



Roj: **ATS 10819/2021 - ECLI:ES:TS:2021:10819A**

Id Cendoj: **28079130012021201729**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **21/07/2021**

Nº de Recurso: **7608/2020**

Nº de Resolución:

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

Ponente: **DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 13772/2020,**
ATS 10819/2021,
STS 4333/2022

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 21/07/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7608/2020

Materia: TRIBUTOS LOCALES

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7608/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente



D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 21 de julio de 2021.

HECHOS

PRIMERO.- 1. El procurador don José Manuel Claro Parra, en representación del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2020 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que estimó el recurso 488/2017, con acumulación de los recursos 514/2017 y 515/2017, promovido por las entidades Intercomunidad de Propietarios Loma Sancti Petri TR-15, Comunidad de Propietarios DIRECCION000, y Comunidades de Propietarios DIRECCION001, DIRECCION002 y DIRECCION003.

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

2.1. El artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) ["LJCA"].

2.2. El artículo 19.2 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"].

2.3. La jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 7 de marzo de 2012 (RC/4941/2009; ECLI:ES:TS:2012:1963), y de 10 de diciembre de 2011 (RC/288/2010; ECLI:ES:TS:2012:5183).

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que "de haber aplicado el tribunal sentenciador correctamente la norma general del art. 73 de la LJCA y la doctrina jurisprudencial de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2012, que se remite a la sentencia de 19 de diciembre de 2011, en lugar de la excepción del art. 19.2, la solución del caso habría sido distinta".

4. Subraya que las normas que entiende vulneradas forma parte del Derecho estatal.

5. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a), b), c), y g) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ["LJCA"], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra a), LJCA.

5.1. La sentencia recurrida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal en las que se fundamenta el fallo que contradice la que otros órganos jurisdiccionales han establecido [artículo 88.2 a) LJCA].

Cita al efecto las sentencias de 7 de marzo de 2012 (RC/4941/2009; ECLI:ES:TS:2012:1963), y de 10 de diciembre de 2011 (RC/288/2010; ECLI:ES:TS:2012:5183).

5.2. La doctrina fijada por la Sala de instancia puede ser gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) de la LJCA], pues, "en el fundamento de derecho Cuarto de la resolutoria, se justifica la aplicación de esa excepción a la regla general del mantenimiento de los actos firmes y consentidos, en el único hecho de haberse anulado la Ordenanza Fiscal, cuando esa circunstancia es el supuesto de hecho base, tanto para la aplicación de la regla general (mantener la validez de los actos firmes y consentidos), como para aplicar la excepción (la prohibición de mantener esa firmeza)".

5.3. La doctrina que sienta la sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], en atención a que "existen en el ámbito judicial numerosas sentencias que declaran la nulidad de una disposición de general, como son las ordenanzas fiscales municipales. Sin embargo, son muy escasas, o prácticamente inexistentes, aquellas en las cuales, se le añade a la nulidad esa consecuencia retroactiva de permitir la revisión de los actos firmes y consentidos".

5.4. La sentencia resuelve un proceso en que se impugnó, directamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) LJCA], pues, "se impugna el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, el día 25 de mayo de 2017, en su punto 2.3 del orden del día, por virtud del cual se aprobaron las modificaciones de las ordenanzas fiscales números 8 (alcantarillado) y 11 (suministro de agua)".



5.5. Se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] en el sentido del artículo 1.6 del Código Civil.

6. Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que aclare:

6.1. En caso de concurrencia de los artículos 73 LJCA y 19.2 TRLHL, cuál debe ser de aplicación preferente, o bien, cuándo se aplicará uno u otro.

6.2. En caso de aplicar el art. 19.2 TRLHL, cómo debe ser interpretado el precepto a los efectos de fijar en qué supuestos es procedente aplicar la prohibición de mantener los actos firmes y consentidos, y cuál debe ser la motivación suficiente que debe contener la sentencia que contenga ese pronunciamiento, o si basta el arbitrio del tribunal sentenciador.

6.3. En caso de aplicar la prohibición de mantener los actos firmes y consentidos de las ordenanzas anuladas, determinar si esa prohibición también se aplicará a los actos firmes dictados al amparo de esa disposición anulada que han generado derecho a favor de terceros o a una situación más favorable al destinatario.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 10 de noviembre de 2020, habiendo comparecido el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera recurrente ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida la entidad Intercomunidad de Propietarios Loma Sancti Petri TR-15, representadas por el procurador don Luis Pineda Zafra.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera se encuentran legitimado para interponerlo, al 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 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina (i) contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la LJCA], (ii) gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) de la LJCA], (iii) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA], (iv) ? resuelve un proceso en que se impugnó, directamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) LJCA], siendo así que, además (v) aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

SEGUNDO.- Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1º.- El Pleno del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera en sesión ordinaria celebrada el 25 de mayo de 2017, en su punto 2.3 del orden del día, aprobó definitivamente el expediente de modificación de las ordenanzas fiscales número 8 (alcantarillado) y 11 (suministro de agua) para regir a partir de 2017, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz número 113 de fecha 16 de junio.

2º.- Las entidades Intercomunidad de Propietarios Loma Sancti Petri TR-15, Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , y Comunidades de Propietarios DIRECCION001 , DIRECCION002 y DIRECCION003 interpusieron recurso contencioso- administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó con el número 488/2017 ante la Sección Tercera Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla.



La *ratio decidendi* de la sentencia sobre este particular se contiene en el Fundamento de Derecho Cuarto con el siguiente tenor literal:

"Sobre la petición de que con arreglo al artículo 19.2 del texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales se haga el pronunciamiento de prohibir que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de las ordenanzas que resulten modificadas o anuladas, debe tomarse en cuenta que señala el anterior precepto que: "Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada."

A tenor de este precepto, es manifiesto que la sentencia anulatoria de una ordenanza fiscal puede anular los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza anulada o modificada. Así, señala la STS, Contencioso sección 2 del 18 de mayo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2198) que, "El único requisito exigible es que la sentencia de modo expreso lo declare y que tal pronunciamiento esté justificado en virtud de su contenido.

Es claro que los razonamientos sobre la nulidad de la ordenanza por la insuficiencia de la memoria justifican el pronunciamiento que sobre la anulación de tales actos declara la sentencia.

Es igualmente indudable la posibilidad legal que la ley permite para que se produzca esa anulación, así como la inaplicación de los preceptos que en este punto invoca el recurrente.

La regla que se aplica en este punto es la posibilidad de este pronunciamiento condenatorio y no la general que la recurrente alega en el motivo. (...)".

Pues bien, al igual que en este supuesto, y tomando en cuenta igualmente el criterio mencionado en aquella sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Castilla León más arriba transcrita en parte, y su cita de la doctrina recogida en la STS de 7 de marzo de 2012, dado que la anulación también en este caso trae causa de la falta de justificación de la modificación de las tarifas, procede acceder a lo solicitado al amparo del anterior precepto".

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- Marco jurídico.

1. A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar el artículo 73 de la LJCA que dispone:

"Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente".

2. También será preciso interpretar el artículo 19.2 del TRLHL que señala:

"Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada".

CUARTO.- Cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional.

1. Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite este recurso de casación, al apreciar esta Sección de admisión que el mismo presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de las siguientes cuestiones:

1.1. Determinar interpretando conjuntamente el artículo 19.2 TRLHL y el artículo 73 LJCA si en los supuestos de anulación de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa por falta de informes técnico-económicos del coste del establecimiento de los servicios, la sentencia puede prohibir y de acuerdo con que requisitos, que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de esa ordenanza anulada.

1.2. Aclarar si, la prohibición establecida en el artículo 19.2 TRLHL de mantener los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada tiene efectos *erga omnes* o solo afecta a las partes del proceso.

**QUINTO.- Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.**

1. Este Tribunal Supremo en la sentencia de 19 de diciembre de 2011 (RCA 288/2010; ECLI:ES:TS:2012:5183) ha declarado en su fundamento de derecho tercero que:

"a) Las sentencias y actos administrativos que han adquirido firmeza antes de que la sentencia que declara la nulidad de la disposición que aplican alcance o tenga efectos generales resultan, como regla general, intangibles. El límite a partir del cual no puede invocarse dicha firmeza de los actos aplicativos de la norma anulada es la publicación del fallo anulatorio.

[...]

c) El artículo 19 LHL no altera, como regla general, el régimen expuesto de mantenimiento de los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada".

Por su parte, la sentencia de 18 de mayo de 2016 (RCA/1999/2014; ECLI:ES:TS:2016:2198) establece en su fundamento de derecho séptimo refiriéndose al artículo 19.2 TRLHL que:

"Es manifiesto, de la dicción del precepto citado, que la sentencia anulatoria de una ordenanza fiscal puede anular los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza anulada o modificada.

El único requisito exigible es que la sentencia de modo expreso lo declare y que tal pronunciamiento esté justificado en virtud de su contenido.

Es claro que los razonamientos sobre la nulidad de la ordenanza por la insuficiencia de la memoria justifican el pronunciamiento que sobre la anulación de tales actos declara la sentencia".

2. La cuestión planteada en este recurso de casación presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, pues si bien nos hallamos ante una cuestión que no es totalmente nueva se hace aconsejable un pronunciamiento de este Tribunal Supremo que la esclarezca para, en su caso, reafirmar, reforzar o completar su jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] [*vid.* auto de 16 de mayo de 2017 (RCA 685/2017; ES:TS :2017:4230A)], tarea propia del recurso de casación, que no solo debe operar para formar la jurisprudencia ex novo, sino también para matizarla, precisarla o, incluso, corregirla [*vid.* auto de 15 de marzo de 2017 (RCA/93/2017, FJ 2º, punto 8; ES:TS :2017:2189A)].

Conviene, por lo tanto, un pronunciamiento del Tribunal Supremo que, cumpliendo su función uniformadora, sirva para dar respuesta a la cuestión nuclear que suscita este recurso de casación a fin de reafirmar, reforzar o completar o, en su caso, cambiar o corregir, el criterio que sobre la cuestión fijó esta Sala en las citadas sentencias.

SEXTO.- Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la 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 fundamento jurídico cuarto.

2. Las normas que en principio serán objeto de interpretación son:

2.1. El artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2.2. El artículo 19.2 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.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

SÉPTIMO.-Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

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

OCTAVO.- Comunicación inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la 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/7608/2020, preparado por el procurador don José Manuel Claro Parra, en representación del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, contra la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que estimó el recurso 488/2017, con acumulación de los recursos 514/2017 y 515/2017.

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

2.1. Determinar, interpretando conjuntamente el artículo 19.2 TRLHL y el artículo 73 LJCA, si en los supuestos de anulación de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa por falta de informes técnico-económicos del coste del establecimiento de los servicios, la sentencia puede prohibir y de acuerdo con que requisitos, que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de esa ordenanza anulada.

2.2. Aclarar si, la prohibición establecida en el artículo 19.2 TRLHL de mantener los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada tiene efectos *erga omnes* o solo afecta a las partes del proceso.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. El artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3.2. El artículo 19.2 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.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

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.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.