



Roj: **ATS 14203/2021 - ECLI:ES:TS:2021:14203A**

Id Cendoj: **28079130012021202184**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **27/10/2021**

Nº de Recurso: **4999/2020**

Nº de Resolución:

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

Ponente: **MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ M 14791/2019,**  
**AATSJ M 248/2020,**  
**ATS 14203/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN: PRIMERA**

#### **A U T O**

Fecha del auto: 27/10/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4999/2020

Materia: TRIBUTOS LOCALES

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Esperanza Córdoba Castroverde

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

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4999/2020

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Esperanza Córdoba Castroverde

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. y Excmas. Sras.

D. César Tolosa Tribiño, presidente



D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

D. Rafael Toledano Cantero

D<sup>a</sup>. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 27 de octubre de 2021.

## HECHOS

### PRIMERO. Preparación del recurso de casación.

1. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), actuando en su representación el letrado de su asesoría jurídica, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2019 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso de apelación nº 923/2018, promovido por la mercantil Nortehispania de Seguros y Reaseguros, S.A. contra la sentencia 193/2018, de 26 de junio, dictada en el procedimiento abreviado 161/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, que, a su vez, desestimó el recurso deducido por la citada aseguradora frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del ayuntamiento de Alcalá de Henares, que confirmó el decreto del concejal delegado de Hacienda ratificando el acta de inspección de tributos y la liquidación en concepto de tasa por la prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones y derribos, salvamentos y otros análogos de los ejercicios 2014 y 2015.

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

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 4 de agosto de 2020, habiendo comparecido la administración 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 mercantil Nortehispania de Seguros y Reaseguros, S.A., quien no se ha opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Esperanza Córdoba Castroverde, Magistrada 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 recurrente se encuentra 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. 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 Alcalá de Henares aprobó la Ordenanza Fiscal número 16, reguladora de la tasa por la prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones y derribos, salvamentos y otros análogos.

Dicha Ordenanza es del siguiente tenor literal, en lo que aquí interesa:

"Sujeto pasivo



Artículo 3. Son sujetos pasivos contribuyentes las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, que resulten beneficiadas o afectadas por el mantenimiento de los servicios a que se refiere el artículo anterior.

Tendrán la consideración de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente y vendrán obligadas al pago de la tasa las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio.

[...]

Cuota y normas de gestión

Artículo 6. 1. Antes del 1 de mayo de cada año, las entidades aseguradoras estarán obligadas a ingresar, a cuenta de la posterior liquidación, mediante la correspondiente autoliquidación el 5 por 100 de las primas recaudadas, en el ramo de incendios, en el ejercicio precedente al anterior al del devengo.

2. Antes del 15 de octubre de cada año, las entidades aseguradoras estarán obligadas a comunicar a la Administración Municipal el importe total de las primas recaudadas en el ramo de incendios, en el ejercicio inmediato anterior al del devengo, a los efectos de practicar la oportuna liquidaciones o, en su caso, las devoluciones que pudieran corresponder en el supuesto de que el pago realizado a cuenta exceda del importe de la cuota de la tasa.

3. Las liquidaciones que correspondan serán notificadas a los sujetos pasivos en los términos y con las condiciones establecidas en el artículo 62 de la Ley General Tributaria y en los artículos 36, 69 y siguientes de la ordenanza fiscal general de gestión, inspección y recaudación.

Artículo 7. El Ayuntamiento podrá suscribir convenios con las entidades y organizaciones representativas de las compañías y sociedades aseguradoras, con la finalidad de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de esta tasa.

Las entidades y compañías que no se adhieran a los mismos, quedarán sujetas a las normas de gestión, liquidación y pago previstas en la presente ordenanza".

2º. La Junta de Gobierno Local del ayuntamiento de Alcalá de Henares, dictó resolución por la que se confirmó el decreto del concejal delegado de Hacienda que ratificó el acta de inspección de tributos, así como la liquidación en concepto de tasa por la prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones y derribos, salvamentos y otros análogos de los ejercicios 2014 y 2015.

3º. La compañía aseguradora interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución que se tramitó ante el Juzgado de los Contencioso-administrativo nº 11 de los de Madrid, dictando en fecha 26 de junio de 2018 sentencia desestimatoria en el recurso núm. 161/2018.

4º. Contra la referida sentencia, se interpuso recurso de apelación que se tramitó con el número 923/2018 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, en fecha 20 de diciembre de 2019, dictó sentencia estimatoria del recurso de apelación interpuesto por la compañía aseguradora, anulando, en consecuencia, la liquidación, así como el artículo 3 de la Ordenanza Fiscal nº 16.

Dicha sentencia afirma que la mayor parte de los argumentos contra ordenanzas semejantes habían sido estudiados, y desestimados, en numerosos pronunciamientos de la Sala sobre las tasas por el mantenimiento del servicio de incendios impuestas por los Ayuntamientos de Rivas-Vaciamadrid y Torrejón de Ardoz. No obstante, en este caso, y, ante los términos en que estaba redactada la Ordenanza de Alcalá de Henares si se admitiera que la figura del obligado al pago de la tasa es dependiente de la condición de propietario de bienes inmuebles asegurados de incendios, entonces se incurriría en el riesgo de atentar contra el principio de igualdad al excluir a los propietarios no asegurados, favorecidos en igual medida por el mantenimiento del servicio.

A tal fin, razona en el fundamento jurídico sexto en los siguientes términos:

"Y ya centrándonos en el presente caso, la ordenanza no determina con claridad suficiente, quiénes sean sujetos pasivos de esta tasa. Puesto que en la fecha del devengo, no es asequible a los servicios de gestión tributaria, determinar a todas las personas que puedan resultar beneficiadas por el simple mantenimiento del servicio de prevención de incendios. Podrían ser personas residentes en el municipio y personas que no residan. Titulares de inmuebles radicados en el municipio, o de mercancías allí almacenadas, o de vehículos que simplemente se estacionen en sus calles o sus garajes. En realidad, tal y como aparece redactada la ordenanza, es lo cierto que solamente se recaudará la tasa a las compañías aseguradoras del riesgo de incendios, para bienes inmuebles radicados en el municipio; y éstas no tienen determinado por la ordenanza, contra quién podrían repetir lo pagado.



Sí resulta asequible a los servicios de gestión tributaria, el importe de las primas por seguro de incendios de inmuebles del municipio, por la vigencia de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y reaseguradoras. Puesto que según esta ley, las primas configuran la información que deben suministrar éstas, a fin de facilitar el cálculo de la tasa por mantenimiento del servicio de incendios, conforme a lo previsto en la disposición adicional decimocuarta de dicha Ley y la modificación de la Ley de Haciendas Locales, mediante la inclusión de una disposición adicional decimoséptima.

Pero, no por ello, el importe de estas primas puede ser el único parámetro económico utilizado para fijar esta tasa. Dicha forma de determinar la cuota a abonar, es la propia de las contribuciones especiales por establecimiento o mejora del servicio, art. 32.1.b de la citada Ley de Haciendas Locales de 2004. Pero, para el caso presente, tratándose de tasa por mantenimiento del servicio, resulta de aplicación en cambio, el art. 23 de la misma ley, conforme al cual, serán sujetos pasivos contribuyentes, quienes resulten beneficiados o afectados por la prestación del servicio; y sustitutos del contribuyente, para este caso, las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo" (sic).

### **TERCERO. Cuestión en la 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 la siguiente cuestión:

Matizar, reforzar o completar la jurisprudencia del Tribunal Supremo a fin de determinar si la Ordenanza fiscal número 16 analizada, reguladora de la tasa por la prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones y derribos, salvamentos y otros análogos, aprobada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, cumple lo dispuesto en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y, en particular, si permite delimitar suficientemente al sujeto pasivo a fin de considerar como contribuyentes a toda persona física o jurídica que resulte beneficiada o afectada por la prestación, a cargo del Ayuntamiento, de los servicios de emergencia, y como sustituto del contribuyente, a las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio.

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

1. Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque, a juicio de la administración recurrente, la sentencia recurrida fija una doctrina dañosa para los intereses generales [ artículo 88.2.b) LJCA], y la cuestión planteada afecta a un gran número de situaciones [ artículo 88.2.c) LJCA], lo que hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que la esclarezca definitivamente, en beneficio de la seguridad jurídica.

Además, la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general [ artículo 88.3.c) LJCA], presunción de interés casacional que debe ser tenida en consideración por la Sección de Admisión, pese a no haber sido citada expresamente por el Ayuntamiento recurrente.

2. Asimismo, el recurso de casación preparado suscita, en lo concerniente a la delimitación del sujeto pasivo del tributo, una cuestión jurídica similar, aunque no idéntica, a la de otros recursos admitidos a trámite [ *vid.*, entre otros, los RRCA 4773, 4763 y 3949/2019 y 683/2018)]. En esos autos se apreció la existencia de interés casacional para la formación de la jurisprudencia, por lo que exigencias de unidad de doctrina, inherentes a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley ( artículos 9.3 y 14 de la Constitución), imponen aquí reiterar el criterio interpretativo que allí se siguió.

3. En último término, hay que hacer constar que la Sección Segunda de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha dictado recientemente las sentencias de 15 de septiembre de 2021 ( RRCA 4773, 4763 y 3949/2019 y 683/2018). En las citadas sentencias y en relación con Ordenanzas Fiscales de la misma naturaleza que la que aquí nos ocupa, dictadas por otros consistorios madrileños, pero con distinta redacción, ha respondido a la cuestión con interés casacional planteada en esos recursos, tras una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de las citadas Ordenanzas -en particular los relativos a la determinación del sujeto pasivo y la cuantificación de la cuota-, declarando que aquellas Ordenanzas sí cumplían con lo dispuesto en el artículo 16 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, puesto que el sujeto pasivo quedaba suficientemente delimitado -al interpretar el precepto relativo a la determinación del sujeto pasivo con el artículo relativo a la cuantificación de la cuota-, y que sí cabía considerar como contribuyentes a los titulares de inmuebles que resulten beneficiados o afectados por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos; y como sustituto del contribuyente, a las

entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio, en tanto en cuanto se ponen en lugar de los titulares de inmuebles asegurados.

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 matizar, reforzar o completar el criterio que sobre la determinación del sujeto pasivo fijó esta Sala en las citadas sentencias, pero en relación con otra Ordenanza que, al no contener un precepto relativo a la cuantificación de la cuota, presenta una distinta redacción.

**QUINTO. 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 razonamiento jurídico tercero.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 16, 20, 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

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.

**SEXTO. 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.

**SÉPTIMO. 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/4999/2020, preparado por el letrado de la asesoría jurídica del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), en la representación que le es propia, contra la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2019 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso de apelación nº 923/2018.

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

*Matizar, reforzar o completar la jurisprudencia del Tribunal Supremo a fin de determinar si la Ordenanza fiscal número 16 analizada, reguladora de la tasa por la prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones y derribos, salvamentos y otros análogos, aprobada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, cumple lo dispuesto en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y, en particular, si permite delimitar suficientemente al sujeto pasivo a fin de considerar como contribuyentes a toda persona física o jurídica que resulte beneficiada o afectada por la prestación, a cargo del Ayuntamiento, de los servicios de emergencia, y como sustituto del contribuyente, a las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio.*

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, deben ser interpretadas, los artículos 16, 20, 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

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 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 LJCA).



Así lo acuerdan y firman.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ