



Roj: **ATS 2052/2023 - ECLI:ES:TS:2023:2052A**

Id Cendoj: **28079130012023200403**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **22/02/2023**

Nº de Recurso: **5681/2022**

Nº de Resolución:

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

Ponente: **ISAAC MERINO JARA**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **SAN 2053/2022,**
AAAN 8965/2022,
ATS 2052/2023

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 22/02/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5681/2022

Materia: OTROS TRIBUTOS

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: CBFDP

Nota:

R. CASACION núm.: 5681/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente



D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
D. Fernando Román García
D. Isaac Merino Jara
En Madrid, a 22 de febrero de 2023.

HECHOS

PRIMERO.- Preparación del recurso de casación.

1. La procuradora doña Gloria Messa Teichman, en representación de la mercantil Acciona Construcción, S.A., asistida del letrado don Andrés Prieto Tenorio, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2022 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso 1575/2020, interpuesto contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central ["TEAC"] de 30 de septiembre de 2020, que desestima la reclamación económico-administrativa interpuesta contra el Acuerdo de Adif Alta Velocidad de 27 de julio de 2017, desestimatorio de los recursos de reposición interpuestos contra las liquidaciones en concepto de Tasa por dirección e inspección de obras con números de referencia 17450/0919/15, 17450/0079/16, 17450/0153/16, 17450/0183/16, 17450/0280/16, 17450/0291/16.

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 4.b) del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras (BOE de 5 de febrero).

2.2 El artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"].

2.3 Los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril) ["LTPP"], en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público (BOE de 14 de julio).

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida.

4. Subraya que la norma que entiende vulnerada 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 b) y c), del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], así como la presunción contemplada en el artículo 88.3.a) LJCA.

SEGUNDO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala *a quo*, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 30 de julio de 2022, habiendo comparecido la mercantil Acciona Construcción, S.A., 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 Administración General del Estado, quien no se ha opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara, 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 Acciona Construcción, S.A. se encuentra legitimada 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 y la jurisprudencia 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)]. No obstante, la infracción argüida por la actora de los artículos 7 y 19.2 LTPP, en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, no amerita que sobre ella se forme jurisprudencia, no en vano, por providencias de 15 de junio de 2022 (RCA/7706/2021) y 1 de diciembre de 2021 (RCA/3958/2021), se han inadmitido recursos en los que también se discutía la concurrencia o no del principio de equivalencia contenido en los preceptos pretendidamente infringidos en la instancia.

3. El repetido escrito fundamenta, especialmente, que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija una doctrina (i) que resulta gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) LJCA] y (ii) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA], siendo así que, además, 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, respetando los hechos de la resolución impugnada nos lleva a destacar a efectos de la admisión del presente recurso de casación, algunas circunstancias que han de ser tenidas en cuenta:

1. ADIF Alta Velocidad practicó seis liquidaciones en concepto de Tasa por dirección e inspección de obras con números de referencia 17450/0919/15, 17450/0079/16, 17450/0153/16, 17450/0183/16, 17450/0280/16, 17450/0291/16 por importes de 166,89 euros; 12.707,47 euros; 12.537,37 euros; 13.842,68 euros; 14.296,27 euros y 1.709,34 euros, respectivamente.

2. Frente a ellas, el interesado interpuso recurso de reposición que fue desestimado por la resolución de ADIF Alta Velocidad de 27 de julio de 2017, que se notificó el 2 de agosto siguiente.

3. Contra la referida resolución, se presentó el 30 de agosto de 2017 reclamación económico-administrativa en la que, en esencia, se alega que no se ha producido el hecho imponible, puesto que son las entidades ADIF y ADIF AV quienes contratan las obras de construcción, y no la Administración General del Estado, y con carácter general, dado el espíritu de la Ley del Sector Ferroviario, las ejecutan con cargo a sus propios recursos. Asimismo, la expedición de las correspondientes certificaciones de obra se lleva a cabo directamente por ADIF o ADIF AV y los fondos para hacer frente a su abono salen de su presupuesto al tener ambas entidades personalidad jurídica propia, capacidad autónoma para contratar y presupuesto propio. Esta pretensión fue desestimada por el TEAC en resolución de 30 de septiembre de 2020.

4. Contra el citado acuerdo, la representación procesal de Acciona Construcción, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo nº 1575/2020 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que lo desestimó en sentencia de 3 de mayo de 2022, al entender, en lo que aquí interesa y por remisión a su sentencia de 15 de noviembre de 2021 (recurso 2203/2019), que:

"La tasa objeto de controversia está regulada en el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, declarada expresamente vigente por la disposición final primera, letra d), punto 5, de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público.

En el presente caso, la tasa es un tributo, es un ingreso de derecho público, que toda Administración tiene obligación de liquidar y de exigir su pago; pues lo contrario, implicaría vulnerar, entre otros, el principio de inalterabilidad de los elementos de la obligación tributaria y el principio de la indisponibilidad del crédito tributario, recogidos, respectivamente, en los artículos 17.4 y 18 de la Ley General Tributaria".

Este criterio de equiparar fondos públicos procedentes directamente del Estado o de los organismos públicos de él dependientes, se ha mantenido en otras sentencias dictadas por esta Sala como la dictada en el recurso de Apelación 24/2019 procedente de la Sección Octava: "Cabe insistir en la idea de que el ADIF ha procedido a la exacción de la tan repetida tasa con pleno respeto a lo dispuesto por el artículo 4.b), párrafo tercero, del Decreto 137/1960, por la realización de obras ferroviarias con fondos del Estado.



Este precepto, dado el momento en que se dictó la norma en que se incardina, cuya validez no se ha puesto en cuestión, puede interpretarse asimilando fondos del Estado con fondos públicos, pudiéndose incluir en los mismos los procedentes de un organismo del propio Estado o de una entidad supranacional, como pueda ser la Unión Europea, en que el mismo se halla integrado y a favor de la cual se ha realizado una cesión parcial de soberanía."

Resulta claro que cuando el Decreto 137/1960 menciona la exigencia de que "las certificaciones que se cubran con aportación del Estado" debe interpretarse atendiendo a la configuración del Estado en el momento en que se dictó esa norma, debiendo interpretarse que se refiere a aportaciones realizadas por el sector público puesto que en el año 1960 no existían ni Comunidades Autónomas ni Unión Europea ni existían formas institucionales de intervenir la Administración central del Estado en la vida pública y económica pero de lo que se trata es de garantizar que la obra que genera la tasa sea abonada por el Estado de modo que la tasa sea exigida solo con dicha condición." (sic).

TERCERO.- Normas que deberán ser interpretadas.

1. La recurrente plantea la necesidad de interpretar el artículo 4.b) del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras que, al regular las bases y tipos de gravamen, dispone:

"b) Por la dirección e inspección de las obras.

La base de la tasa es el importe liquidado de las obras ejecutadas, incluidas las adquisiciones y suministros previstos en los proyectos, según certificaciones expedidas por el Servicio.

El tipo de gravamen será del cuatro por ciento en las obras contratadas mediante subasta, concurso o contratación directa y del cinco por ciento en las obras por destajo.

La presente tasa será de aplicación a la dirección e inspección por los mismos conceptos en los ferrocarriles, aunque solamente en cuanto a las certificaciones que se cubran con aportación del Estado."

2.2. El artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria cuando proscribe la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales.

CUARTO.- Cuestión en la que se entiende que existe interés casacional.

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 la siguiente cuestión:

Discernir, interpretando el artículo 4.b), párrafo tercero del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, si la circunstancia de que sea la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) y no el Estado la que liquide la tasa por dirección e inspección de obras en el ámbito ferroviario, es óbice para la adecuada determinación de la base imponible del citado gravamen, considerando el obligado tributario que únicamente debe ser computado el importe de las certificaciones que hayan sido abonadas con cargo a aportaciones/fondos provenientes del Estado, tal y como de manera literal y sin margen para la analogía puede leerse en el citado artículo 4.b), párrafo tercero del Decreto o, por el contrario, y como sostiene la Administración, debe entenderse que el Estado y la entidad pública Adif resultan indistinguibles, debiendo interpretarse el sintagma "las certificaciones que se cubran con aportación del Estado" atendiendo a la configuración de aquel en el momento en que se dictó esa norma y, por ende, asimilando fondos del Estado con fondos públicos, pudiéndose incluir en los mismos los procedentes de un organismo del propio Estado.

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

La cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque en la sentencia recurrida se han aplicado normas que sustentan la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo [artículo 88.3.a) LJCA], y además, la cuestión planteada puede afectar a un gran número de situaciones, como puntualmente ha acreditado la recurrente en las páginas 13 y siguientes de su escrito de preparación [artículo 88.2.c) LJCA], lo que hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que la esclarezca, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 CE).



Es, por tanto, notorio el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que reúne este recurso, haciéndose así necesaria una sentencia del Tribunal Supremo que esclarezca definitivamente la cuestión.

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 4.b) del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras (BOE de 5 de febrero).

2.2 El artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"].

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.

SEPTIMO.-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/5681/2022, preparado por la procuradora doña Gloria Messa Teichman, en representación de la mercantil Acciona Construcción, S.A., asistida del letrado don Andrés Prieto Tenorio, contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2022 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso 1575/2020.

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

Discernir, interpretando el artículo 4.b), párrafo tercero del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, si la circunstancia de que sea la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) y no el Estado la que liquide la tasa por dirección e inspección de obras en el ámbito ferroviario, es óbice para la adecuada determinación de la base imponible del citado gravamen, considerando el obligado tributario que únicamente debe ser computado el importe de las certificaciones que hayan sido abonadas con cargo a aportaciones/fondos provenientes del Estado, tal y como de manera literal y sin margen para la analogía puede leerse en el citado artículo 4.b), párrafo tercero del Decreto o, por el contrario, y como sostiene la Administración, debe entenderse que el Estado y la entidad pública Adif resultan indistinguibles, debiendo interpretarse el sintagma "las certificaciones que se cubran con aportación del Estado" atendiendo a la configuración de aquel en el momento en que se dictó esa norma y, por ende, asimilando fondos del Estado con fondos públicos, pudiéndose incluir en los mismos los procedentes de un organismo del propio Estado.

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

3.1 El artículo 4.b) del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras (BOE de 5 de febrero).

3.2 El artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"].

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ