



Roj: **STS 4994/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:4994**

Id Cendoj: **28079130022013100939**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **03/10/2013**

Nº de Recurso: **4352/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 4439/2011,**  
**STS 4994/2013,**  
**AATS 11816/2013**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a tres de Octubre de dos mil trece.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso de casación núm. 4352/2011 interpuesto por D. Hipolito y LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 , representados por Procurador y defendidos por Letrado, contra la sentencia dictada el 3 de junio de 2011, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso- administrativo núm. 320/2009 .

Ha comparecido como parte recurrida el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE CULLERA.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo nº 320/2009 seguido en la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 3 de junio de 2011, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "*FALLO. Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Hipolito , en su propio nombre y derecho y como presidente de la comunidad de propietarios del EDIFICIO000 , de Cullera, contra el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera de 29 de diciembre de 2008 (B.O.P. de 31 de diciembre), aprobatorio de la ordenanza reguladora de tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos o municipales. No se hace expresa imposición de costas*".

Esta sentencia fue notificada al Procurador D. Antonio García Reyes Comino, en nombre y representación de D. Hipolito y LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 , el día 7 de junio de 2011.

**SEGUNDO.-** El Procurador D. Antonio García Reyes Comino, en nombre y representación de D. Hipolito y LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 , presentó escrito de preparación del recurso de casación con fecha 22 de junio de 2011, en el que manifestó su intención de interponerlo con sucinta exposición del cumplimiento de los requisitos procesales de admisibilidad.

Por Diligencia de Ordenación de fecha 28 de junio de 2011, se acordó tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

**TERCERO.-** El Procurador D. Antonio García Reyes Comino, en nombre y representación de D. Hipolito y LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 , parte recurrente, presentó con fecha 19 de septiembre de



2011 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, en el que reiteró el cumplimiento de los requisitos procesales de admisibilidad y formuló los motivos que estimó pertinentes, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concretamente:

1º) Infracción de los artículos 67 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 24 y 120 de la Constitución, en relación con los artículos 209 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2º) Vulneración de los artículos 120.3 y 24 de la Constitución Española y 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículo 209 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incurriendo la sentencia dictada en falta de motivación e infracción de las normas legales y jurisprudenciales de valoración de la prueba.

3º) Infracción del artículo 17.1.2 y 3 del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en relación con los artículos 48 y 62.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y de la doctrina que lo interpreta relativa a la publicidad en la elaboración y aprobación de las tasas.

4º) Infracción del artículo 25 del Texto Refundido la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en relación con el artículo 20 de la Ley 8/89, de Tasas y Precios Públicos, y el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y las normas de valoración de la prueba.

5º) Infracción de los artículos 24.2 y 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en relación con el artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y el principio de equivalencia.

6º) Infracción por interpretación errónea del artículo 24.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en relación con los artículos 2.1.b), 2.2., 57 y 10 del mismo texto legal y artículo 69 del Reglamento general de Recaudación y artículo 36 de la Ley General Tributaria.

7º) Error en la interpretación del artículo 24.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y artículo 31.1. de la Constitución Española, del artículo 4 de la Ordenanza Fiscal de la Tasa RSU establece dos cuotas diferenciadas para las viviendas contrarias a la finalidad de la tasa. Infracción de los principios de justicia tributaria en cuanto a los principios de igualdad en el sostenimiento de los gastos públicos con arreglo a la capacidad económica.

8º) Error en la interpretación de la sentencia dictada de los artículos 9.3 y 31.1 de la Constitución Española por falta de justificación en la imposición de la tasa en relación con la vulneración del principio tributario de doble imposición.

9º) Infracción de la doctrina jurisprudencia relativa a que en materia de tasas rige el principio de equivalencia o equilibrio con el coste del servicio, de lo que se deriva la exigencia de justificar la exacción de las tasas mediante la memoria económico financiera impuesta por los artículos 24 y 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos; con sus correspondientes fundamentos de derecho, suplicando a la Sala "dicte en su día sentencia por la que revocando y casando la dictada por la Sala, se estime el recurso formulado por esta parte y:

1º) *Se declare nulo y contrario a derecho el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera de 29 de diciembre de 2008 de aprobación definitiva del establecimiento de la tasa por prestación del servicio de recogida de residuos urbanos municipales (recogida, tratamiento y eliminación) y de la Ordenanza Fiscal reguladora de dicha Tasa.*

2º) *Subsidiariamente y para el caso de no estimar la nulidad del Acuerdo de 29 de diciembre de 2008, se declare la disconformidad a derecho y se anule el artículo 4 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa.*

3º) *Se declare la disconformidad a derecho y se anulen los actos de gestión y liquidación dictados y ejecutados en aplicación del Acuerdo de 29 de diciembre de 2008 de aprobación de imposición de la tasa y de su ordenanza fiscal.*

4º) *Se condene al Ayuntamiento demandado a la devolución de las cantidades que hubiere ingresado por aplicación de la tasa, con sus intereses.*

5º) *Se condene en costas al Ayuntamiento demandado".*

**CUARTO.-** El Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE CULLERA, compareció y se personó como parte recurrida.

**QUINTO.-** La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por Auto de fecha 2 de febrero de 2012, la inadmisión del recurso de casación respecto a los motivos primero y segundo, y la admisión de los motivos restantes, y remitir las actuaciones a la Sección Segunda de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.



**SEXTO.-** Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE CULLERA, parte recurrida, presentó con fecha 10 de mayo de 2012 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos que consideró convenientes a su derecho, esto es, los recurrentes lo que hacen es reproducir literalmente las alegaciones efectuadas en la instancia, tratando de revisar los hechos declarados probados por la sentencia, ignorando el carácter extraordinario del recurso de casación y, es reiterada la jurisprudencia de esa Sala del Alto Tribunal que declara que, la casación es un recurso extraordinario en el que deben respetarse los hechos declarados probados por el tribunal de instancia, salvo que se demuestre que la valoración de la sentencia impugnada es arbitraria, ilógica o irrazonable, o vulnera las normas de valoración de la prueba con su correspondiente cita. Por tanto, la fundamentación de la sentencia impugnada es inatacable y, por ello, los motivos de casación deben ser desestimados; suplicando a la Sala *"dicte sentencia en la que declare no haber lugar a dicho recurso, imponiendo las costas a los recurrentes"*.

Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el día 2 de Octubre de 2013, fecha en la que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez, Magistrado de la Sala

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso de casación la sentencia de 3 de junio de 2011, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera, de 29 de diciembre de 2008, aprobatorio de la Ordenanza Reguladora de Tasa por Prestación del Servicio de Gestión de Residuos Urbanos Municipales.

Por auto de la Sección Primera de este Tribunal de fecha 2 de febrero de 2012, se acordó declarar la inadmisión de los motivos primero y segundo del recurso de casación, admitiendo el resto de motivos.

**SEGUNDO.-** El tercer motivo casacional se formula al amparo del artº 88.1.d) de la LJCA, por infracción del artº 17. 1, 2 y 3 de la Ley 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los arts. 48 y 62.1 de la Ley 30/1992 y de la doctrina que lo interpreta.

Denuncia la parte recurrente que al tiempo de adoptarse el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Cullera, de 29 de diciembre de 2008, por el que se aprobó definitivamente la tasa de RSU y de su Ordenanza Fiscal y proceder a su publicación en el BOP, 31 de diciembre de 2008, no había vencido el plazo de exposición pública del acuerdo de aprobación provisional de 10 de noviembre de 2008.

La Sala de instancia, a pesar de hacer constar que la publicación de dicho acuerdo en el diario de Las Provincias se hizo en 3 de diciembre, consideró que *"Este motivo debe desestimarse pues, conforme al artº 17.1 de la LHL, el plazo ha de contarse desde el día de la publicación en el tablón de anuncios, el día 13 de noviembre, por lo que el plazo de 30 días ya había vencido antes del 28 de diciembre"*.

Para la parte recurrente la sentencia de instancia confunde el plazo previsto en el artº 17.1 citado, con la previsión contenida en el artº 17.2, que prevé la publicación, en todo caso, de los anuncios de exposición en el BOP, y en los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia; debiéndose cumplir el citado plazo de 30 días previsto en el artº 17.1, "finalizado el plazo de exposición pública, en los tres medios previstos legalmente". Por lo tanto, publicado en el diario Las Provincias el día 3 de diciembre de 2008, la aprobación definitiva y su publicación se hicieron sin haber quedado agotado el expresado plazo.

La parte recurrida aboga por la corrección de la sentencia, en tanto que el artº 17.1 sólo prevé el plazo de información pública de 30 días en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, sin fijar plazo alguno respecto a la información en el BOP ni en diario de amplia difusión. Sin que los recurrentes, ni ningún tercero, haya padecido indefensión alguna porque todos los interesados pudieron realizar las alegaciones que consideraron oportunas, las cuales fueron resueltas.

**TERCERO.-** Este Tribunal Supremo posee una doctrina consolidada sobre los efectos que acompañan a los defectos formales en la elaboración de las disposiciones de carácter general. El principio general es que a los defectos formales debe acompañar la nulidad de pleno derecho de la disposición, en tanto es la legalidad formal, la elaboración de la disposición general respetando los cauces formales legalmente dispuestos, la que dota de legitimidad y fuerza de obligar al mandato normativo. Adquiriendo, si cabe, una relevancia extrema a efectos de la validez de la disposición, los trámites que se dirigen a procurar y garantizar la participación ciudadana y la seguridad jurídica mediante su conocimiento público, sobre todo respecto



de aquellas disposiciones que pueden afectar directamente al núcleo de intereses de los ciudadanos, tal y como sucede en el caso de autos al tratarse de una disposición que afecta directamente a los residentes en su condición de contribuyentes en el municipio de Cullera; por lo que no cabe cuestionar que el trámite de exposición que es objeto de análisis, constituye trámite esencial, a cuya omisión o cumplimiento defectuoso debe acompañar la nulidad de la disposición, por así exigirlo los arts. 9.2 y 105.a) de la CE .. Como ejemplo de la relevancia que este Tribunal ha otorgado a los citados trámites, baste con recordar lo dicho en la Sentencia de 2 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 8765/1996 ), citando otras anteriores, *"la publicación del acuerdo de aprobación definitiva no es bastante para producir la convalidación de los graves defectos apuntados, entre ellos el de haberse producido dicha aprobación antes de que se hubiera agotado el plazo de información pública, lo que equivale a la inexistencia del trámite, y conduce sin paliativos a la apreciación de nulidad absoluta de las Ordenanzas impugnadas, a tenor de una constante jurisprudencia que subraya la imprescindibilidad de este trámite"; resultado que «es lógico, si se tiene en cuenta que el periodo de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105.a) CE "*.

Vista la importancia esencial del trámite de información pública y la consecuencia anulatoria que acarrea su omisión o defectuoso cumplimiento, la cuestión se traslada a si era suficiente que el plazo de 30 días de información pública previsto en el citado artº 17, se cumplió con la exposición por dicho plazo en el Tablón municipal y su publicación en el BOP, o era preciso también que dicho plazo se agotara también con su publicación en el diario Las Provincias, dado que no se cumplió dicho plazo desde su edición en el diario y a la aprobación definitiva de la disposición impugnada.

Problema que ha sido objeto de análisis en ocasiones precedentes y sobre el que se ha pronunciado esta Sala en varias sentencias a partir de la de 27 de junio de 2006 (rec. cas. núm. 3124/2001 ), en la cual se analiza el art. 17, apartados 1 y 2, de la LRHL, y decíamos que

*"... teniendo en cuenta que las tres modalidades de anuncio» contempladas en dicho precepto (en el tablón de anuncios de la entidad, en el BOP de la Provincia y, en Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes, en un periódico diario) «se configuran como garantía de la efectividad del principio de seguridad jurídica del contribuyente, parece lógico exigir que las tres han de cumplir su finalidad, razón por la cual ha de entenderse que el plazo de exposición al público debió comenzar a computarse a partir de la fecha en que tuvo lugar el último de los anuncios», siendo evidente que «la Administración, en este caso, incumplió la normativa establecida, al haberse limitado la publicación en los periódicos de la Provincia a los últimos ocho días del mes de Diciembre de 1996, aunque el acuerdo provisional sí fue expuesto en el tablón de la entidad durante los treinta días preceptivos, habiendo publicado también en el Boletín de la Provincia con la suficiente antelación" . Como se observa se resuelve un caso idéntico al que es objeto de atención en el presente recurso, y al analizar las consecuencias del citado defecto se llegó a la conclusión de que "frente al criterio de la Sala de instancia que estima que tiene carácter invalidante, al haberse limitado sensiblemente las posibilidades de participación de los ciudadanos afectados por la Ordenanza, que es una disposición general, la parte recurrente entiende que todo ello no puede llevar consigo una consecuencia tan grave como la anulación íntegra de la Ordenanza, al no haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y no existir indefensión en este caso, pues la Asociación que recurrió tuvo conocimiento del contenido de la Ordenanza durante el periodo de exposición pública, al haber formulado su Secretario General la oportuna reclamación»; resaltando también el Ayuntamiento demandante que «el carácter no invalidante de una hipotética infracción de los requisitos de publicidad queda igualmente refrendado por la posibilidad de impugnación indirecta de la Ordenanza que tienen los sujetos pasivos con ocasión de los actos de aplicación de la misma. ...No procede compartir la defensa que realiza la Administración recurrente, pues el vicio procedimental denunciado es motivo de nulidad de pleno derecho, por aplicación del art. 62.2 de la Ley 30/1992 . Así lo reconoció esta Sala, en sus sentencias de 11 de Junio de 2001 y 2 de Marzo de 2002 , rec. de casación 2810 y 8765/1996 , y ello es lógico si se tiene en cuenta que el periodo de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105. a) de la Constitución . Por lo tanto, la circunstancia de que la Patronal hubiese presentado un escrito de alegaciones con anterioridad a la aprobación definitiva del acuerdo, y antes de la publicación del anuncio en los periódicos, no determina otra conclusión, toda vez que no nos encontramos ante una impugnación de un acto administrativo, sino ante un recurso directo contra una Ordenanza"(FD Quinto).*

Doctrina que nos ha de llevar a la estimación del recurso de casación, lo que determina, por las razones expuestas, que actuando como jueces de instancia declaremos la procedencia de una declaración de nulidad de pleno derecho de la disposición impugnada, y por ende haciendo innecesario entrar a dilucidar el resto de motivos hechos valer por la parte recurrente en este recurso de casación.



**CUARTO.**- Sin que proceda hacer expreso pronunciamiento sobre las costas, causadas en el presente recurso, ni en la instancia.

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

#### **FALLAMOS**

Que debemos estimar y estimamos el recurso de casación interpuesto la sentencia de 3 de junio de 2011, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera, de 29 de diciembre de 2008, aprobatorio de la Ordenanza Reguladora de Tasa por Prestación del Servicio de Gestión de Residuos Urbanos Municipales, la que casamos y anulamos, y en su lugar declaramos la nulidad de la citada disposición general. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Jose Antonio Montero Fernandez, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.