

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 25 de junio de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Recurso n.º 4817/2024

SUMARIO:

Tasas. Cuestiones generales. *Insuficiencia del informe económico financiero.* El Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Huelva anuló la liquidación de la tasa por ocupación del dominio público y planteó la cuestión de ilegalidad ante el TSJ de Andalucía, solicitando la nulidad de la ordenanza por insuficiencia del informe económico financiero exigido para justificar la cuantía de la tasa en base al valor de mercado conforme al art. 25 TRLHL, al no especificar, precisar ni concretar las razones económicas en virtud de las cuales se fijan las cuantías que se señalan en la modificación de la ordenanza previamente aprobada, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TS. El TSJ de Andalucía, en la sentencia recurrida en casación, inadmitió la cuestión de ilegalidad por omisión de uno de los presupuestos procesales de la misma, al no mencionarse en el auto de planteamiento los preceptos de la ordenanza fiscal cuya aplicación dio lugar a la liquidación de la tasa. Las cuestiones que presentan interés casacional consisten en determinar si el art. 123.1 LJCA ha de interpretarse en el sentido de que es posible que el Auto que plantea la cuestión de ilegalidad se refiera a la totalidad de la disposición reglamentaria por afectar el vicio de invalidez -insuficiencia del informe económico financiero- al conjunto de la misma y no a una parte concreta de su articulado. Además se deberá determinar si, la omisión en el auto de planteamiento de la cita concreta del precepto o preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda constituye un requisito procesal insubsanable que puede determinar su inadmisibilidad conforme al art. 126.1º LJCA o puede quedar suplida por la identificación de los preceptos cuya nulidad se pretende por las partes personadas en el procedimiento de cuestión de ilegalidad, mediante las alegaciones previstas en el art. 123.2 LJCA.

TRIBUNAL SUPREMO**AUTO****Magistrados/as**

RAFAEL TOLEDANO CANTERO
PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO****SECCIÓN: PRIMERA****A U T O**

Fecha del auto: 25/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4817/2024

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4817/2024

Síguenos en...



Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA
AUTO

Excmos. Sres.
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente
D. Luis María Díez-Picazo Giménez
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Diego Córdoba Castroverde
D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 25 de junio de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

1.La representación procesal de la entidad Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A. (SANDETEL) interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la liquidación de la tasa por ocupación del dominio público en el Cerro San Cristóbal, emitida por el Ayuntamiento de Almonaster la Real, respecto del ejercicio 2020, de la que resultaba una cuota tributaria de 119.150,11 €.

2.El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Huelva dictó sentencia n.º 321/2023, de 11 de diciembre de 2023, por la que estimó el recurso n.º 9/2021 interpuesto por SANDETEL, declarando la nulidad de la liquidación de la tasa por ocupación del dominio público en el Cerro de San Cristóbal respecto del ejercicio 2020, por apreciar la nulidad de la Ordenanza Fiscal reguladora del monte de utilidad pública "Baldíos de Almonaster la Real con casetas, transformadores, antenas, mástiles y otros elementos similares", por infracción de los artículos 24 y 25 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones.

3.El fallo estimatorio se fundamentó, en concreto, en la insuficiencia del informe económico financiero elaborado con ocasión de la aprobación de la Ordenanza Fiscal, estimando así la impugnación indirecta planteada por la recurrente, declarando la nulidad de la liquidación y planteando la correspondiente cuestión de ilegalidad de la Ordenanza ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por auto de fecha 13 de febrero de 2024.

4.El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, mediante la Sentencia n.º 351/2024, de 10 de abril de 2024, dictada en el procedimiento de cuestión de ilegalidad 74/2024, inadmitió la cuestión por omisión de uno de los presupuestos procesales de la misma, al omitir el Auto de planteamiento mencionar los preceptos de la ordenanza cuya aplicación dio lugar a la liquidación de la tasa que se anula.

Frente a la meritada sentencia, la entidad SANDETEL preparó el presente recurso de casación.

SEGUNDO.- *Preparación del recurso de casación.*

1.La parte recurrente, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos el artículo 123.1 en relación con el artículo 126.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), así como el artículo 31.1 de la Constitución española (CE).

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

3.Subraya que la normativa que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal.

4.Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque; (i) se resuelve un proceso en que se impugnó indirectamente una disposición de carácter general (art. 88.2.g) LJCA); (ii) la doctrina sentada en la sentencia impugnada es contradictoria con la de otros órganos jurisdiccionales (art. 88.2.a) LJCA); (iii) la cuestión suscitada afecta a un gran número de situaciones (art. 88.2 c) LJCA); (iv) en la resolución impugnada se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia (art. 88.3.a) LJCA) .

5.Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo en el que se precise:

Síguenos en...



«[...] si el art. 123.1 LJCA ha de interpretarse en el sentido de que es posible que el Auto que plantea la cuestión de ilegalidad ciña tal cuestión a la totalidad de los preceptos de la disposición reglamentaria en los casos en los que se pretenda la declaración por el Tribunal Superior de la nulidad totalidad de la disposición por afectar el vicio de invalidez a la totalidad de la misma y no a una parte concreta de su articulado.

Asimismo, en caso de que la respuesta a la cuestión anterior sea negativa, se precise por el Tribunal Supremo si, aun omitiendo el Auto de planteamiento de la cuestión de ilegalidad la cita concreta del precepto o preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda, los mismos pueden quedar precisados por las partes personadas en el procedimiento de cuestión de ilegalidad al amparo del art. 123.2 LJCA».

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

La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 4 de junio de 2024, habiendo comparecido la entidad SANDETEL, como parte recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA. De igual modo lo ha hecho, como parte recurrida, el Ayuntamiento de Almonaster la Real, representado por la procuradora doña Leticia Sánchez Sánchez, Letrada de la Exma. Diputación Provincial de Huelva.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Requisitos formales del escrito de preparación.*

El escrito de preparación ha sido presentado en plazo (artículo 89.1), contra sentencia susceptible de casación (artículo 86, apartados 1 y 2) y por quien está legitimado, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

Además, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la resolución de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar la necesidad de su debida observancia en el proceso de instancia, así como su relevancia en el sentido del fallo.

SEGUNDO.- *Cuestión litigiosa y marco jurídico.*

1.El presente recurso suscita una cuestión jurídica de naturaleza procesal relativa a la interpretación del artículo 123.1 LJCA, en aquellos supuestos en que la cuestión de ilegalidad se ciña a la totalidad de los preceptos de la disposición reglamentaria, pretendiendo la declaración por el Tribunal Superior de la nulidad de toda la disposición por afectar el vicio de invalidez -en este caso concreto la insuficiencia del informe económico financiero-, a la totalidad de la misma y no a una parte concreta de su articulado.

2.El análisis de la cuestión suscitada conlleva la toma en consideración los siguientes preceptos: En primer término, el artículo 123.1º de la LJCA, que dispone lo siguiente:

«1. El Juez o Tribunal planteará, mediante auto, la cuestión de ilegalidad prevista en el artículo 27.1 dentro de los cinco días siguientes a que conste en las actuaciones la firmeza de la sentencia. *La cuestión habrá de ceñirse exclusivamente a aquel o aquellos preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda*».

En segundo término, el apartado 2º del mismo artículo 123 LJCA:

«2. En este auto se acordará emplazar a las partes para que, en el plazo de quince días, puedan comparecer y formular alegaciones ante el Tribunal competente para fallar la cuestión. Transcurrido este plazo, no se admitirá la personación».

Finalmente, el artículo 126.1 de la LJCA que, en relación con la sentencia que resuelve la cuestión de ilegalidad, señala:

«1. La sentencia estimará o desestimará parcial o totalmente la cuestión, salvo que faltare algún requisito procesal insubsanable, caso en que la declarará inadmisibile».

TERCERO.- *Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.*

1.Concurre en este recurso de casación la presunción de interés casacional prevista en el artículo 88.3.c) de la LJCA, al tratarse de un procedimiento en el que impugnó indirectamente una disposición de carácter general, en concreto, la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Almonaster la Real reguladora del monte de utilidad pública "Baldíos de Almonaster la Real con casetas, transformadores, antenas, mástiles y otros elementos similares".

Síguenos en...



El Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Huelva anuló la liquidación de la tasa efectuada en aplicación de la referida Ordenanza y planteó la cuestión de ilegalidad de dicha disposición general ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, solicitando su nulidad por insuficiencia del informe económico financiero exigido para justificar la cuantía de la tasa en base al valor de mercado conforme al artículo 25 TRLHL, al no especificar, precisar ni concretar las razones económicas en virtud de las cuales se fijan las cuantías que se señalan en la modificación de la ordenanza previamente aprobada, en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la sentencia recurrida en casación, inadmitió la cuestión de ilegalidad por omisión de uno de los presupuestos procesales de la misma, al no mencionarse en el auto de planteamiento los preceptos de la ordenanza fiscal cuya aplicación dio lugar a la liquidación de la tasa. Conviene recoger el razonamiento contenido en el FJ 2º de la sentencia recurrida:

«[...] el enjuiciamiento que el recurso indirecto permite, no es como en el caso del recurso directo de toda la norma, sino únicamente del precepto en su ampliación motiva el acto administrativo singular, que impugnado mediante recurso directo habilita para impugnar indirectamente la norma singular.

Pues bien, en el caso de autos, el auto planteando la cuestión omite mencionar los preceptos de la ordenanza cuya aplicación dieron lugar a la liquidación de la tasa que se anula por apreciarse la ilegalidad de la norma por omisión del informe económico financiero. Sin que tampoco en la sentencia se haga mención de cuál sea ese precepto de la ordenanza fiscal en el que se concreta la ilegalidad y que es objeto del planteamiento de la correspondiente cuestión, ahora examinada».

2. También puede apreciarse la concurrencia de la presunción de interés casacional contemplada en el artículo 88.3.a) LJCA, por cuanto puede considerarse que no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los presupuestos de la cuestión de ilegalidad y, en concreto, sobre la necesidad de que en el auto de planteamiento se mencionen los preceptos de la disposición general cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda, conforme a lo establecido en el artículo 123.1 LJCA, cuando se aprecie la ilegalidad de la totalidad de la disposición general por insuficiencia del informe económico financiero.

Existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha declarado que «[...] con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa referida-, no cabe alegar, sin más, la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL en la elaboración de la Ordenanza, por tratarse de un vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general; sin embargo, si es posible dicha alegación si se cuestiona uno de los elementos esenciales conformador de la tasa, imprescindible para la determinación de la deuda tributaria, en tanto que en los informes técnicos debe contenerse los criterios determinantes de la fijación de dichos elementos o características definitorias de la tasa, correspondiéndole la prueba de la insuficiencia a quien impugna la liquidación» [sentencia de 6 de noviembre de 2020 (RCA 6474/2018)].

Asimismo, en sentencia de 20 de mayo de 2021 (RCA 6212/2019) se ha admitido que «En la impugnación indirecta de una disposición general, prevista en el art. 26 LJCA -como en este caso la ordenanza fiscal reguladora de la tasa de basuras-, en principio, cabría alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico-económicos, en la medida en que fueran determinantes de la configuración, coste global y reparto del importe de las tasas, de acuerdo con la reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo al respecto», con la matización de que en el ámbito de la impugnación indirecta de una disposición general que se limita a una mera actualización del importe de las cuotas tributarias, sin innovar la norma en las restantes determinaciones fiscales, la impugnación indirecta únicamente puede referirse a ese estricto punto en que la ordenanza modifica la preexistente. Lo que es también predicable de la cuestión de ilegalidad derivada de la anulación del acto de aplicación mediante sentencia firme, fundada en la invalidez de un precepto reglamentario, en los términos del artículo 27.1 LJCA.

Ahora bien, esta jurisprudencia viene referida a una cuestión relacionada con el fondo del asunto a resolver en la cuestión de ilegalidad, pero no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo [artículo 88.3.a) LJCA] sobre el aspecto procesal consistente en la necesidad de que en el auto de planteamiento se mencionen los preceptos de la disposición general cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda, conforme a lo establecido en el artículo 123.1 LJCA, cuando se aprecie la ilegalidad de la totalidad de dicha disposición general por insuficiencia del informe económico financiero.

También es conveniente profundizar en la configuración del procedimiento especial de cuestión de ilegalidad, como un mecanismo de depuración de ordenamiento jurídico que se inicia de oficio por el órgano judicial, y si las eventuales omisiones del auto que eleva la cuestión de ilegalidad pueden ser suplidas por las alegaciones formuladas por las partes en el trámite previsto en el artículo 126.2 LJCA.

3. Además, puede añadirse que la cuestión que presenta este recurso tiene una evidente proyección de generalidad, pues trasciende del conflicto concreto que se sitúa en el origen de esta litis y los criterios que se fijen para su resolución podrán ser de aplicación a supuestos con identidad de razón. Esto es, en casos en que a un tribunal superior le sea planteada una cuestión de ilegalidad en relación con la totalidad de una disposición general, por lo que cabe apreciar asimismo la circunstancia del artículo 88.2.c) LJCA.

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

1. Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de Admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de las siguientes cuestiones:

1. *Determinar si el art. 123.1 LJCA ha de interpretarse en el sentido de que es posible que el Auto que plantea la cuestión de ilegalidad se refiera a la totalidad de la disposición reglamentaria por afectar el vicio de invalidez -insuficiencia del informe económico financiero- al conjunto de la misma y no a una parte concreta de su articulado.*

2. *Determinar si, la omisión en el auto de planteamiento de la cita concreta del precepto o preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda constituye un requisito procesal insubsanable que puede determinar su inadmisibilidad conforme al artículo 126.1º LJCA o puede quedar suplida por la identificación de los preceptos cuya nulidad se pretende por las partes personadas en el procedimiento de cuestión de ilegalidad, mediante las alegaciones previstas en el art. 123.2 LJCA .*

2. La norma que, en principio, será objeto de interpretación es el artículo 123, apartados 1º y 2º, en relación con el artículo 126.1º de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Comunicación y remisión.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1º) Admitir el recurso de casación n.º 4817/2024, preparado por la procuradora doña Macarena Limón Frayle en representación de la entidad Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A, contra la sentencia dictada el 10 de abril de 2024 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que inadmitió la cuestión de ilegalidad n.º 74/2024.

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

1. *Determinar si el art. 123.1 LJCA ha de interpretarse en el sentido de que es posible que el Auto que plantea la cuestión de ilegalidad se refiera a la totalidad de la disposición reglamentaria por afectar el vicio de invalidez - insuficiencia del informe económico financiero- al conjunto de la de la misma y no a una parte concreta de su articulado.*

2. *Determinar si la omisión en el auto de planteamiento de la cita concreta del precepto o preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda constituye un requisito procesal insubsanable que puede determinar su inadmisibilidad conforme al artículo 126.1º LJCA o puede quedar suplida por la identificación de*

Síguenos en...

los preceptos cuya nulidad se pretende por las partes personadas en el procedimiento de cuestión de ilegalidad, mediante las alegaciones previstas en el art. 123.2 LJCA .

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación el artículo 123 apartados 1º y 2º, en relación con el artículo 126.1º, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página *web* del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

