

Roj: **STS 376/2017 - ECLI:ES:TS:2017:376**Id Cendoj: **28079130022017100029**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **2**Fecha: **09/02/2017**Nº de Recurso: **3671/2015**Nº de Resolución: **214/2017**Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ CV 3737/2015,**  
**STS 376/2017**

## SENTENCIA

En Madrid, a 9 de febrero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3671/2015, interpuesto por la Procuradora doña Victoria Pérez-Mulet Díez- Picazo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Ontinyent, contra la sentencia, de fecha 16 de septiembre de 2016, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 165/2014, en el que se impugnaba la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de residuos urbanos y ecoparques aprobada por el Consorcio del Plan Zona de Residuos X, XI y XII, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Valencia de 30 de diciembre de 2013. Ha sido parte recurrida el Consorcio del Plan Zonal de Residuos, Área de Gestión 2, Zonas X, XI y XII, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Marina Quintero Sánchez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Montalvo

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso administrativo núm. 165/2014, seguido ante la Sección Cuarta de la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se dictó sentencia, con fecha 16 de septiembre de 2015 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "*Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Onteniente contra la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de residuos urbanos y ecoparques aprobado (sic) por el Consorcio del Plan Zona de Residuos X, XI y XII, y publicada en el BOP de Valencia el 30 de diciembre de 2013; y todo ello sin pronunciamiento en costas*" (sic).

**SEGUNDO .-** Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal del Ayuntamiento de Ontinyent se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

**TERCERO .-** Dicha representación procesal, por escrito fechado el 26 de noviembre de 2015, formaliza el recurso de casación e interesa se dicte sentencia " *al amparo del artículo 95.2.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción por la que se estime este recurso, case y anule la Sentencia recurrida y, en su lugar, se dicte nueva Sentencia por la que se anule la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de Residuos Urbanos [aprobada] por parte del Consorcio del Plan Zona X, XI y XII, Área de Gestión 2, publicada en el BOP de Valencia de 30 de diciembre de 2012*" (sic)

**CUARTO .-** La representación procesal del Consorcio del Plan Zonal de Residuos, Área de Gestión 2, Zonas X, XI y XII formalizó, mediante escrito fechado el 4 de marzo de 2016, su oposición al recurso de casación



solicitando se declare no haber lugar a la casación de la sentencia núm. 375/2015, de 16 de septiembre, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , en el procedimiento ordinario 165/2014, mediante la que se desestimó el recurso interpuesto contra la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de Residuos Urbanos por parte del Consorcio del Plan Zona X, XI y XII, Área de Gestión 2, ejercicio 2014, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

**QUINTO** .- Por providencia, se señaló para votación y fallo el 31 de enero de 2017, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- *Enunciado de los motivos de casación.*

Desestimado en instancia el recurso contencioso-administrativo, el Ayuntamiento de Ontinyent interpuso recurso de casación fundamentado en dos motivos, aunque el segundo se divide, a su vez, en cuatro submotivos.

El primer motivo, al amparo de lo establecido en el artículo 88.1.c) LJCA es por falta de motivación e incongruencia de la sentencia, vulnerando así lo establecido en el artículo 33 LJCA , en relación con el artículo 67.1 de la misma Ley y los artículos 209 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

El segundo motivo, formulado al amparo del artículo 88.a.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, se subdivide en cuatro submotivos.

-) Vulneración del principio de autonomía local, establecido en los artículos 137 y 140 de la Constitución (CE ) y en los artículos 2,3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL).

-) Vulneración del principio de reserva de ley "tanto en materia tributaria como reglamentaria", establecido en el artículo 31.3 CE y en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL ).

-) Infracción del principio de reserva legal para el ejercicio de la competencia en materia de gestión de residuos, transporte, transferencia y recogida selectiva en ecoparques "que asiste a los Municipios por aplicación legal declarada en los artículos 2.2, el artículo 25 apartados 1 , 2 i ) y 3 , artículo 26 y artículo 86.2, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL ) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que los interpreta" (sic).

-) Infracción del artículo 217 LEC y de los principios de motivación, prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos y capacidad económica de los artículos 9.3 y 31 CE , en relación con los artículos 3 de la Ley General Tributaria 58/2003 (LGT), artículos 24 y 25 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, así como por infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que aplica los referidos preceptos.

**SEGUNDO** .- *La inadmisibilidad del recurso de casación alegada por la Administración recurrida.*

1.- Con carácter previo al eventual examen de los motivos de casación enunciados, hemos de pronunciarnos sobre la causa de inadmisibilidad al recurso que opone la Administración recurrida.

En su escrito sostiene la inviabilidad procesal de la impugnación de la sentencia de instancia porque el Ayuntamiento "bajo el subterfugio de fundamentar el recurso de casación en la vulneración del principio de la autonomía local (alegación de carácter meramente instrumental), lo cierto es que lo que verdaderamente viene a cuestionarse son las consecuencias de la Orden que aprueba un Plan autonómico llamado Plan Zonal de Residuos de las Zonas X, XI y XII, Orden que ha sido dictada por la Generalidad Valenciana, en el ejercicio de sus competencias. Y sin que resulte discutible que la gestión de los residuos sea competencia municipal ( arts. 25.2 y 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local ), las Comunidades autónomas disponen de competencia en la <<elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos (art. 4.2 de la Ley estatal) [...] Siendo, pues esta normativa de ámbito autonómico, no cabe recurso de casación y por ello ese resulta improcedente e inadmisibile dado que no es posible acogerse a los preceptos instrumentales y principios generales señalados en los motivos del recurso [...]".

En apoyo de su tesis, la parte cita las SSTs (Sección 3ª) de 14 de diciembre de 2010 (rec. 2425/2008 ) y ( Sección 4ª) de 4 de marzo de 2015 (rec. 699/2013 , como muestras de lo que entiende que es doctrina de la Sala.



2.- El artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su redacción anterior a la introducida por la LO 7/2015, de 21 de julio, disponía que las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hubieran sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sean relevantes y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Dicho precepto se limitaba a condicionar la impugnabilidad de las sentencias susceptibles de casación a que el recurso, esto es, el escrito de interposición, pretendiera fundarse en infracción de las normas a que se ha hecho referencia, y como aquél condicionamiento afectaba a la recurribilidad de la sentencia, el artículo 89.2, en su redacción anterior a dicha Ley Orgánica, a propósito del escrito de preparación, exigía que se justificase que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea -que en su día habrá de servir de fundamento al recurso de casación- ha sido relevante y determinante del fallo.

A este último respecto cabe advertir que lo que caracterizaba a la recurribilidad de las sentencias (artículo 86.4) no es la naturaleza estatal o autonómica de las normas aplicadas en el proceso sino, en relación con la fundamentación jurídica de la sentencia, el carácter estatal de las normas en que el recurrente pretende basar su recurso, a las cuales ha de referirse, en los términos que han quedado expuestos, en el escrito de preparación, justificando que su vulneración, que puede haber consistido en su falta de aplicación, ha sido relevante para el fallo que se recurre.

Esta Sala ha dicho reiteradamente que para que las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia sean recurribles -todas, con abstracción de la Administración autora de la actuación impugnada- es necesario que, además de ser susceptibles de casación por razón de la materia o la cuantía del asunto, concurren los siguientes requisitos: A) que el recurso de casación pretenda fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido; B) que esas normas, que el recurrente reputa infringidas, hubieran sido invocadas oportunamente por éste o consideradas por la Sala sentenciadora; C) que el recurrente justifique en el escrito de preparación del recurso que la infracción de las mismas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

Ahora bien, sólo puede considerarse instrumental la invocación de la normativa estatal o europea cuando, realmente, la instancia se ha dilucidado sobre la única base de la interpretación y aplicación de Derecho autonómico, cuestión ésta en la que el Tribunal Superior de Justicia tiene la última palabra por ser, como ya se ha dicho en otras ocasiones, el supremo juez, (sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 30 de noviembre de 2007, recaída en recurso de casación 7638/2002, así como SSTs de 26 de septiembre y 11 de diciembre de 2000).

Pero cuando no es así, en modo alguno, puede entenderse que el recurso de casación ante esta Sala sea inaccesible a una eventual vulneración de principios constitucionales, como, en este caso, pudiera considerarse el de la autonomía local. Y, también, cosa distinta es que pueda servir o no tal principio, como también la invocación hecha de infracción de preceptos indudablemente estatales, como son los de la LRBRL, para fundamentar adecuadamente los correspondientes motivos, que es cuestión a determinar en el examen de éstos para motivar su pertinente estimación o desestimación.

**TERCERO** .- *La motivación y congruencia de la sentencia.*

1.- El Ayuntamiento recurrente, después de reproducir los preceptos que considera vulnerados ( artículos 33 y 67 LJCA, 209 y 218 LEC ) señala que el Tribunal Constitucional distingue entre incongruencia positiva o "extra petita" e incongruencia omisiva y sostiene que la sentencia de instancia incurre en una y otra.

A) Resuelve el recurso contencioso-administrativo sobre motivos no sostenidos por la partes, fundándose el fallo en otro pronunciamiento jurisdiccional que resulta completamente extraño al debate sustanciado en el proceso.

*"Como se recoge expresamente en el Fundamento de Derecho Segundo [de] la sentencia objeto del recurso, la motivación resolutoria descansa en otro pronunciamiento judicial, Sentencia nº 33/15, de 15 de enero (aunque en la sentencia recurrida se indica por error que es del año 2013, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Procedimiento Ordinario nº 432/13 interpuesto contra la misma Ordenanza Fiscal por la Asociación Empresarial Hotelera de Gandía y La Safor, pero referida al ejercicio 2013, y que [...] no guarda relación alguna con el objeto del presente proceso" (sic).*

Las pretensiones formuladas "en el que sirve de contraste o antecedente" [...] son: nulidad de la ordenanza por insuficiencia de la memoria económica y porque el cálculo de los costes directos del servicio contravienen el



régimen contractual de revisión de precios. Y los motivos impugnatorios en la instancia del presente recurso son: principio de autonomía local, principio de reserva de ley y principio de jerarquía normativa. En definitiva, lo alegado ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia era que la Ordenanza impugnada suponía una injerencia competencial de una Administración sobre otra (sic).

B) Consecuentemente, dice el Ayuntamiento recurrente, la sentencia impugnada incurre también en incongruencia omisiva, al no dar respuesta expresa a las concretas pretensiones deducidas por la Administración demandante, relativas a: la vulneración de la autonomía local, reconocida en los artículos 137 y 140 CE; infracción del principio de reserva de ley; vulneración del principio de jerarquía normativa; y vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad, capacidad económica e igualdad que rigen en el sistema tributario, y en el caso concreto de las tasas el de equivalencia o autofinanciación.

2.- Conforme a la doctrina de esta Sala (Cfr. SSTs de 28 de septiembre de 2015, rec. de cas. 2042/2013 y de 9 de noviembre de 2015, rec. de cas. 1866/2013, ad exemplum), se incurre en incongruencia, tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda "incongruencia omisiva o por defecto" como cuando resuelve *ultra petita partium* (más allá de las peticiones de las partes) sobre pretensiones no formuladas "incongruencia positiva o por exceso"; y, en fin, cuando se pronuncia *extra petita partium* (fuera de las peticiones de las partes) sobre cuestiones diferentes de las planteadas "incongruencia mixta o por desviación" (entre otras muchas, sentencias del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1998 y 22 de marzo de 2004). Y el rechazo de la incongruencia *ultra petita*, por exceso cuando la sentencia da más de lo pedido, o *extra petita*, cuando el fallo cambia lo pedido, se encuentra, también, en la necesidad de respetar los principios dispositivo y de contradicción que rigen el proceso.

Asimismo, la sentencia que silencia la respuesta a concretas peticiones de las partes o cuando su parte dispositiva se remite a lo expuesto en alguno de los fundamentos jurídicos, del que no se puede deducir claramente lo que determina o establece, al dejar imprejuizada una cuestión objeto del litigio, incurre en incongruencia omisiva. La sentencia, además, debe tener coherencia interna, observando la necesaria correlación entre la *ratio decidendi* y lo resuelto en el fallo, así como la adecuada conexión entre los hechos definidos y los argumentos jurídicos utilizados.

A) Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones sobre el significado de la incongruencia omisiva en las sentencias. Su jurisprudencia, como la doctrina del Tribunal Constitucional, proclama que dicho vicio constituye, en todo caso, infracción de las normas reguladoras de las sentencias, contenidas en la LJCA, LEC y LOPJ, y que, incluso, tiene trascendencia constitucional en determinados casos en que constituye vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva residenciable en amparo ante el Tribunal Constitucional.

B) Ahora bien, como se recuerda en la STC 210/2000, de 18 de septiembre, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, desde su STC 20/1982, de 5 de mayo, que si bien es cierto que la ausencia de respuesta expresa a las cuestiones suscitadas por las partes puede generar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; sin embargo no todos los supuestos son susceptibles de una solución unívoca, debiendo ponderarse las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si el silencio de la resolución judicial constituye una auténtica lesión del artículo 24.1 CE, o si, por el contrario, puede razonablemente interpretarse como una desestimación tácita que satisfaga las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 175/1990, de 12 de noviembre; 88/1992, de 8 de junio; 26/1997, de 11 de febrero; y 83/1998, de 20 de abril, entre otras muchas).

Según la referida doctrina constitucional, ha de diferenciarse entre las alegaciones aducidas por las partes para fundamentar sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas; de manera que si bien respecto de las primeras no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de ellas, siendo suficiente, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global y genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales, la exigencia de congruencia, referida a la pretensión misma, es más rigurosa. Pues, en este caso, para poder apreciar la existencia de una respuesta tácita y una mera omisión sin trascendencia constitucional, es necesario que del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución pueda deducirse razonablemente, no sólo que el órgano judicial ha valorado la pretensión deducida, sino, además, los motivos fundadores de ella (SSTC 26/1997, de 11 de febrero; 129/1998, de 16 de junio; 181/1998, de 17 de septiembre; 15/1999, de 22 de febrero; 74/1999, de 26 de abril; y 94/1999, de 31 de mayo, entre otras muchas).

C) La LJCA contiene diversos preceptos relativos a la congruencia de las sentencias, como el art. 33.1, que establece que los órganos del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición. Impone, por tanto, la congruencia de la decisión comparándola con las pretensiones y con las alegaciones que constituyan motivos del recurso y no meros argumentos jurídicos. Por consiguiente, para determinar el sentido



y alcance de la congruencia, es necesario tener en cuenta que: "en la demanda contencioso-administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc., las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. Argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere un análisis de los diversos motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen en rigor cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un *iter* paralelo a aquel discurso".

En todo caso, el respeto al principio de congruencia no alcanza a limitar la libertad de razonamiento jurídico del Tribunal de instancia, ni tampoco le obliga a seguir el orden de alegaciones de las partes, bastando con que establezca los hechos relevantes para decidir el pleito y aplicar la norma del ordenamiento jurídico que sea procedente.

D) El requisito de la congruencia, en fin, no supone que la sentencia tenga que dar una respuesta explícita y pormenorizada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, siempre que exteriorice, tomando en consideración las pretensiones y alegaciones de aquéllas, los razonamientos jurídicos que, en el sentir del Tribunal, justifican el fallo (Cfr. SSTs de 20 de diciembre de 1996 y 11 de julio de 1997, entre otras muchas).

La determinación de la congruencia de una sentencia presupone la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso, delimitado por sus elementos subjetivo (partes) y objetivo (*petitum* y *causa de pedir*). La adecuación o correspondencia que la congruencia impone debe extenderse tanto al resultado o efecto jurídico que el litigante pretende obtener con el pronunciamiento judicial postulado ("*petitum*") como a los hechos que sustentan la pretensión y nutren su fundamento ("*causa petendi*"). "*Petición*" y "*causa*", ambas conjuntamente, delimitan pues el alcance objetivo de la resolución judicial.

Junto a dicha noción general, precisan el alcance del requisito de la congruencia estas dos consideraciones: la congruencia procesal es compatible con el principio *iura novit curia* en la formulación por los Tribunales de sus razonamientos jurídicos; pero la incongruencia es relevante, incluso, desde la perspectiva del derecho a la tutela efectiva y del derecho de defensa constitucionalmente reconocidos ( art. 24.1 y 2 CE ), cuando como consecuencia de ella se produce una modificación de los términos del debate procesal, con quiebra del principio de contradicción y menoscabo del fundamental derecho de defensa.

E) La motivación de las sentencias no exige una exhaustiva descripción del proceso intelectual que lleva a las decisiones que incorporan, pues la motivación que la Ley y la Jurisprudencia exigen, se entiende cumplida cuando se exponen las razones que justifican la resolución a fin de poder cuestionarlas en el oportuno recurso. Lo trascendente de la motivación es evitar la indefensión, así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando declara que no es necesario un examen agotador o exhaustivo de las argumentaciones de las partes y cuando, incluso, permite la argumentación por referencias o "*in aliunde*".

No existe, pues, la obligación de dar una respuesta expresa y acabada a cada una de las alegaciones formuladas por las partes. Al contrario, es posible que el Tribunal se enfrente a esas alegaciones de modo general, exponiendo su propia argumentación, de modo que quepa deducir el rechazo o la admisión de los motivos en que las partes hayan apoyado sus respectivas pretensiones. Por lo demás, el silencio del órgano judicial puede no ser constitutivo de ninguna infracción del deber de motivación ni incurrir en incongruencia si, a la vista de las concretas circunstancias del caso, dicho silencio puede ser razonablemente interpretado como desestimación tácita de la pretensión ejercitada.

3.- La aplicación de la doctrina expuesta al presente recurso determina que haya de desestimarse el primero de los motivos de casación.

A) La pretensión formulada en el suplico de la demanda fue: "[...] se declare la nulidad de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de residuos urbanos y ecoparques, aprobada por el Consorcio del Plan Zonal de Residuos X, XI y XII, y publicada en el BOP de Valencia de 30 de diciembre de 2013, por ser contraria a Derecho, y subsidiariamente a lo anterior, se acuerde anular los artículos 1, 2, 3, 4 y 9 de la citada ordenanza fiscal, de conformidad con las alegaciones anteriormente expuestas [...]".

El fallo de la sentencia recurrida es plenamente desestimatorio tanto de la pretensión principal como de la subsidiariamente formulada, al señalar, textualmente: "*Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Onteniente contra la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de residuos urbanos y ecoparques aprobado*



(sic) por el Consorcio del Plan Zona de Residuos X, XI y XII, y publicada en el BOP de Valencia el 30 de diciembre de 2013; y todo ello sin pronunciamiento en costas".

B) Los siete motivos fundamentadores de dichas pretensiones, según los propios epígrafes de la demanda fueron:

a) "La no disponibilidad en la distribución de competencias: falta de título competencial de los consorcios o administraciones que se constituyan para ejercer la competencia en materia de tratamiento de residuos" (PRIMERO).

b) "La potestad tributaria derivada de la titularidad del servicio público municipal" (SEGUNDO).

c) "La competencia se ejerce por el órgano que la tiene atribuida como propia" (TERCERO).

d) "Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Falta de justificación de los ingresos previstos a obtener" (CUARTO).

e) "Ausencia de justificación de las partidas establecidas en el informe técnico-económico en concepto de gastos relacionados con el servicio de tratamiento y eliminación de residuos" (QUINTO).

f) "Incumplimiento de la normativa aplicable por parte de la Ordenanza fiscal respecto de la tasa de los ecoparques" (SEXTO).

g) "Incumplimientos normativos del mapa de ecoparques" (SÉPTIMO).

La exigencia de congruencia de las sentencias no impide que la sentencia, al resolver las pretensiones formuladas, haga una agrupación de motivos, como la efectuada por el Tribunal "a quo": 1) falta de competencia del Consorcio para realizar actividad en materia de tratamiento de residuos, siendo competencia exclusiva de la corporación municipal, en cuyo ámbito se incluirían los motivos PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO de la demanda; 2) falta de justificación de las partidas en el informe técnico económico en concepto de gastos relacionados con el servicio de tratamiento y eliminación de residuos, en el que se comprenderían los motivos CUARTO y QUINTO; y 3) incumplimiento de la ordenanza respecto [a la] tasa de ecoparques y respecto al mapa transitorio de los mismos, en el que se incluirían los motivos SEXTO y SÉPTIMO.

C) Lo que el Tribunal "a quo" entiende como primera impugnación, que comprende los motivos PRIMERO, SEGUNDO y TERCERO, es objeto de motivado rechazo, en su fundamento jurídico segundo, mediante una remisión textual a la sentencia a que hace referencia la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, de fecha 15 de enero de 2015, confirmada recientemente por nuestra sentencia de 28 de junio de 2016 (rec. 1206/2015). Y, en ella, con independencia de las diferencias que pueda haber en otros aspectos, se trató de la debatida competencia. Es, por tanto, una motivación formalmente válida.

La segunda y tercera impugnación, que comprenden los motivos CUARTO a SÉPTIMO de la demandan, se agrupan y resuelven conjuntamente en el tercero de los fundamentos de la sentencia recurrida, al considerar que se relacionan con una supuesta falta de motivación de la Ordenanza impugnada. Y, también mediante una remisión al precedente el Tribunal de instancia da una respuesta desestimatoria.

De esta manera, aunque la Administración recurrente no comparta las razones de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, no es posible acoger su alegación de que no recibió una respuesta a las cuestiones y motivos suscitados para fundamentar sus pretensiones, ni tampoco que la respuesta dada sea ajena a dichas cuestiones, con independencia de las diferencias existentes entre los procesos resueltos por la sentencia de instancia y por la sentencia cuyos fundamentos asume y reproduce.

**CUARTO** .- Autonomía Local. Competencia del Consorcio para la Prestación de Servicios de Competencia Municipal. Potestad Tributaria de los Consorcios Locales (Motivos de Casación 2.1 Y 2.3).

Razones sistemáticas aconsejan el tratamiento conjunto de los motivos designados como 2.1 y 2.3.

1.- A) Señala la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, en el motivo de casación 2.1, que ha defendido en vía administrativa y en la instancia que la aprobación por el Consorcio de Residuos de la Ordenanza Reguladora de la Tasa por la prestación de los servicios de Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de Residuos Urbanos venía a desconocer el contenido del principio de autonomía local reconocido en los artículos 137 y 140 CE, así como los artículos 2, 3 y 4 de la CEAL, al invadir el ámbito competencial de los Ayuntamientos y, en particular del Ayuntamiento de Ontinyent.

Y, a tal efecto, cita la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía institucional de dicha autonomía y los preceptos legales que la dan contenido y concretan: artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 LRBRL.



Con base en dichas previsiones, sostiene que la recogida y tratamiento de residuos es una competencia municipal, incluso, en el caso del Ayuntamiento de Ontinyent, con población superior a 5.000 habitantes, un servicio municipal de prestación obligatoria.

Y para el ejercicio de dichas competencias ha de reconocérsele las correspondientes potestades, reglamentaria y tributaria.

Y concluye que la sentencia de instancia desconoce el principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado, al legitimar el desapoderamiento de unas competencias y potestades de carácter propio y exclusivo del Ayuntamiento (sic).

B) En el motivo 2.3, el Ayuntamiento aduce infracción del principio de reserva de ley para el ejercicio de la competencia en materia de gestión de residuos, transporte, transferencia y recogida selectiva en ecoparques que asiste a los municipios por aplicación de lo establecido en los artículos 2.2 , 25, apartados 1 , 2 i ) y 3 , 26 y 86.2 LRBRL y la jurisprudencia que los interpreta.

Después de reproducir dichos preceptos y otros de la CEAL, de la Ley 22/2011 y de normas de la Comunidad Autónoma Valenciana, concluye que la sentencia instancia vulnera tales disposiciones *"en cuanto atribuye una injerencia competencial a los consorcios sobre [...] el Ayuntamiento de Ontinyent que contraría, no solo el reparto competencial de la legislación sectorial citada que limitaba la competencia a la validación y eliminación del residuo, sino que, además, al tiempo de vigencia de la ordenanza impugnada se constreñía a determinados elementos o residuos.*

*Injerencia asimismo que se extiende también en la recogida selectiva del residuo mediante ecoparques que la Ordenanza también aglutina en la tasa que se impugna y que por aplicación normativa corresponde al Ayuntamiento de Ontinyent máxime en el presente supuesto en el que el ecoparque en el que se realiza la recogida selectiva del residuo es de titularidad municipal" (sic).*

2.- En los motivos que se analizan pueden distinguirse dos planos: el de la competencia del Consorcio recurrido para la prestación de la transferencia, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos; y el de la competencia del propio Consorcio para la aprobación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por dicha prestación, que es precisamente la norma objeto de impugnación. Competencias a las que el Ayuntamiento recurrente opone el valor institucional de su autonomía local y lo dispuesto en los preceptos de la LRBRL y de la CEAL que invoca.

A) La Sala comparte con la Administración recurrente el carácter institucional de la autonomía local y la condición de garantía constitucional que comporta, cuyo contenido se delimita por la legislación local, según han tenido ocasión de señalar tanto la jurisprudencia de esta Sala como la doctrina del Tribunal Constitucional.

También ha de reconocerse que el servicio de recogida y tratamiento de residuos es una competencia municipal, de prestación obligatoria en determinados municipios, para lo que los Ayuntamientos detentan las necesarias potestades.

El artículo 25.2.b) LRBRL dispone que el municipio ejercerá competencias en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en los términos previstos por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El artículo 26.1 de la misma Ley establece, en su apartado a), que los municipios prestará el servicio de recogida de residuos, y en su apartado b) que el servicio de tratamiento de residuos se prestará necesariamente en en los que tengan una población superior a 5.000 habitantes. Y el artículo 86.2 de dicha norma recoge, de forma expresa, a favor de las Entidades locales la reserva, entre otros servicios, del de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

Pero este reconocimiento no es obstáculo:

a) Para la existencia de competencias concurrentes, sobre la materia del tratamiento de residuos, derivados de títulos competenciales que corresponden a las Comunidades Autónomas, especialmente a través de una actuación planificadora supramunicipal en el tratamiento de los residuos.

b) Para la posibilidad de utilizar la forma asociativa consorcial en la prestación del servicio.

El propio artículo 26.1 LRBRL , en su anterior redacción establecía que tales servicios podían realizarse por los propios municipios individualmente o mediante fórmulas asociativas con otros municipios o Administraciones públicas. Y en su redacción actual, después de la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de determinados incisos efectuada por la STC 111/2016, de 9 de junio , para coordinar la prestación de servicios, la Diputación puede proponer, con la conformidad de los municipios afectados la forma de prestación consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma



la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

En este ámbito se inscribe, de una parte, el que la Generalitat valenciana ejerza, de acuerdo con la legislación sectorial (Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y la Ley 10/2000, de 12 de diciembre de Residuos de la Comunidad Valenciana), sus funciones de coordinación, planificación y de autorización mediante los Planes Zonales. Y, de otra, que la gestión de residuos se realice directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local, por cada entidad local de forma independiente o mediante la asociación de varias Entidades Locales.

Dicha Ley valenciana, Ley 10/2000, al tiempo que reitera la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos en los términos establecidos en la estatal Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos -vigente hasta la Ley 22/2011-, en la propia Ley y en la LRBRL (artículos 5 y 6), se proclama la competencia de la Generalitat, entre otras materias, para: la coordinación mediante los diferentes planes autonómicos de residuos, de todas las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión en el territorio de la Comunidad Valenciana; y la colaboración con las administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión residuos urbanos o municipales (artículo 8.2 y 4).

Como principio general, el artículo 15.1.a) de la Ley establece que la Generalitat y las administraciones locales valencianas coordinarán sus competencias en orden a realizar una planificación concertada y una ejecución conjunta de las acciones necesarias para las actuaciones que enumera en materia de tratamiento de residuos urbanos.

Prevé, entre los recursos económicos para la gestión de los residuos, las tasas obtenidas por la prestación del servicio, recaudadas por las Administraciones municipal y autonómica [art. 20.a)].

Los Consorcios tienen carácter de Corporación interadministrativa en cuanto surgen de la asociación de varias Administraciones públicas de igual o de distinto nivel. Tienen carácter institucional o instrumental, en cuanto se ordenan a la consecución de intereses comunes de las Administraciones consorciadas a través del desarrollo de determinadas actividades que consisten en la prestación de servicios comunes (o, en su caso, ejecución de obras). Se constituyen como una organización independiente de la de los entes que se asocian, aunque la titularidad de las competencias de los miembros no se asume por la organización consorcial, sino que se limita a asumir la gestión fiduciaria de aquellas.

Los órganos de decisión del Consorcio están integrados por representantes de todas la entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos, y para la gestión del servicio que se les encomiende pueden utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.

Nuestra jurisprudencia ha señalado que no cabe duda de que para la gestión conjunta de medios instrumentales de los servicios de las Entidades locales caben las diversas fórmulas asociativas que ofrece la legislación de régimen local. Incluso, puede decirse que tales modalidades tienen una doble justificación. En primer término, de orden estructural, puesto que como consecuencia del reparto constitucional de competencias entre las distintas Administraciones territoriales, la áreas de interés que han de tutelar cada una de ellas no constituyen ámbitos competenciales exclusivos, sino en gran medida concurrentes; de manera que la redistribución formal de la competencia supone al propio tiempo la necesidad de fórmulas de cooperación o de colaboración organizadas. En segundo término, de orden material, derivada de la imposibilidad de muchos municipio de organizar y desarrollar por sí mismos los cada vez más complejos y gravosos servicios públicos.

Los Consorcios locales están contemplados en el artículo 57 LRBRL (redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), al establecer: *"1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información [...]"*

Y la legislación sectorial prevé en ocasiones los Consorcios con una finalidad determinada y que son, así, entidades asociativas públicas locales con una habilitación legal precisa reconocida en la legislación autonómica propia a cuyo amparo se constituyen, como ocurre con la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana.





En su Capítulo III, dedicado a los planes zonales de residuos, el artículo 29.j), entre las determinaciones de dichos planes, establece: *"en el caso de residuos de competencia municipal, las condiciones que garanticen la eficacia de actuación de las mancomunidades, consorcios u otras fórmulas de asociación entre sí o con otras administraciones reconocidas en la normativa sobre régimen local, para el desarrollo de las operaciones de gestión de dichos residuos. En todo caso deberá incluirse que:*

*Representen al menos a más del 50% de la población de los municipios incluidos en la zona.*

*Quede abierta la incorporación de cualquiera de los municipios de la zona en cualquier momento.*

*Tengan capacidad económica y técnica para desarrollar las previsiones del plan zonal.*

*El plan zonal establecerá el plazo máximo en que podrán formalizarse estas uniones, agrupaciones o asociaciones necesarias para su ejecución".*

Y a estas previsiones responden la Orden de 29 de octubre de 2004, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que aprueba el Plan Zonal de residuos de las Zonas X, XI y XII y la aprobación, el 15 de junio de 2006 de los Estatutos del el Consorcio que aprobó la Ordenanza Fiscal impugnada.

En definitiva, se reconoce con carácter general la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales, siendo los municipios titulares del servicio público de recogida, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos. Se someten las actividades de valorización y eliminación de los residuos urbanos al régimen de autorización administrativa y planificación de la Comunidad Autónoma valenciana. Y se prevé, de forma expresa, la posibilidad de que se constituyan voluntariamente consorcios entre los entes locales y la Generalitat para una más eficaz prestación de los mencionados servicios, así como la posibilidad de que los municipios soliciten su dispensa en los términos dispuestos en la vigente legislación de régimen local.

B) El segundo plano competencial, el del Consorcio para aprobar una Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa de que se trata, es el más importante y específico para resolver los motivos de casación de que se trata, aunque se relaciona también con el motivo de casación que la parte enumera como 2.2.

A) La potestad tributaria, originaria para el Estado y derivada para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, aparece reconocida en el artículo 133 CE. Poder tributario de las Corporaciones locales que se reitera en los artículos 140, 141 y 142 CE.

El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL) reconoce a los tributos entre los posibles recursos de los que pueden disponer las entidades locales. En particular, este precepto se desarrolla en cuanto a sus aspectos generales en los artículos 6 a 19, y en cuanto a sus modalidades concretas -tasas, contribuciones especiales e impuestos- en los artículos 20 a 38.

De dicho régimen jurídico, que conforma el contenido de la potestad tributaria local, resulta que las potestades de las Entidades locales no son las mismas en los diferentes tributos. Mientras el establecimiento y exigencia de impuestos queda reservado a los municipios (artículos. 38.1 y 59 TRLHL), las tasas y las contribuciones especiales se atribuyen a todas las Entidades locales (artículos 20.1, 28 y 29).

Históricamente, los Consorcios han tenido atribuida potestad tributaria para establecer y exigir tasas. Así resultaba, "ad exemplum", del artículo 155.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales o del artículo 129 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local., relativas a ingresos de las corporaciones locales.

Y, desde luego, resulta reconocida la posibilidad del establecimiento de tasas a los Consorcios, en cuanto entidades municipales asociativas, en el TRLRL. El Título IV se dedica a los "Recursos de otras entidades locales", y en su Capítulo I se contemplan específicamente los "recursos de las entidades supramunicipales", en cuyo artículo 152.1 se reconoce expresamente la potestad de establecer y exigir tasas, al establecer que *"Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen".*

**QUINTO** .- *El principio de reserva de Ley en la aprobación por el consorcio de la ordenanza fiscal impugnada (Motivo de Casación 2.2).*

1.- En este motivo de casación, el Ayuntamiento considera que la Ordenanza infringe *"el principio de reserva de Ley tanto en materia tributaria como reglamentaria establecidos en el artículo 31.3 de nuestra Constitución y en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A su vez [se dice] la*



*Sentencia que constituye objeto del presente recurso infringe igualmente el principio de reserva de ley que para el ejercicio de las potestades reglamentaria y tributaria exigen los artículos 31.3 y 133 de nuestra Constitución, y en el ámbito local el artículo 4 de la Ley 7/85, de dos de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local " (sic) .*

La parte, después de reproducir parcialmente la sentencia y los preceptos que invoca en su motivo, considera que debe concluirse que para el concreto ejercicio por parte del Consorcio de la correspondiente potestad normativa y tributaria resulta necesario que las mismas sean objeto de expresa atribución a través de una norma legal proveniente de la Comunidad Autónoma.

2.- El motivo expuesto no puede ser acogido por las siguientes razones.

A) La reserva de ley tributaria debe compatibilizarse con la potestad tributaria de los entes locales, que carecen de potestad legislativa.

Dichos entes pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes ( artículo 133.2 CE ). Esto es, pueden establecerlos y decidir sobre la regulación de sus elementos esenciales si cuentan para ello con habilitación explícita de una Ley que predetermine los límites de la regulación de dichos tributos.

Ahora bien, de acuerdo con este esquema el TRLHL ha establecido el sistema de ingresos de los entes locales incluyendo, junto a otros medios financieros, los de naturaleza tributaria.

En definitiva, el TRLHL da la cobertura legal necesaria que deriva de los artículos 133.2 y 142 CE , y lo hace de diferente manera según se trate de impuestos o de tasas y contribuciones especiales.

En relación con los primeros el TRLHL contiene su regulación material o sustantiva, de manera que la potestad tributaria de las Corporaciones Locales, en relación con los impuestos propios, se limita a la facultad de decidir sobre su establecimiento o aplicación en concreto, salvo en los casos de imposición obligatoria, y a la determinación del tipo o cuantía dentro de los márgenes fijados por la Ley. Mientras que respecto a los segundos (tasas y contribuciones especiales), la reserva de ley, que ya es relativa en el ámbito tributario, según la doctrina del Tribunal Constitucional, no se opone a que las necesarias Ordenanzas fiscales, normas de carácter reglamentario, integren el contenido preciso para su exigencia con el respeto y observancia de las previsiones legales contenidas en las Secciones Tercer y Cuarta del Capítulo III del Título I del TRLHL.

Así, en STS 19 de julio de 2016 (rec. de cas. 1720/2005) hemos señalado que cuando se trata de tributos locales el artículo 31.3 de la Constitución debe ponerse en conexión con los artículos 133.2 [«[L]as Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes », 140 [«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios»] y 142 [«Las Haciendas Locales [...] se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»] de la Carta Magna, integrando la reserva de ley estatal y la autonomía municipal, de modo que los municipios «habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental [ STC 233/1999, de 16 de diciembre , FJ 10 b)]. Por tanto, " *el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, [es] mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal* ", por dos razones: porque " *las ordenanzas fiscales se aprueban por un órgano de carácter representativo* " [...]; y porque " *la garantía de la autonomía local ( arts. 137 y 140 CE ) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia -como los tributos locales- donde está claramente presente el interés local*" [ STC 132/2001, de 8 de junio , FJ 5] » ( *vid.* ATC 123/2009, de 30 de abril , FJ 3º).

Se puede afirmar, por tanto, que en el ámbito local la concreción de los elementos configuradores del tributo previstos en la ley estatal requiere la correspondiente ordenanza fiscal ( *vid.* STC 233/1999, de 16 de diciembre , FJ 10º, y ATC 123/2009, de 30 de abril , FJ 3º).

En definitiva, determinada la posibilidad de que los entes locales establezcan una tasa por la prestación de un concreto servicio y prefijados los rasgos generales de los elementos configuradores de ese tributo por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, el Pleno del órgano, de carácter representativo, ha de aprobar la correspondiente ordenanza fiscal no sólo para establecerla en su territorio sino también para regularla, concretando aquellas genéricas determinaciones legales, en el ejercicio de su autonomía.

En sentencia de STS 21 de noviembre de 2005 (rec. de cas. 5174/2002) recordábamos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene repitiendo desde hace años que la reserva de ley es menos intensa cuando se trata de una tasa que cuando se trata de un impuesto ( sentencias 37/1981, de 16 de Noviembre y 19/1987, de 17 de Febrero ), por lo que es posible que la ley autorice qué tasas se pueden establecer y regule sucintamente sus elementos estructurales, y deje en manos de reglamentos la concreción de lo no regulado por ley.

Los criterios sentados en las primeras sentencias constitucionales sobre la reserva de ley han sido mantenidas luego en las posteriores, sentencias 185/1995, de 14 de Diciembre , 233/1999, de 16 de Diciembre , y 106/2000,



de 4 de Mayo , en las que se añade y reafirma que la reserva de ley no tiene la misma intensidad en todas las prestaciones patrimoniales de carácter público.

B) En STS de 15 de septiembre de 2011 (rec. de cas. 2078) nos hicimos eco de la siguiente doctrina "En rigor, no es necesario ninguna relación de supuestos, ni abierta ni cerrada, en base a los que las Entidades locales puedan exigir tasas, ya que la configuración en la Ley de la categoría genérica de la tasa local y la regulación, también genérica, de todos sus elementos esenciales, es suficiente como para dar por adecuadamente cumplido el principio de reserva de ley. De esta forma, el legislador, trató de evitar la crítica que se le había dirigido, al promulgarse tanto la Ley de Tasas y Precios Públicos como la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de que la definición genérica de tasas podía implicar una vulneración del principio de reserva de ley, al no venir luego desarrollado el concepto general por una serie de supuestos concretos que motivasen el cobro de este tributo." Y tras exponer las circunstancias concurrentes en el caso planteado, la Sentencia concluye que " no ofrece dudas que la instalación de cajeros por una entidad bancaria, en línea de fachada y orientados hacia la vía pública, con la evidente finalidad de posibilitar su utilización por todo usuario que posea la tarjeta magnética imprescindible para acceder a la serie de servicios que prestan, tiene como efecto inmediato la realización de operaciones bancarias desde la vía pública a través de tales instrumentos, con la consiguiente ocupación de la vía pública por los clientes receptores de los servicios bancarios, cuya prestación es trasladada así desde el interior de la oficina bancaria a la vía pública. Todo ello permite apreciar que la existencia de esos cajeros automáticos comporta un aprovechamiento, no privativo pero si especial de la vía pública por parte de la entidad bancaria titular del cajero automático, que es la que obtiene con dicha instalación un beneficio económico específico y exclusivo, subsumible en el art. 20 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales , donde se contiene una relación no cerrada sino abierta, es decir, meramente enunciativa, de los conceptos concretos que motivan el cobro de una tasa ..." Esta doctrina fue reiterada en la Sentencia de 22 de octubre de 2009 (recurso de casación número 5294/2006 ).

Por consiguiente, aun en los supuestos de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica o sectorial aplicable, la normativa vigente atribuye a los Consorcios una potestad tributaria que se concreta en la competencia para el establecimiento y exigencia de tasas.

De esta manera, en la aprobación por los Consorcios de la correspondiente Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los respectivos Estatutos, a los que se confía una especie de "ius singulare", sin perjuicio de exigencias y limitaciones que derivan de la normativa que integra el régimen tributario y la normativa local. De esta manera resulta ser la Asamblea del Consorcio el órgano que aprueba dicha Ordenanza, como órgano representativo de las entidades consorciadas, que han sido elegidos previamente por sus respectivas Corporaciones.

C) En relación con necesidad de la potestad reglamentaria para aprobar la ordenanza fiscal, su cobertura legal se encuentra en el TRLHL, y no solo en las previsiones de la legislación de las correspondientes Comunidades Autónomas que, para los Consorcios, suelen remitirse a los Estatutos que son los que, en último término, regulan el ejercicio de dicha potestad.

Las entidades locales consorciadas delegan en el Consorcio las atribuciones necesarias para el desarrollo de las actividades encomendadas, atribuyendo a la Asamblea General -un órgano representativo equivalente- la competencia para aprobar las correspondientes normas reglamentarias entre las que están las ordenanzas fiscales.

La legitimidad de la Asamblea General u órgano equivalente de los Consorcios para la aprobación de la Ordenanza fiscal deriva de su composición, integrada por miembros representativos de las entidades consorciadas, que han sido elegidos por las correspondientes Corporaciones.

**SEXTO** .- *Motivación de las disposiciones e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Capacidad económica.*

1.- La Administración recurrente, en su último motivo de casación (2.4), sostiene que la sentencia de instancia, al confirmar la Ordenanza fiscal impugnada, infringe los principios de motivación de las disposiciones interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de capacidad económica así como, los preceptos del ordenamiento jurídico que les reconocen ( artículos 9.3 CE , 3 LGT, 24 y 25 TRLHL , y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos ) y la jurisprudencia que les interpreta y aplica.

Se argumenta que en la instancia alegó la ausencia de justificación de ingresos y gastos incluidos en el Informe Técnico- Económico y de los índices correctores.

En particular, se hace referencia a:



- A) La falta de justificación de los ingresos previstos a obtener por la tasa, lo que impedía conocer si se cumplía o no el principio de equivalencia o de autofinanciación de la tasa.
- B) La arbitrariedad o falta de justificación de los índices correctores establecidos para el cálculo de la tarifa en el artículo 9 de la Ordenanza.
- C) La falta de justificación de determinados gastos previstos en el informe técnico-económico.
- D) Incumplimiento de la normativa aplicable en lo que respecta a la tasa de los ecoparques.

2.- El motivo no puede ser acogido. Esta Sala, en su sentencia, de fecha 28 de junio de 2016, desestimatoria del recurso de casación 1206/2015, con referencia a la modificación de la Ordenanza de que se trata, para el ejercicio 2013, ya rechazó similares motivos.

Entonces reiteramos la doctrina de la Sala que permite entender cumplida la exigencia del art. 24.2 del TRLHL, por lo que se refiere al coste directo, en los casos de servicios prestados por concesionarios, mediante el importe que debe satisfacerse a éstos, ( sentencia de 7 de diciembre de 2012, rec. 345/2010 ).

Debe tenerse en cuenta que las fórmulas cuestionadas para la determinación de los cánones de transferencia y transporte y para la valorización y eliminación de los residuos son sustancialmente coincidentes en los ejercicios 2013 y 2014. Según los informes obrantes en el expedientes de 18 y 28 de junio y 1 de julio de 2013, se parte del método y los algoritmos utilizados en la anterior revisión aplicando la variación del IPC de 2014. Y, en cuanto a las previsiones económicas para la supervisión de las obras de la planta de valorización e instalación de eliminación y al reparto temporal de los gastos, se atiende a la propuesta adjudicada a la mercantil VYTRUSA.

**SÉPTIMO** .- *Decisión de la Sala.*

Los razonamientos expuestos justifican que se rechacen todos los motivos de casación, se desestime el recurso interpuesto, y que, conforme al artículo 139 LJCA, se impongan las costas al Ayuntamiento recurrente. Si bien, la Sala haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de dicho artículo fija en 8.000 euros la cantidad máxima por dicho concepto.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que, aun admitiendo a trámite el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Ontinyent, contra la sentencia, de fecha 16 de septiembre de 2016, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 165/2014, debemos desestimarle y le desestimamos, declarando firme la sentencia de instancia. Al mismo tiempo, imponemos las costas causadas al Ayuntamiento recurrente, si bien que limitadas en su cuantía máxima a la cifra de ocho mil euros.

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

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Emilio Frias Ponce Jose Diaz Delgado 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. Rafael Fernandez Montalvo, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.