



Roj: **STS 8480/2012 - ECLI:ES:TS:2012:8480**

Id Cendoj: **28079130022012101569**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **07/12/2012**

Nº de Recurso: **345/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MANUEL MARTIN TIMON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 7476/2009,**
STS 8480/2012

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de Diciembre de dos mil doce.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen, ha visto el presente recurso de casación, número 345/10, interpuesto por D. Antonio Ramón Rueda López, Procurador de los Tribunales, en nombre del **AYUNTAMIENTO DE GODELLA (VALENCIA)**, contra sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 27 de octubre de 2009, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 3409/2008, sobre aprobación por el Pleno municipal, de la Ordenanza reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno el día 16 de junio de 2008.

Ha comparecido, y se ha opuesto al recurso de casación, **D. Gonzalo**, representado por el Procurador de los Tribunales D. Luis Fernando Granados Bravo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La sentencia ahora impugnada en casación estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Gonzalo, contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Godella, reguladora de la Tasa por presentación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno de 16 de junio de 2008, y anuló la misma con base en la argumentación contenida en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto, en los que se dice:

" (...)El art. 24.2 de la Ley de Haciendas Locales establece que "(e)n general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente."

Por su lado el art. 25 de la misma ley, relativo al informe técnico-económico, dispone que "(l)os acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-



económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente".

Se ha destacado en muchas ocasiones la especial trascendencia que reviste el control jurisdiccional que debe recaer sobre la memoria económica financiera, cuya finalidad es justificar que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no exceda, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, de conformidad con lo previsto en el art. 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y el art. 24.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de Haciendas Locales, puesto que tal principio supone la principal y casi la única garantía del contribuyente en orden a la cuantificación de la tarifa de la tasa. Tal y como manifiesta la STS de 8-3-2002, "la elaboración de un estudio económico-financiero del coste de los servicios es pieza clave para la exacción de las tasas, entre ellas la de apertura de establecimientos, por ello, aun reconociendo las dificultades de llevar a cabo una contabilidad analítica de costes, mas difícil a medida que la Administración municipal de que se trate es más reducida en medios materiales y personales, por la concentración ineludible en la prestación de los servicios, es menester, no obstante, un mínimo rigor en su planteamiento y formulación (...)".

Como se dice en la STS de 8-3-2002, "(n)o es misión (del Tribunal Supremo) elaborar un modelo económico-financiero, pero sí recoger y sintetizar aquellos datos que se han considerado precisos por la doctrina jurisprudencial sobre la materia, como respuesta a las críticas formuladas por numerosos contribuyentes en relación a la justificación de la cuantía de la tasa de apertura de establecimientos": obviamente, la memoria justificativa debe contener la previsión de costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad para cuya prestación o realización se exige la tasa.

(...) En el caso presente, cierto es, se emitió memoria económica-financiera anticipadamente a la aprobación de la Ordenanza fiscal. En la memoria se hace una previsión del coste global del servicio de recogida de basuras; dicha previsión es el siguiente tenor: "Coste del servicio. Los informes emitidos por el ingeniero responsable del servicio establecen el coste del íntegro de la recogida de residuos sólidos urbanos, incluidos los vegetales en una cantidad aproximada de 430.000 euros anuales. No se incluye dentro de esta cifra el importe del tratamiento y eliminación de los residuos, dado que va a ser el EMTRE quien va a recaudar directamente el coste mediante un tributo específico". Aquí acaban todas las consideraciones sobre el coste del servicio.

Por lo demás, el informe-memoria es amplio, sí, cuando explica la atribución diferenciada de las cuotas tributarias.

Como más arriba apuntamos, los órganos judiciales son conscientes de las dificultades de llevar a cabo una contabilidad analítica de costes, dificultades que aumentan a medida que la Administración municipal de que se trate es más reducida en medios materiales y personales. Desde luego que son dificultades no desdeñables; por ello es que el informe o la memoria han de ser encargados a técnicos que estén capacitados para ponderar las variables a que se refiere el art. 25 LHL.

Dicho lo anterior, ocurre aquí que la previsión sobre el coste global del servicio lo es por remisión a otro informe, que no se une a las actuaciones; es una previsión prácticamente apodíctica por lo tanto, no habiendo referencia ni conclusión alguna sobre los costes directos o indirectos del servicio público de que se trata, fuera basándose en anteriores ejercicios, en una previsión justificada, o en estudios análogos en alguna medida. Así pues no pueden tenerse por cumplidas las exigencias del citado art. 25, pues la memoria examinada no es instrumento adecuado para conjurar posibles arbitrariedades o indefensiones de los contribuyentes, que son frecuentemente la parte débil de la relación jurídico-tributaria.

Con esto estimamos el presente recurso contencioso-administrativo, sin necesidad de examinar los restantes motivos de impugnación. "

Notificada que fue la sentencia, la representación procesal del Ayuntamiento de Godella presentó escrito solicitando aclaración de la misma y que se procediera a "corregir el error material que se concreta en la alusión contenida en la fundamentación jurídica atinente a la inexistencia de un informe técnico en el expediente, que en realidad sí consta en los folios 6 y 7 del mismo y cuyo contenido, sin duda relevante, no se ha tenido en cuenta para enjuiciar el asunto, y, en consecuencia, si así se estima, aclare y rectifique <<mutatis mutandi>> el fallo de la sentencia".

Y el Auto de 12 de noviembre de 2009 resolvió aclarar la sentencia en los términos contenidos en el único Fundamento de Derecho, en el que se señala:

" La parte promotora del incidente solicita la aclaración de la sentencia pronunciada en el presente proceso, cuestionando determinada apreciación, la relativa a la ausencia de determinado informe, al cual remitía el valorado-negativamente- por este Tribunal.



La apreciación cuestionada por la parte tiene que ser confirmada.

Aunque sea cierto que el informe económico financiero valorado negativamente por la Sala -cuando se remitía a otro informe- se estaba refiriendo al que señala la parte demandada, el de los folios 6 y 7 del expediente administrativo, si razonáramos que el informe remitido no había unido a las actuaciones era porque aquél de los folios 6 y 7 en absoluto cumple con las exigencias mínimas del art.25 de la Ley de Haciendas Locales . En efecto, refiere solo al precio de la licitación de la contrata del servicio y la parte correspondiente al coste de recogida de los residuos vegetales; en definitiva, el informe técnico no tenía por objeto la global consideración del coste del servicio en los términos que explica la STS de 8-3-2002 , reproducida en nuestra sentencia d e 27-10-2009 .

No se ha dado, pues, inadvertencia imputable al órgano judicial, sino valoración con conclusión inexistencia del dictamen que cabía esperar".

SEGUNDO .- La representación procesal del Ayuntamiento de GODELLA preparó recurso de casación contra la sentencia de referencia y una vez que lo tuvo por preparado, lo interpuso por medio de escrito presentado en 1 de diciembre de 2009, en el que solicita su anulación y que la que se dicte en su sustitución reconozca la validez de la Ordenanza.

TERCERO.- En virtud de Providencia de 10 de marzo de 2010 se puso de manifiesto a la parte recurrente, para alegaciones por plazo de diez días, la posible causa de inadmisión del recurso opuesta, al amparo del artículo 90.3 de la LRJCA , por la parte recurrida, D. Gonzalo , en su escrito de personación registrado el 26 de enero de 2010 y una vez que el trámite fue cumplimentado por la parte, recurrente, la Sección Primera de esta Sala, en Auto de 1 de julio de 2010 , acordó: " *Se admite a trámite el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Godella, contra la Sentencia de 27 de octubre de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Tercera), en el recurso número 3.409/2008 . Remítanse las presentes actuaciones a la Sección Segunda, con arreglo a las normas de reparto de asuntos .* "

La fundamentación del Auto es la siguiente:

"**SEGUNDO** .- La causa de inadmisión se sustenta según la parte recurrida en el incumplimiento del artículo 86.4 de la Ley Jurisdiccional . El citado precepto dispone que las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan 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 sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, preceptuando el artículo 89.2 de la expresada Ley , a propósito del escrito de preparación, que en el supuesto previsto en el artículo 86.4 habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

En definitiva, se precisa hoy para que las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia sean recurribles -todas, con abstracción de la Administración autora de la actuación impugnada- 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.

TERCERO .- En este caso, no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso opuesta por la parte recurrida, toda vez que los términos en que figura redactado el escrito de preparación satisfacen suficientemente la exigencia del artículo 89.2 de la Ley Jurisdiccional , pues se invocan como infringidos en el citado escrito los artículos 24.2 y 25 del Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y se expone su relación con la "ratio decidendi" del fallo recurrido."

CUARTO.- La representación procesal de D. Gonzalo se opuso al recurso de casación, por medio de escrito presentado en 24 de noviembre de 2010, en el que solicita se dicte sentencia confirmatoria de la impugnada.

QUINTO.- Habiéndose señalado para deliberación, votación y fallo la audiencia del cinco de diciembre de dos mil doce, en dicha fecha tuvo lugar referido acto procesal, con el resultado que se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Manuel Martin Timon**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO .- La representación procesal del Ayuntamiento de GODELLA articula su recurso de casación con base en un solo motivo, en el que, por el cauce del artículo 88.1. d) de la Ley de esta Jurisdicción, se alega infracción de los artículos 24.2 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Tras indicar que en los indicados preceptos se recoge el principio de la equivalencia de costes, que supone que no podrá imputarse al tributo una recaudación superior al coste real o previsible, se pone de relieve la peculiaridad del supuesto enjuiciado, en que no es necesario un estudio de costes analítico, en la medida en que el coste que se tiene en cuenta coincide con el precio de adjudicación del contrato, existiendo por ello un "precio cierto". A este efecto, se añade que en el expediente administrativo, en contra de lo manifestado por la sentencia impugnada, sí figura el informe del Ingeniero Técnico municipal, en el que se hace constar que "tomando como base el precio de licitación del próximo concurso de licitación del contrato de recogida de RSU y Limpieza Viaria, estimado en 750.000€ (según las previsiones presupuestarias que se ponderan) podemos considerar, teniendo en cuenta los porcentajes de los actuales servicios (aproximadamente 50% limpieza viaria y 50% RSU) que los costes derivados del contrato que hacen referencia al servicio de recogida de RSU (considerando el incremento porcentual que se producirá con la implantación del servicio de recogida de la fracción orgánica) supondrá un porcentaje del total del contrato muy próximo al 60% del total. De esta fracción, podemos considerar que aproximadamente un 25% del coste es imputable a los residuos vegetales". Se resalta "el celo municipal en ajustar el coste real del servicio, dado que la cantidad que se refleja en el estudio económico (430.000€) no equivale al 60% de 750.000€ que señala el Ingeniero Municipal, como la correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, sin que aquella es algo inferior (430.000 vs 450.000)", añadiéndose que ello es debido a que, además, se tuvo en cuenta una posible baja del precio de licitación con ocasión del procedimiento de adjudicación en ese momento todavía no concluido."

SEGUNDO. - El presente recurso de casación nos trae nuevamente ante esta Sala una controversia acerca de si las cuotas derivadas de la Ordenanza de recogida de residuos sólidos urbanos, en este caso del Ayuntamiento de GODELLA, cumplen con el razonable y real o previsible equilibrio respecto del coste del servicio que requiere el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En efecto, el artículo 24.2 de la Ley de Haciendas Locales, establece que *"En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación del recibida.*

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tas, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga.

El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y aprobados por el órgano competente."

Por su parte, el artículo 25, dispone que: *"Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se pondrá de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente"*.

La exigencia de Memoria económico-financiera o informe técnico-económico (sobre el hecho de que la distinta denominación no supone diferencia alguna de exigencia en cuanto al contenido, nos remitimos a la Sentencia de esta Sala y Sección de 18 de marzo de 2010, recurso de casación 2278/2004) es constante en nuestra jurisprudencia, valiendo por toda ellas, las Sentencias de 14 de abril del 2001 (casación 126/96, FJ 3º), 7 de febrero del 2009 (casación 4290/05, FJ 3º) y 18 de marzo de 2010 (recurso de casación 2278/04, FJ 3º), en las que claramente se mantiene que la ausencia o insuficiencia de este tipo de documentos da lugar a la nulidad de la Ordenanza.

No podía ser de otra manera, pues como se ha recordado en la Sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 2010 (recurso de casación número 5403/2005), la exigencia de Informe técnico-económico o Memoria económico-financiera que reclama la Ley "constituye «un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias» [entre muchas otras, Sentencias de 15 de junio de 1994 (rec. cas. núm. 1360/1991), FD Segundo; de 19 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 8236/1994), FD Tercero; de 10 de febrero de 2003 (rec. cas. núm. 1245/1998), FD Cuarto; de 1 de julio de 2003 (rec. cas. núm. 8493/1998),



FD Tercero A); de 21 de marzo de 2007, cit., FD Tercero ; de 19 de diciembre de 2007 (rec. cas. núm. 3164/2002), FD Cuarto]."

Por otra parte, en la Sentencia de 19 de diciembre de 2007 (recurso de casación 3164/2002) dijimos también; " Resultan evidentes las dificultades que en algunos supuestos pueden plantearse, al elaborar los estudios económicos justificativos, especialmente en el caso de pequeños municipios. Así lo hemos expuesto en alguna ocasión anterior y así lo ratificamos ahora, pero de lo que se trata, en todo caso, es de "de huir de la arbitrariedad y de evitar la indefensión de los contribuyentes, que son frecuentemente la parte débil e indefensa de la relación jurídico-tributaria". (Sentencia de 8 de marzo de 2002)."

TERCERO .- Así las cosas, la Sentencia de esta Sala de 3 de marzo de 2002 (recurso de casación 9284/2006) confirmó la legalidad de la Ordenanza reguladora de Tasa por servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos urbanos, que había fijado aquella en función de los costes de "todos" los servicios integrados en la Ordenanza Fiscal antes citada y según suma calculada en función de lo que el Ayuntamiento había de satisfacer a la entidad concesionaria por la prestación de dichos servicios.

Y es que determinando el coste del servicio en función de lo que ha de satisfacerse al concesionario por la prestación del servicio, se elimina la no siempre fácil tarea de cálculo de costes de personal, financieros, amortización del inmovilizado etc...

Pues bien, bajo las premisas indicadas, la estimación del motivo se hace patente, en la medida en que, de un lado, en la Memoria se parte de un coste global de 430.000 euros, pero con base en el informe de la Oficina Técnica, que, efectivamente constaba en el expediente, en el que se justifica dicha cifra teniendo en cuenta el precio de licitación del próximo concurso para la celebración del contrato de recogida de RSU y Limpieza Viaria, estimado en 750.000€, según las previsiones presupuestarias al respecto y la aplicación de porcentajes tenidos en cuenta en dicho informe, que no son objeto de controversia (50% para limpieza viaria y 50% para RSU y fijación del 60% para ésta última, en función de la incorporación de recogida de ramajes y residuos vegetales). Es más, se fija un importe ligeramente inferior al 60% de 750.000€ ante la eventualidad de que el importe de la adjudicación del servicio sea por importe inferior al indicado.

Posteriormente, y de acuerdo con el informe de la Oficina Técnica igualmente, se imputa un 25% de 430.000 euros (24,98% según el referido informe) a las actividades comerciales e industriales, lo que equivale a 107.500 euros y un 75% a recogida de residuos en viviendas (322.500 euros), sin que dicha distribución ni la que se realiza posteriormente entre la distinta clase de inmuebles sea objeto de impugnación.

Por lo expuesto, el motivo, como se ha anticipado, debe prosperar.

CUARTO .- La estimación del motivo comporta la del recurso de casación, lo que determina la nulidad de la sentencia, tras lo cual ha de desestimarse el recurso contencioso-administrativo.

QUINTO .- No ha lugar a la imposición de costas en este recurso de casación ni en la instancia.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

PRIMERO .- Que debemos **estimar y estimamos** el presente recurso de casación, número 345/10, interpuesto por D. Antonio Ramón Rueda López, Procurador de los Tribunales, en nombre del **AYUNTAMIENTO DE GODELLA (VALENCIA)** , contra sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 27 de octubre de 2009, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 3409/2008 , recurso de casación número 345/10, sentencia que se casa y anula. Sin costas.

SEGUNDO .- Que debemos **desestimar y desestimamos** el recurso contencioso-administrativo número 345/10, interpuesto por la representación procesal de D. Gonzalo , contra la Ordenanza del **AYUNTAMIENTO DE GODELLA** , reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno en 16 de junio de 2008. Sin costas

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Manuel Vicente Garzon Herrero Joaquin Huelin Martinez de Velasco Oscar Gonzalez Gonzalez **Manuel Martin Timon PUBLICACION** .- Leída y publicada ha sido, la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, D. **Manuel Martin Timon**, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario Certifico.