Recurso: **1619/2016**Nº de Resolución: **1249/2017**Procedimiento: **Recurso de casación**Ponente: **JUAN GONZALO MARTINEZ MICO**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En Madrid, a 13 de julio de 2017

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación num. 1619/2016, promovido por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y defendida por Letrado de su Servicio Jurídico, contra la sentencia dictada, con fecha 7 de abril de 2016, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso del citado orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el num. 295/2014 contra la *Ordenanza Municipal Reguladora del Uso Público y Aprovechamientos Forestales del Ayuntamiento de Aznalcázar*, aprobada mediante acuerdo plenario de 17 de enero de 2014 y publicada en el BOP de Sevilla, num 58, de 12 de marzo de 2014. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Aznalcázar, representado por la procuradora D^a M^a Carmen Palomares Quesada y bajo la dirección técnica jurídica del letrado D. Angel Carapeto Porto.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Mico

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Aznalcázar, mediante acuerdo plenario de 17 de enero de 2014, aprobó la Ordenanza Municipal Reguladora de Uso público y Aprovechamientos Forestales, publicada en el BOP de Sevilla num. 58, de 12 de marzo de 2014.

Dice el **Preámbulo** de la Ordenanza que:

"El término municipal de Aznalcázar, dada su localización geográfica y características ambientales, derivadas en gran medida de los usos y aprovechamientos tradicionales que sus vecinos/as han realizado de los recursos naturales disponibles, cuenta con zonas de elevado valor ambiental, reflejado en muchas ocasiones en la protección legal con la que cuentan.

Una de estas zonas está conformada por parte de la masa forestal más importante de la provincia: Los Pinares de Aznalcázar- La Puebla del Río, Incluidos en Doñana norte y oeste, estos montes constituyen una fuente de recursos sostenibles para el municipio.

Dada la necesidad de esparcimiento y contacto con la naturaleza de gran parte de la población, y por la cercanía de esta masa forestal a la capital, el número de visitantes a la misma está aumentando notablemente. Esta situación hizo necesario en su día la instalación del área recreativa Pinares de Aznalcázar, para evitar la dispersión de visitantes por el interior de la masa forestal, concentrándose estos en una zona en la que se dispusieron los servicios mínimos necesarios (barbacoas, recogida de residuos, aparcamiento, etc.).

Igualmente impactante sobre este medio resulta el paso anual de Hermandades del Rocío. El elevado número de peregrinos/as y vehículos a motor que conforman estas Hermandades, además de la necesidad de muchas de ellas de sestar y/o pernoctar en los Pinares de Aznalcázar, hace inevitable determinados impactos sobre estos terrenos forestales como es el vertido incontrolado de basuras. Son numerosos los esfuerzos realizados



para facilitar el paso y acampadas de Hermandades en las mejores condiciones posibles, si bien, esto se ha de compatibilizar con la conservación de las condiciones ambientales de un espacio de alto valor ecológico.

Por otra parte, la recolección de productos forestales (setas, leña, espárragos, etc) en ocasiones indiscriminada, puede dar lugar al deterioro del medio natural. Entendiendo que debe garantizarse la conservación de la diversidad, y evitar daños al medio, es por lo que se elabora esta Ordenanza al objeto de ordenar estos aprovechamientos de forma que se realicen de manera racional y sostenible, asegurando la persistencia de un recurso económico y social vital para el municipio".

SEGUNDO.- El letrado de la Junta de Andalucía interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza Municipal citada del Ayuntamiento de Aznalcázar.

El objeto del recurso, en concreto, fue:

a) Ordenanza Municipal Reguladora de Uso Público y Aprovechamientos Forestales del Ayuntamiento de Aznalcázar aprobada mediante Acuerdo plenario de 17 de enero de 2014, y publicada en BOP de Sevilla número 58, de 12 de marzo de 2014.

b) *Ordenanza Municipal Reguladora de Uso Público y Aprovechamientos Forestales* del Ayuntamiento de Aznalcázar aprobada mediante Acuerdo plenario de 26 de diciembre de 2014 publicada en BOP de Sevilla n° 9, de 13 de enero de 2015.

Debe precisarse que ésta última reproduce el texto anterior, eliminando exclusivamente la distinción a efectos tarifarios entre empadronados y no empadronados en el municipio, cuestión que constituía uno de los motivos de impugnación de la Administración autonómica, que en consecuencia quedó sin objeto.

TERCERO.- El recurso fue interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, siendo turnado a la Sección Tercera y resuelto en *sentencia de 7 de abril de 2016*, cuya parte dispositiva era del siguiente tenor literal: FALLAMOS: Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la Ordenanza Municipal Reguladora de Uso Público y Aprovechamientos Forestales del Ayuntamiento de Aznalcázar aprobada mediante Acuerdo plenario de 26 de diciembre de 2014 publicada en BOP de Sevilla n° 9, de 13 de enero de 2015, por resultar conforme a Derecho. Sin expresa declaración en cuanto a las costas procesales.

CUARTO.- Contra la citada sentencia la Letrada de la Junta de Andalucía preparó ante el Tribunal a quo el presente recurso de casación que, una vez tenido por preparado, fue interpuesto en plazo ante esta Sala. Y formalizado por la representación procesal de la parte recurrida - el Ayuntamiento de Aznalcázar- su oportuno escrito de oposición al recurso se señaló la audiencia del día 20 de junio de 2017 para la votación y fallo de este recurso, día en el que efectivamente, se deliberó, votó y falló, lo que se llevó a cabo con el resultado que ahora se expresa.

QUINTO.- Los motivos en que se funda el recurso de casación son los siguientes:

Primero.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, se denuncia infracción de las normas de Derecho estatal y de la jurisprudencia, que resultan relevantes y determinantes del fallo de la sentencia: impugnación de la valoración de la prueba. Infracción de las reglas de la sana crítica cuando la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles, en relación con el artículo 217 de la LECIV.

Segundo.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, se denuncia infracción de los artículos 24 Y 120.1 de la Constitución española. Indefensión por falta de motivación.

Tercero.- Al amparo del artículo 88.1 d) de la LJCA, entendemos que la sentencia incurre en infracción del Derecho estatal y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, que ha sido relevante y determinante del fallo.

Cuarto.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, por falta de correspondencia entre el hecho imponible de la tasa y la fórmula de cuantificación de la cuota tributaria de la misma. Vulneración de los artículos 24 y 25 del TRLHL y 19 y 20 de la LTPP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1. Decía la sentencia recurrida que el primer motivo de impugnación articulado por la Letrada de la Junta de Andalucía es el referente a la inexistencia previa de memoria económico-financiera al trámite de aprobación inicial de la Ordenanza impugnada. Razona que el Ayuntamiento no aludió al citado estudio en la respuesta al requerimiento de anulación formulado por la Consejería y que en cualquier caso habría sido



elaborado ad hoc y con posterioridad al acuerdo de aprobación inicial; a ello añade que el estudio económico aportado al expediente no tiene fecha y que no habría sido aprobado por ningún órgano de la Administración Local.

Examinado el expediente administrativo, consta al folio 9 "*Estudio económico para la implantación de una Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local: paso de vehículos de Hermandades del Rocío y aprovechamientos forestales del patrimonio natural del término municipal de Aznalcázar*", elaborado por el economista Don Santos , y si ciertamente carece de fecha no hallamos ningún motivo para presumir y menos aún considerar acreditado que dicho estudio ha sido elaborado con posterioridad a la aprobación inicial de la Ordenanza, máxime si, como alegó el Ayuntamiento demandado, la Administración autonómica no intervino en el trámite de información pública, que le hubiera permitido el acceso a la documentación obrante en el expediente, la cual tampoco fue solicitada con carácter previo al requerimiento de anulación. Por el contrario, sí consta *Providencia de la Alcaldía* por la que se dispone "iniciar el expediente para llevar a cabo la aprobación de la Ordenanza municipal reguladora de uso público y aprovechamientos forestales", y la posterior incorporación del estudio económico, previo a la aprobación inicial de la ordenanza.

En definitiva, el motivo no puede prosperar pues se acredita la existencia de estudio económico-financiero y su elaboración previa a la aprobación inicial de la ordenanza, tanto en el expediente nº 544/2003 como en el expediente nº 220/2015 de modificación, sin que finalmente encontremos norma alguna que determine que el informe ha de ser aprobado por algún órgano del Ayuntamiento.

2. Se alega a continuación en el *escrito de demanda* como motivo de nulidad de la Ordenanza impugnada, **la falta de correspondencia entre el hecho imponible de la tasa y la fórmula de cuantificación de la cuota tributaria** . Expone que siendo hecho imponible el aprovechamiento especial del dominio público local según resulta de los artículos 7 y 8 de la Ordenanza, referentes al sesteo y a la pernocta en la Romería del Rocío, o los aprovechamientos por recolección de frutos, la memoria económica no justifica los valores de mercado o el valor de la utilidad que reporta, tomados como referencia como exige el artículo 25 del TRLHL, pues el apartado 4.2 del estudio económico reconoce que "estimamos que para los hechos imponibles objeto de las tasas a implantar no existen referencias a valores de mercado, tal como impone con carácter general el artículo 24 del TRLHL, por lo que los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada deberán acotarse en la correspondiente Ordenanza fiscal".

Opone el Ayuntamiento demandado además de la notoria ausencia de valores de mercado, que el art. 24.1.a) establece que la cuota tributaria se fijará "con carácter general" tomando como referencia el valor de mercado, no en todo caso, pudiendo acudir a otros procedimientos ante la ausencia de valores de mercado.

Fijadas así las posturas de las partes , hemos de recordar que el citado apartado 4.2 del informe tras afirmar que no existen referencias a valores de mercado, acude a determinar el coste que representa para el Ayuntamiento el mantenimiento de los servicios públicos conducentes a la óptima utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público que constituye el hecho imponible.

En relación con los valores de mercado respecto a este aprovechamiento consistente en la ocupación de los montes públicos del Ayuntamiento, la dificultad de cuantificar la tasa es alta. El art. 24.1.a) establece, en primer lugar, una regla general que permite tomar como referencia el valor que tendrá en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización, si los bienes afectados no fuesen de dominio públicos. Pero por otra parte, se remite al *desarrollo reglamentario por las ordenanzas fiscales* a través de las cuales "podrán señalar en cada caso atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir dicho valor de mercado." En nuestro caso, en el *informe económico-financiero del Ayuntamiento* se acude al criterio del coste del servicio o de la actividad para establecer la cuantía de esta clase de tasas, en relación a las que únicamente cabe exigir que el estudio económico-financiero ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, conforme al art. 25 de la Ley. Dicho de otro modo, el informe económico ha expresado el criterio que ha seguido para cuantificar la tasa, y la justificación que ha ofrecido es la de que no existe mercado de comparación, exponiendo la contestación a la demanda que el sesteo/pernocta es una ocupación temporal breve, que excluiría parámetros tales como el valor catastral.

Si conforme al citado art. 24.1.a) LHL ha de tomarse como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público, el contraste nos parece imposible, dado que el hecho imponible de la tasa es el aprovechamiento especial del dominio público local por las Hermandades del Rocío que transiten y/o sesteen y/o pernocten por los terrenos regulados por la Ordenanza, por lo que difícilmente puede determinarse la superficie de ocupación y la duración de ésta, como sería el caso de la ocupación del suelo por una infraestructura eléctrica o industrial.



En segundo término, conforme a las previsiones del artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales, ha de observarse el principio de equivalencia en relación con el coste del servicio; entendemos que el mismo viene adecuadamente justificado en el informe económico financiero, así como los criterios asumidos para su individualización dados los usos a que se refiere la Ordenanza, sin que, por otra parte, el informe municipal haya sido rebatido por informe pericial de la Administración autonómica demandante.

En relación con los **aprovechamientos forestales** nada se alega, y en cuanto a existencia de **vías pecuniarias de titularidad autonómica** en las que se produciría el sesteo/pernocta de los rocieros, se trata de una circunstancia que no puede determinar la nulidad de la Ordenanza, ya que su artículo 2 delimita su ámbito de aplicación al expresar que "las disposiciones de la presente Ordenanza serán de aplicación a todos los terrenos forestales propiedad del Excmo. Ayuntamiento de Aznalcázar". Por tanto, queda excluida la aplicación de la Ordenanza a los terrenos titularidad de la Administración autonómica.

3. En el siguiente motivo de nulidad se alega la vulneración del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto pues la Junta de Andalucía sufraga los servicios cuyo coste es el que se ha establecido como cuota tributaria de la tasa creada. A tal efecto se invoca un *Convenio suscrito en el año 1994 entre el IARA y el Ayuntamiento para la gestión del monte público municipal*, el cual determina una encomienda de gestión a la Administración autonómica, que ha asumido la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, por lo que el Ayuntamiento de Aznalcázar estaría exento de realizar inversiones en tales tareas.

Por el Ayuntamiento demandado se opone que dicho convenio no supone la cesión de la potestad tributaria y que fue denunciado por lo que perdió su vigencia.

La existencia de un previo convenio que tenía por objeto establecer los términos de un servicio público a prestar a los ciudadanos, no puede determinar la invalidez de la Ordenanza cuyo objeto es distinto al establecer la misma una tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local, y por los aprovechamientos forestales. A estos hace referencia la cláusula sexta del Convenio pues en su virtud el Ayuntamiento asumió la obligación de satisfacer al IARA el quince por ciento del importe de la tasación de los aprovechamientos que se realicen en los montes. Por tanto, debe diferenciarse la dimensión contractual de la exclusivamente tributaria.

SEGUNDO. - En el **primer motivo de casación** la representación de la Junta de Andalucía estima que la sentencia **vulnera las reglas sobre la valoración de la prueba**, por realizar una valoración errónea de la misma.

Y ello porque uno de los vicios que por la representación procesal de la Junta de Andalucía se denunció en la instancia y en el que se pretendía fundar la nulidad radical o de pleno derecho de la Ordenanza reguladora del uso Público y de aprovechamientos forestales del Ayuntamiento de Aznalcázar y su posterior modificación era precisamente la **ausencia de Informe técnico económico** o, lo que es lo mismo, la **Memoria económico-financiera**. Además se señalaba que dicho Informe debe ser cronológicamente previo al acuerdo de aprobación inicial del expediente. Pues bien, como prueba de que dicho informe no existía al tiempo del acuerdo de aprobación la parte recurrente adujo en apoyo de su argumento anulatorio:

- a) que el Informe, obrante en autos, firmado por el economista Don Santos carecía de fecha.
- b) propuso como prueba que se certificara la fecha en que licitó el contrato de servicios para la elaboración del estudio económico financiero y la fecha de recepción del Informe.
- c) Adicionalmente, la Junta de Andalucía adujo, en apoyo de la causa de nulidad, que ningún órgano hizo suyo el Informe.

Como resulta de los autos, la prueba propuesta por la Junta admitida por la Sala y practicada consistió en requerir al Ayuntamiento de Aznalcázar para que justificara la contratación del servicio consistente en elaboración del estudio económico financiero para la implantación de una tasa en que constare la fecha en que se cursó oferta a una o varias empresas para elaborar la memoria económico financiera previa al establecimiento de la tasa, así como la fecha de recepción por el Ayuntamiento del documento firmado por Don Santos .

El Ayuntamiento se limitó a señalar que se trataba de un expediente de contratación de menos de 18.000 euros, donde solo se exige por la normativa de contratos la incorporación de la factura al expediente, y asimismo señaló que se presentó factura por el autor del Informe (Sr Santos) en abril de 2014.

Pues bien, dada la fecha del acuerdo de aprobación inicial de la Ordenanza de 11 de octubre de 2013 y teniendo en cuenta los artículos 11 y 18 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, existía la obligación de expedir las facturas en el momento de realizarse la operación. También el artículo 216.4 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLRSP) exige la expedición en el plazo máximo de 30 días.



Teniendo en cuenta la doble exigencia, preceptiva y previa, de la Memoria económica-financiera, así como las circunstancias derivadas de la prueba la Junta de Andalucía entiende que se ha valorado la prueba erróneamente y de modo arbitrario y que, por tanto, debe entenderse que el Informe no existía al tiempo de aprobarse la Ordenanza inicial.

Consta que hubo una memoria financiera pero que se presentó la factura (29 de abril de 2014) más de seis meses después de que se aprobara inicialmente la Ordenanza (11 de octubre de 2014), y en todo caso incluso después de la desestimación del requerimiento de la Junta de Andalucía, que es de 22 de abril de 2014, y que, al anunciar ya uno de los Fundamentos de nulidad, pudo dar lugar a la elaboración ad hoc del Informe.

A pesar de todo ello, la Sentencia recurrida desecha esta causa de nulidad referente a la inexistencia o extemporaneidad de la memoria económico financiera y se limita a declarar, en el Fundamento de Derecho Segundo, que:

"Examinado el expediente administrativo consta al Folio 9 "estudio económico cara la implantación de una tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local: paso de vehículos de las Hermandades del Rocío y aprovechamientos forestales del patrimonio natural del término municipal de Aznalcázar" elaborado por el economista Don Santos y si ciertamente el estudio económico carece de fecha no hallamos ningún motivo para presumir y menos aun considerar acreditado que dicho estudio ha sido elaborado con posterioridad a la aprobación inicial de la Ordenanza, máxime si, como alegó el Ayuntamiento demandado, la Administración autonómica no intervino en el trámite de Información Pública que le hubiera permitido tener acceso a la documentación obrante en el expediente la cual tampoco fue solicitud con carácter previo al requerimiento de anulación. Por el contrario sí consta Providencia de la Alcaldía por la que se dispone "iniciar el expediente para llevar a cabo la aprobación de la Ordenanza municipal reguladora del uso público y aprovechamientos forestales ", y la posterior incorporación del estudio económico, previo a la aprobación inicial de la Ordenanza.

Por ello, concluye:

"En definitiva, el motivo no puede prosperar pues se acredita la existencia de estudio económico-financiero y su elaboración previa a la aprobación inicial de la Ordenanza, tanto en el expediente 544/2013 como en el expediente 220/2015 de modificación, sin que finalmente encontremos norma alguna que determine que el Informe debe ser aprobado por algún órgano del Ayuntamiento".

2. La recurrente sigue sosteniendo, ahora en sede de recurso, que la Ordenanza impugnada adolecería de un defecto de nulidad radical consistente en la -hipotética- **ausencia de Memoria Económico-Financiera con carácter previo a la aprobación inicial deaquella**. En apoyo de su pretensión sigue aduciendo los mismos indicios que en la instancia, a los que añade, novedosamente, dos nuevos: Primero, que la factura evacuada por el autor de la citada Memoria "se emite siete meses después del acuerdo de inicio", lo que supondría -a su juicio-desconocer las obligaciones de facturación que se contienen en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. Y, segundo, que "no consta una certificación en el trámite de información pública de aprobación de la Ordenanza, puesta a disposición de los interesados" con indicación de la documentación contenida en el expediente.

La recurrente sostiene que la Sala de instancia valoró la prueba sobre la existencia de la citada Memoria de forma "arbitraria e irrazonable", señalando incluso que la carga de probar "el carácter incompleto del expediente administrativo debió quedar probado por el Ayuntamiento [...], y si no lo hizo o acreditó es porque en efecto la memoria no existió al tiempo de iniciarse el expediente".

Como es sabido, la valoración de la prueba verificada por la Sala de instancia no es revisable en casación, ámbito donde son intangibles los hechos declarados probados y las apreciaciones de hecho efectuadas en la instancia. El Recurso de Casación se encamina a revisar la correcta aplicación e interpretación de las normas jurídicas, incluidas las escasas que regulan el valor de las pruebas tasadas, pero no las valoraciones fácticas, que sólo podrían ser anuladas y rectificadas en los supuestos en los que no se expresen motivadamente o puedan incurrir en falta de razonabilidad o arbitrariedad.

De un examen de los argumentos esgrimidos por el Juzgador de Instancia acerca de la existencia de la Memoria Económico-Financiera, se observa meridianamente que la prueba practicada no ha sido valorada por aquél de forma irrazonable, ilógica o arbitraria, o que conduzca a un resultado inverosímil, difícil de creer. La Sentencia recurrida no desestima el recurso contencioso-administrativo porque la recurrente no haya acreditado la ausencia de la mencionada Memoria, sino porque ha quedado acreditado en el proceso su existencia con carácter previo a la aprobación inicial de la Ordenanza "tanto en el expediente núm. 544/2013 como en el expediente n° 220/2015 de modificación" (señala la Sentencia recurrida en su Fundamento de Derecho Primero). Y lo hace de forma motivada y suficiente, exponiendo las razones (que de ningún modo



pueden ser tachadas de ilógicas) por las que llega a la conclusión de que sí existió la memoria con carácter previo a la aprobación inicial.

La falta de fecha de la Memoria podrá ser un mero error, pero su ubicación en el expediente judicial como documento nº 6 - tras la Providencia de Alcaldía por la que se acuerda iniciar el expediente-, es indubitada.

Por otro lado, se ha de advertir que la relación contractual con el informante es un contrato menor que no precisa legalmente expediente de contratación, de ahí que no conste solicitud de oferta a una o varias empresas para la elaboración de la memoria económica, por cuanto la normativa no lo exige.

Como bien señala el *Informe evacuado por el Sr. Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Aznalcázar* de fecha 21/09/2015, incorporado al ramo de prueba a petición de la recurrente, por la cuantía del servicio estamos en presencia de un contrato menor, cuya tramitación procedimental "sólo exige la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan. Dichos extremos se han cumplido mediante la Resolución de Alcaldía RA 2014-0309 de fecha 05/06/2014 (F14100345) de aprobación de la factura, reconocimiento de obligación y orden de pago".

Prueba respecto de la cual, la recurrente no mostró discrepancia alguna respecto a su resultado ni práctica en el momento procesal oportuno, que era el escrito de conclusiones, donde debió en su caso haber realizado unas alegaciones sucintas sobre la misma. Sin embargo, la recurrente se limitó a dar por reproducidos los argumentos esgrimidos en su escrito de demanda, sin hacer mención siquiera, ni protesta alguna, sobre el Informe emitido por el Sr. Secretario-Interventor.

En el presente supuesto nos encontramos ante dos expedientes distintos en el tiempo, uno el de aprobación de la Ordenanza original y otro de aprobación del texto refundido. En ambos expedientes el Sr. Secretario-Interventor elaboró el informe que preceptivamente establece el artículo 3.a) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Informes jurídicos (no técnico-económicos) que no muestran reparo alguno respecto de la memoria económico-financiera incorporada al expediente. El Sr. Secretario no ha mostrado reparo alguno respecto de la memoria económica-financiera elaborada por técnico contratado al efecto, en ninguno de los dos expedientes tramitados).

TERCERO.- 1. Pone de relieve la Administración recurrente en su segundo motivo de casación que, como evidencia la transcripción del Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia que se impugna en esta casación, ni siquiera menciona la prueba practicada a instancias de la Junta de Andalucía, sobre inexistencia de contrato para la elaboración del Informe económico y que la factura se aporta 8 meses después del acuerdo de inicio del expediente. Como declara la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 enero 2011, (Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), la sentencia recurrida no valora, ni siquiera menciona, la prueba practicada en el recurso contencioso administrativo, y tal valoración es relevante para la resolución del recurso.

Téngase en cuenta que una vez admitidas y practicadas las pruebas declaradas pertinentes, los órganos judiciales deben realizar su valoración conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica según lo alegado y probado, fallando en consecuencia. Y desde luego tendrá relevancia casacional la ausencia de valoración de una prueba, que fue admitida y practicada, por haber sido considerada por la Sala de instancia pertinente y trascendente para la resolución del recurso, ex artículo 60 de la LJCA. No puede en definitiva prescindirse del resultado de una prueba admitida y practicada desairando sin explicación lógica lo acordado por la propia Sala en el curso del proceso y contradiciendo los postulados que consideraba necesarios para adoptar una decisión en el recurso contencioso administrativo. La incidencia, por tanto, del resultado de la prueba pericial en el proceso, y singularmente en la conclusión que se alcanza en la sentencia, ha de ser explicada en la sentencia para que las partes puedan conocer por qué la Sala de instancia no toma en consideración las consideraciones del perito, cuáles son los reparos al contenido del informe o, en definitiva, para determinar si sus consideraciones han proporcionado, y en qué medida, las bases de la decisión judicial.

Por todo ello, considera la Junta de Andalucía que procede la anulación de la Sentencia y que se resuelva conforme a Derecho.

2. Manifiesta la recurrente en su recurso que se le coloca en una situación de indefensión porque el Juzgador de Instancia no menciona en la Sentencia "la prueba practicada a instancias de la Junta de Andalucía, sobre inexistencia de contrato para la elaboración del Informe económico, y que la factura se aporta 8 meses después del acuerdo de inicio del expediente".

El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el artículo 24 de la Constitución, engarzado con el derecho a la tutela judicial efectiva, exige, como señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 8/2004, de 9 de febrero, la exposición de un razonamiento suficiente,



aunque no obligue al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido, ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurriría en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motivan su decisión, pero no cuando se puede inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo.

A lo anterior, ha de añadirse la doctrina jurisprudencial conocida por esta Sala de que la vulneración del derecho a la defensa no ha de ser meramente formal, sino material. Esto es, hablamos de indefensión cuando la vulneración haya producido al interesado un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa. Lo que no ocurre en el presente supuesto.

En aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta, debemos rechazar que la Sala de instancia haya colocado a la recurrente en una situación de indefensión. La Sala explicita suficientemente y de forma lógica las razones por las que, a su entender, ha quedado probado en el proceso la existencia de memoria económica-financiera con carácter previo a la aprobación inicial de la Ordenanza. De modo que la hoy recurrente conoce las bases y motivos sobre los que se asienta el fallo judicial en este aspecto para poder impugnar sus razones o desvirtuarlas en el recurso, como efectivamente hace.

CUARTO.-

1. En el **tercer motivo de casación** se aprecia por la recurrente *infracción de 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 (TRLHL en adelante), al regular los acuerdos de establecimiento de tasas*, establecen, respectivamente, que el importe se fijará " con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada" [artículo 24.1.a)].

Por su parte, el artículo 25 declara que:

"Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en las que se ponga de manifiesta el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo (...)".

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP en lo sucesivo), aunque con una terminología diferente al referirse a la memoria económica financiera, dispone que:

"1. 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.-

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

Pues bien, se vulneran dichos preceptos en la medida en que no hubo Memoria económica financiera y, en todo caso, porque dicha Memoria no cumple los requisitos para la determinación de los parámetros para la cuantificación de la cuota tributaria, que por ello se puede entender realizada de modo antojadizo y arbitrario por la Corporación local demandada, lo que queda proscrito por la jurisprudencia.

2. En este motivo la recurrente, nuevamente, señala que " **no resulta acreditada la existencia e integridad de la Memoria económico-financiera con carácter previo al acuerdo plenario de aprobación inicial de la Ordenanza** ", invocando los mismos indicios arriba señalados. Nos remitimos, pues, a lo dicho anteriormente al respecto.

QUINTO.- 1. En el **cuarto motivo de casación** alega la recurrente que existe una asimetría entre la definición del hecho o hechos imponibles de las tasas que instaura la Ordenanza impugnada y la fórmula de cuantificación de las mismas, circunstancia que vulnera los artículos 24 y 25 del I TRLHL y el 19 y 20 de la LIPP, abocando a la nulidad de la disposición en cuestión.

2. En el último motivo invocado la recurrente se limita a reproducir literalmente el motivo sexto de su escrito de demanda, sin rebatir los fundamentos de derecho contenidos en la Sentencia de Instancia, lo que hubiera correspondido en sede de recurso .



Este planteamiento pone de manifiesto la improcedencia del recurso de casación, que reproduce los argumentos vertidos en la instancia para criticar la resolución administrativa impugnada, sin realizar el menor análisis de la Sentencia que es su objeto. En estos supuestos, según jurisprudencia consolidada de este Tribunal Supremo, procede la inadmisión del recurso de casación. El recurso de casación tiene por finalidad depurar la sentencia pronunciada en función de las infracciones en las que haya podido incurrir y que hayan sido objeto de denuncia en el marco que establece el artículo 88 de la Ley jurisdiccional . De ahí que quede desnaturalizado cuando se repite lo alegado ante el Tribunal a quo, sin razonar adecuadamente las vulneraciones jurídicas de las que, a juicio del recurrente, adolece. Lo contrario supondría convertir la casación en una nueva instancia o, lo que sería igual, confundir este recurso extraordinario con uno ordinario de apelación

El objeto del recurso de casación es la resolución judicial dictada en la instancia y no la actuación administrativa debatida ante el Tribunal "a quo"; y es que en este recurso extraordinario, que no debe confundirse con una segunda instancia, el examen del litigio viene mediatizado por la previa crítica de las eventuales infracciones jurídicas en que pudiera haber incurrido la sentencia que se pretende sea casada, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de apelación.

Adoleciendo el actual recurso de casación de ese defecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 95, apartado 1, en relación con el 93, apartado 2, letra d), de la Ley jurisdiccional , procedería un pronunciamiento de inadmisibilidad, que en este momento procesal debe ser de desestimación.

SEXTO.- Al no acogerse los motivos de casación alegados procede desestimar el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía y ello debe hacerse con imposición de las costas al recurrente (art. 139.2 LJCA) al haberse desestimado totalmente el recurso, si bien el alcance cuantitativo de la condena en costas no podrá exceder, por todos los conceptos, de la cifra máxima de 8.000 euros atendida la facultad de moderación que el artículo 139.3 de la LJCA concede a este Tribunal fundada en la apreciación de las circunstancias concurrentes que justifiquen su imposición.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido desestimar el recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la sentencia dictada, con fecha 7 de abril de 2016, en el recurso contencioso-administrativo num. 295/2014, por la Sección Tercera, de la Sala de la Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla , con la consecuente imposición de las costas causadas en este recurso a la parte recurrente con el límite señalado en el último de los Fundamentos de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Jose Diaz Delgado Emilio Frias Ponce Angel Aguallo Aviles Jose Antonio Montero Fernandez Francisco Jose Navarro Sanchis Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Juan Gonzalo Martinez Mico, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.