

TRIBUNAL SUPREMO

Auto de 20 de noviembre de 2024
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 8876/2023

SUMARIO:

Tasas. Tasa a los titulares de centrales nucleares por la prestación de un servicio de seguridad por parte de agentes de la Guardia Civil dentro de las instalaciones. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si la solicitud de rectificación de una autoliquidación y de la consiguiente devolución de ingresos indebidos es cauce adecuado para cuestionar la autoliquidación practicada por un contribuyente que ha procedido a ingresar en plazo las cuantías por él calculadas en cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a fin de no ser sancionado por dejar de autoliquidar e ingresar en plazo, cuando considere que la norma reguladora del tributo es contraria a la Constitución. Se debe determinar también si el reparto competencial hecho en la Constitución española, y en particular su art. 149.1.29 CE, permite el establecimiento por ley ordinaria de una tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las centrales nucleares u otras instalaciones nucleares, como la creada por la disp. final 7.ª de la Ley 34/2015 (Modificación LGT). Por otro lado, se debe precisar si puede constituir el hecho imponible de una tasa la prestación de este servicio por referirse, afectar o beneficiar a personas determinadas o haber sido motivados por estas, directa o indirectamente, así como si no es óbice para ello que el sector privado, esto es, los titulares de las instalaciones nucleares, presten un servicio de seguridad privada en cumplimiento en lo dispuesto en el art. 30 del RD 1308/2011 (Protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas), modificado por el RD 1086/2015. Finalmente deberá determinar si la tarifa asignada a la tasa concernida resulta proporcional y se halla suficientemente justificada en la Ley 34/2015 y en la Orden INT/1658/2016, de 30 de septiembre, que aprobó el modelo de autoliquidación y pago de la tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de centrales nucleares u otras instalaciones nucleares.

AUTO**Magistrados/as**

RAFAEL TOLEDANO CANTERO
JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

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

Fecha del auto: 20/11/2024
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 8876/2023
Materia:
Submateria:
Fallo/Acuerdo: Auto Admisión
Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra
Secretaría de Sala Destino: 002
Transcrito por:
Nota:
R. CASACION núm.: 8876/2023

Síguenos en...

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 20 de noviembre de 2024.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal de la entidad "Asociación Nuclear Asco-Vandellos 11, A.I.E", interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Secretario de Estado de Seguridad de 27 de mayo de 2022 que desestimó los recursos de alzada formulados frente a la desestimación por silencio administrativo, y a la posterior resolución expresa de fecha 7 de abril de 2022 emitida por la Directora General de la Guardia Civil, de la denominada impugnación y solicitud de rectificación y devolución, presentada el 27 de abril de 2020, de la autoliquidación de la tasa relativa a la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las Centrales nucleares u otras instalaciones nucleares.

La sentencia de 8 de septiembre de 2023, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 867/2022 y confirmó la resolución antes referida.

Esta sentencia, que constituye el objeto del presente recurso de casación, funda su decisión en que la tasa cuya liquidación es objeto de controversia fue creada por norma con rango de ley, en concreto por la Disposición Final 7ª de la ley 34/2015, de modificación de la Ley 58/2003, General Tributaria, y que no es susceptible de modificación por la jurisdicción ordinaria, no suscitando dudas de su constitucionalidad. Por otra parte, la Sala de instancia, con remisión a lo fundamentado en la resolución del recurso de alzada, ha considerado que la solicitud de rectificación de autoliquidaciones no es cauce apropiado para impugnar la tasa, pues no puede justificarse la pretendida rectificación en la inconstitucionalidad de la norma que crea el tributo.

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1.La defensa de la parte recurrente, la entidad "Asociación Nuclear Asco-Vandellos 11, A.I.E", tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los siguientes preceptos:

- Artículos 9.3, 31, 103, 104 y 149.1.29 de la Constitución Española [«CE»].

- Artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) [«LGT»].

- Artículos 6, 19 y 20 de la ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril) [«LTPP»].

- Artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo) [«LOFCS»].

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que, según se infiere de sus explicaciones, si la sentencia hubiera interpretado correctamente las normas invocadas y respetado el reparto constitucional de competencias, habría colegido la necesidad de elevar una cuestión de inconstitucionalidad y habría concluido que la solicitud de rectificación de la autoliquidación sí es cauce apropiado para cuestionarla cuando se entienda que el ingreso derivado de la misma es contrario a la Constitución. Asimismo, considera que, de haberse aplicado la normativa invocada, de forma subsidiaria, la Sala *a quopodría* haber estimado la solicitud de nulidad del Real Decreto 1086/2015, que modifica el Real Decreto 1308/2011, sobre protección física de las instalaciones y de los materiales nucleares y de las fuentes radiactivas, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento de elaboración normativa legalmente establecido.

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

Síguenos en...

4. Considera que acaece interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurren la circunstancia contemplada en la letra d) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), y la presunción contenida en el artículo 88.3.a) del mismo texto legal.

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

La Sala sentenciadora tuvo por preparado el recurso de casación por medio de auto de 11 de diciembre de 2023, habiendo comparecido el procurador don Javier Segura Zariquiey, en representación de la mercantil recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de quince días señalado en el artículo 89.5 LJCA. También lo ha hecho, como recurrida, la abogacía del Estado, que no se opone a la admisión.

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

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

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

En primer lugar, desde un punto de vista formal, debe señalarse que el escrito de preparación ha sido presentado en plazo (artículo 89.1 LJCA), contra resolución susceptible de casación (artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y por quien está legitimada, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

De otro lado, 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.*

La cuestión con interés casacional que plantea el presente recurso se contrae a determinar si nuestro marco constitucional permite al Estado imponer una tasa a sujetos particulares, titulares de instalaciones nucleares, para sufragar la prestación de un servicio de seguridad -servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las Centrales nucleares u otras instalaciones nucleares- que es de su competencia exclusiva, así como, si a tal efecto, resulta relevante que estos sujetos también presten un servicio de seguridad en las centrales nucleares. En caso de ser posible el establecimiento de una tasa de estas características, se plantea si es proporcional la tarifa establecida y si la ausencia de memoria económico-financiera que la justifique es un vicio invalidante. Por otro lado, suscita una cuestión que ya ha sido planteada y resuelta por nuestra jurisprudencia, atinente a si la solicitud de rectificación de una autoliquidación y de devolución de ingresos indebidos es cauce apropiado para cuestionarla cuando el fundamento último del solicitante es la inconstitucionalidad de la norma que regula el tributo.

Interesa destacar, a fin de delimitar las cuestiones que plantean interés casacional objetivo, el marco jurídico aplicable y los hechos ocurridos.

El tributo controvertido, la tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las Centrales nucleares u otras instalaciones nucleares, fue creada por la Disposición Final 7ª de la ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la LGT.

La entidad recurrente, como sujeto pasivo de esta tasa, presentó reclamación a la Directora General de la Guardia Civil, firmada el día 27 de abril de 2020, mediante la que se decía "impugnar" la autoliquidación que por tal concepto había sido presentada correspondiente al año 2020 y que había sido cuantificada con base en los setenta agentes de la Guardia Civil que se habían implantado en el interior de la Central Nuclear Vandellos, de conformidad con lo establecido en la Orden INT/1658/2016, de 30 de septiembre. Esta solicitud se fundamentó en la inconstitucionalidad de la imposición de tal tasa conforme a los artículos 31, 103 y 149 de la Constitución Española, así como en la contraposición con la Ley General Tributaria, la Ley de Tasas y Precios Públicos así como la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, solicitándose asimismo el reconocimiento de la improcedencia de los ingresos tributarios realizados.

Transcurrido el plazo máximo de resolución de este procedimiento, la interesada entendió desestimada su solicitud por silencio administrativo. Posteriormente, el día 7 de abril de 2022, la Directora General de la Guardia Civil dictó resolución desestimatoria expresa.

Se interponen sendos recursos de alzada contra estas resoluciones desestimatorias que fueron resueltos por resolución del Secretario de Estado de Seguridad de 27 de mayo de 2022.

Síguenos en...

Frente a este último acto se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la sentencia objeto del presente recurso de casación, que consideró conforme a derecho esta solución merced a la argumentación sintetizada en el Hecho Primero de esta resolución.

A fin de resolver las cuestiones aludidas será necesario tomar en consideración los preceptos que regulan la tasa referida, apartados 1 a 6 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 34/2015, así como los artículos 9.3, 31, 103, 104, 120.3 y 149.1.29 CE; artículo 2 LGT; artículos 6, 19 y 20 LTPP y artículo 14 de la LOFCS.

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

1.Existe, a nuestro juicio, interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque en este litigio se presenta un problema jurídico que puede necesitar del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, ya que la base de disconformidad que trasluce la argumentación de la recurrente sitúa determinados preceptos constitucionales como fundamento de la improcedencia del tributo. Así, cuestiona la entidad recurrente, titular de una instalación nuclear, que el Estado esté autorizado a sufragar mediante una tasa un servicio de seguridad pública cuya competencia exclusiva le corresponde ex artículo 149.1.29 CE, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Ello implica que pueda apreciarse la circunstancia descrita en el artículo 88.2.d) LJCA.

2.Interesa destacar que también se denuncia la confrontación con lo dispuesto en la LO 1/1989, en cuanto que en su artículo 14 dispone que será el Ministerio del Interior quien dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material. Esta posible discrepancia con una ley orgánica que, a juicio del recurrente, comporta una invasión de competencias, así como el difícil encaje de una tasa que podría estar siendo devengada por un servicio que presta el sector privado, en cuanto que los titulares de las centrales ya proporcionan la seguridad que se les requiere, y que por tanto no reuniría los requisitos exigidos por la LGT y por la LTPP para su exacción, obligan a apreciar la presunción del artículo 88.3.a) LJCA, pues no existe jurisprudencia sobre estos problemas ni, menos aún, sobre esta específica tasa.

3.Por último, si bien es cierto que existen varios pronunciamientos de esta Sala sobre la posibilidad de discutir una figura tributaria y de obtener la devolución de lo ingresado mediante la solicitud de rectificación de una autoliquidación aun cuando lo cuestionado sea su constitucionalidad o su conformidad con el Derecho de la Unión Europea, verbigracia la sentencia núm. 1008/2021, de 12 de julio, rca. 4066/2020, también lo es que esta doctrina puede necesitar ser reforzada a la luz de lo declarado por la sentencia de instancia, que se remite a lo dispuesto en el fundamento quinto de la resolución del recurso de alzada para rechazar la tesis propugnada por el recurrente.

Así, se advierte en este punto la necesidad de completar, reforzar o matizar la jurisprudencia existente, propósitos que también quedan englobados en el artículo 88.3.a) LJCA en cuanto el recurso de casación no queda estrictamente dirigido a la formación de la jurisprudencia *ex novo*, sino que también quiere servir a completarla en caso necesario y a asegurar su comprensión y observancia por los demás órganos jurisdiccionales.

4.Por las razones expuestas se hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que esclarezca este interrogante, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 CE).

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:

Determinar si la solicitud de rectificación de una autoliquidación y de la consiguiente devolución de ingresos indebidos es cauce adecuado para cuestionar la autoliquidación practicada por un contribuyente que ha procedido a ingresar en plazo las cuantías por él calculadas en cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a fin de no ser sancionado por dejar de autoliquidar e ingresar en plazo, cuando considere que la norma reguladora del tributo es contraria a la Constitución.

Determinar si el reparto competencial hecho en la Constitución española, y en particular su artículo 149.1.29, permite el establecimiento por ley ordinaria de una tasa estatal por la

prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las Centrales nucleares u otras instalaciones nucleares, como la creada por la Disposición Final 7ª de la ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la LGT.

Precisar si puede constituir el hecho imponible de una tasa la prestación de este servicio por referirse, afectar o beneficiar a personas determinadas o haber sido motivados por estas, directa o indirectamente, así como si no es óbice para ello que el sector privado, esto es, los titulares de las instalaciones nucleares, presten un servicio de seguridad privada en cumplimiento en lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas, modificado por el Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre.

Determinar si la tarifa asignada a la tasa concernida resulta proporcional y se halla suficientemente justificada en la Ley 34/2015 y en la Orden INT/1658/2016, de 30 de septiembre, que aprobó el modelo de autoliquidación y pago de la tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de centrales nucleares u otras instalaciones nucleares.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son:

Los apartados 1 a 6 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 34/2015, así como los artículos 9.3, 31, 103, 104, 120.3 y 149.1.29 CE; artículo 2 LGT; artículos 6, 19 y 20 LTPP y artículo 14 de la LOFCSE, 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 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 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 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:

1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8876/2023, preparado por la representación procesal de la entidad "Asociación Nuclear Asco-Vandellos 11, A.I.E", contra la sentencia de 8 de septiembre de 2023, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 867/2022.

2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

Determinar si la solicitud de rectificación de una autoliquidación y de la consiguiente devolución de ingresos indebidos es cauce adecuado para cuestionar la autoliquidación practicada por un contribuyente que ha procedido a ingresar en plazo las cuantías por él calculadas en cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a fin de no ser sancionado por dejar de autoliquidar e ingresar en plazo, cuando considere que la norma reguladora del tributo es contraria a la Constitución.

Determinar si el reparto competencial hecho en la Constitución española, y en particular su artículo 149.1.29, permite el establecimiento por ley ordinaria de una tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de las Centrales nucleares u otras instalaciones nucleares, como la creada por la Disposición Final 7ª de la ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la LGT.

Precisar si puede constituir el hecho imponible de una tasa la prestación de este servicio por referirse, afectar o beneficiar a personas determinadas o haber sido motivados por estas, directa o indirectamente, así como si no es óbice para ello que el sector privado, esto es, los titulares de las instalaciones nucleares, presten un servicio de seguridad privada en cumplimiento en lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas, modificado por el Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre.

Determinar si la tarifa asignada a la tasa concernida resulta proporcional y se halla suficientemente justificada en la Ley 34/2015 y en la Orden INT/1658/2016, de 30 de septiembre,

Síguenos en...

que aprobó el modelo de autoliquidación y pago de la tasa estatal por la prestación de servicios de respuesta por la Guardia Civil en el interior de centrales nucleares u otras instalaciones nucleares.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: Los apartados 1 a 6 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 34/2015; artículos 9.3, 31, 103, 104, 120.3, y 149.1.29 de la Constitución Española [«CE»]; artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) [«LGT»]; artículos 6, 19 y 20 de la ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril) [«LTPP»] y artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo) [«LOFCS»].

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

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

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

6.º) 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 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).