

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 5 de marzo de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 2089/2024

SUMARIO:

Procedimiento de recaudación. Período ejecutivo. Procedimiento de apremio. Motivos de impugnación. *Impugnación indirecta de disposiciones de carácter general.* El recurso de casación suscita un conjunto de interrogantes jurídicos sobre la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general y su relación con los motivos tasados de oposición a la providencia de apremio que se estima suficientemente fundado a los efectos de admisión del recurso, que cuenta con notoria proyección general y que deriva de un proceso en el que se impugnó indirectamente una disposición de carácter general. Se aprecia conveniente analizar cómo debe operar, en estos escenarios, la limitación contenida en el art. 73 LJCA respecto de las liquidaciones firmes que son, posteriormente, reclamadas en la providencia de apremio. El Tribunal deberá determinar si, con ocasión de la impugnación de una providencia de apremio, es admisible recurrir indirectamente una disposición de carácter general -en este caso, la ordenanza local reguladora del precio público establecido por el abastecimiento de agua- cuya ilegalidad podría fundar la nulidad de las liquidaciones reclamadas en aquella providencia. En particular, discernir si dicho recurso indirecto contra la ordenanza es posible cuando el obligado tributario pudo impugnar la disposición general, bien de forma directa, bien de modo indirecto con ocasión del recurso frente a las liquidaciones apremiadas, sin así haberlo hecho. En caso de responder afirmativamente a las anteriores cuestiones, aclarar si, en atención al art.73 LJCA, la anulación de la disposición general en dicho recurso indirecto afecta a los actos de liquidación firmes dictados a su amparo con anterioridad a dicha anulación y, por consiguiente, a la providencia de apremio que reclama dichas deudas.

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

AUTO

Fecha del auto: 05/03/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2089/2024

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2089/2024

Síguenos en...

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

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 5 de marzo de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal del Ayuntamiento de Benamargosa interpuso recurso de apelación frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Málaga (p.o. 781/2018), de 2 de marzo de 2022, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la providencia de apremio de 12 de abril de 2018, girada a dicho Ayuntamiento por la Mancomunidad de Municipios Costa del Sol-Axarquía, en reclamación de diversas liquidaciones del precio público establecido por el abastecimiento de agua en alta, procedente del embalse de la Viñuela.

El recurso de apelación, seguido con el núm. 2139/2022, fue estimado por sentencia de 11 de mayo de 2023 dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, en la que, en cuanto ahora interesa, se consideró posible que el obligado tributario, con ocasión de la impugnación de una providencia de apremio, impugnara indirectamente la ordenanza local reguladora del precio público apremiado, cuya anulación -acordada en la misma sentencia- provocó la nulidad de las liquidaciones apremiadas y, por su razón, la de la providencia.

Diconforme con dicha sentencia, la representación procesal de la Mancomunidad de Municipios Costa del Sol-Axarquía preparó el actual 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 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) en relación con los artículos 12 y 167, apartados 1 y 2 de la misma ley y 3.1 del Código Civil.
- Los artículos 26.1, 27.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

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 se dan las circunstancias contempladas en las letras a), b), c) y g) del artículo 88.2 LJCA.

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

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 26 de febrero de 2024, habiendo comparecido la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol-Axarquía, como parte recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 15 días señalado en el artículo 89.5 LJCA. De igual modo lo ha hecho, como parte recurrida, el Ayuntamiento de Benamargosa.

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), contra sentencia susceptible de casación (artículo 86, apartados 1 y 2) y por quien está legitimado, al haber sido parte en el proceso de

Síguenos en...



instancia (artículo 89.1), 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.*

Este recurso suscita una cuestión jurídica sobre los motivos de oposición de las providencias de apremio (art. 167.3 LGT) y el alcance de la impugnación indirecta de disposiciones generales (art. 26 LJCA). En particular, el interrogante consiste en determinar si, con ocasión de la impugnación de una providencia de apremio, es admisible recurrir indirectamente una disposición de carácter general -en este caso, la ordenanza local reguladora del precio público- cuya ilegalidad provocaría la nulidad de las liquidaciones reclamadas en aquella providencia y, por tal razón, la de la providencia misma.

La sentencia de apelación hoy recurrida aborda tal cuestión en el fundamento jurídico 4º y señala al respecto lo siguiente:

«[...] debemos comenzar poniendo de manifiesto que, tal y como ha sostenido reiteradamente esta Sala el contribuyente no puede oponer en aquella motivos de nulidad afectantes a la propia liquidación practicada sino sólo los referentes al cumplimiento de las garantías inherentes al propio proceso de ejecución. Por ello, y siendo la providencia de apremio un acto del procedimiento de ejecución, frente al mismo tan solo resultan oponibles, en principio, los motivos tasados que establece el artículo 167.3 de la Ley General Tributaria.

[...]

Ahora bien, el carácter tasado de los medios de oposición admitidos, no implica que, en todo caso, sólo aquellos sean admisibles, puesto que hay supuestos en que igualmente pueden ser alegados vicios previos que afecten a la liquidación apremiada. A este respecto resulta ciertamente ilustrativa la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 febrero 2013 (dictada en el recurso de casación 3597/2009), que, con cita de la previa de la misma Sala y Sección de 22 de julio de 2005 (casación 136/2000), ponía de manifiesto que [...].

Y de la misma forma, en la posterior Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2013 (casación para la unificación de la doctrina 375/2012), se reiteraba que [...].

La cuestión, por tanto, aun cuando presenta muchas más aristas que las que pretende el Ayuntamiento recurrente, exigía un abordaje por parte del Juzgado *a quo*, al haberse opuesto expresamente por aquel la nulidad de pleno derecho de las deudas apremiadas por derivar de la aplicación de una Ordenanza ilegal. Y dado que no lo hizo así dicho órgano, debemos acometer el estudio de esta cuestión en la presente».

Con base en ello, la Sala de Málaga se adentró en el análisis de los motivos de nulidad aducidos respecto de la ordenanza local y concluyó que, en efecto, la ordenanza era disconforme a Derecho por lo que, al amparo del artículo 27.2 LJCA, declaró la nulidad de la misma.

La Mancomunidad de Municipios recurrente, sin embargo, que los motivos de impugnación frente a las providencias de apremio están tasados por Ley (art. 167.3 LGT) y que no cabía la impugnación indirecta de la ordenanza local.

Además, argumenta igualmente que no cabe admitir como motivo de oposición a la providencia la nulidad de las liquidaciones apremiadas por un vicio de ilicitud de la ordenanza local cuando el obligado tributario haya tenido posibilidad de impugnar la citada ordenanza de forma directa en el plazo legalmente previsto o indirectamente al recurrir las liquidaciones, sin que así lo haya hecho.

Trae a colación, en este sentido, el artículo 73 LJCA en virtud del cual: «Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente».

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

El recurso de casación preparado por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol-Axarquía cuenta, a juicio de esta Sección Primera, con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia puesto que suscita un conjunto de interrogantes jurídicos sobre la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general y su relación con los motivos tasados

Síguenos en...



de oposición a la providencia de apremio que se estima suficientemente fundado a los efectos de admisión del recurso, que cuenta con notoria proyección general (art. 88.2.c) LJCA) y que deriva de un proceso en el que se impugnó indirectamente una disposición de carácter general (art. 88.2.g) LJCA).

En este sentido, cabe señalar que, aunque existen diversos pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre los motivos admisibles de oposición frente a las providencias de apremio y, particularmente, sobre la oponibilidad de la nulidad de las liquidaciones apremiadas como consecuencia de la nulidad de la norma al amparo de la que se dictaron (*vid.* SSTs de 9 de diciembre de 1996 (rec. 1493/1994), de 18 de junio de 1998 (rec. 10544/1991) y de 16 de septiembre de 1999 (rec. 2115/1996)), la mayor parte de ellos se refieren a supuestos, diferentes a lo que aquí sucede, en los que la anulación de la disposición general se había acordado con anterioridad al dictado de las liquidaciones y de la providencia de apremio.

Además, en otros pronunciamientos se ha considerado como dato relevante el hecho de que el obligado no hubiera contado con la posibilidad de recurrir las liquidaciones -y, en su caso, aducir la nulidad de la disposición general- de forma previa a la impugnación de la providencia, bien por no haber sido correctamente notificadas las liquidaciones o por otras causas que le hubieran podido generar indefensión [*vid.* SSTs de 11 de octubre de 1997 (rec. 150/1993), de 17 de mayo de 2012 (rec. 5934/2009), de 20 de febrero de 2013 (rec. 3597/2009) y de 22 de marzo de 2013 (rec. 375/2012)), circunstancias que no parecen concurrir en este caso.

Finalmente, se aprecia conveniente analizar cómo debe operar, en estos escenarios, la limitación contenida en el artículo 73 LJCA respecto de las liquidaciones firmes que son, posteriormente, reclamadas en la providencia de apremio.

Todo ello permite estimar concurrente el exigible interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que aconseja un nuevo pronunciamiento de esta Sala.

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

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, con ocasión de la impugnación de una providencia de apremio, es admisible recurrir indirectamente una disposición de carácter general -en este caso, la ordenanza local reguladora del precio público- cuya ilegalidad podría fundar la nulidad de las liquidaciones reclamadas en aquella providencia.

En particular, discernir si dicho recurso indirecto contra la ordenanza es posible cuando el obligado tributario pudo impugnar la disposición general, bien de forma directa, bien de modo indirecto con ocasión del recurso frente a las liquidaciones apremiadas, sin así haberlo hecho.

En caso de responder afirmativamente a las anteriores cuestiones, aclarar si, en atención al artículo 73 LJCA, la anulación de la disposición general en dicho recurso indirecto afecta a los actos de liquidación firmes dictados a su amparo con anterioridad a dicha anulación y, por consiguiente, a la providencia de apremio que reclama dichas deudas.

Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 167 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en relación con los artículos 26 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, 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:

Síguenos en...



1º) Admitir el recurso de casación n.º 2089/2024, preparado por la procuradora doña Amalia Chacón Aguilar en representación de la Mancomunidad de Municipios de las Costa del Sol-Axarquía, contra la sentencia dictada el 11 de mayo de 2023 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga que estimó el recurso de apelación n.º 2139/2022.

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

Determinar si, con ocasión de la impugnación de una providencia de apremio, es admisible recurrir indirectamente una disposición de carácter general -en este caso, la ordenanza local reguladora del precio público- cuya ilegalidad podría fundar la nulidad de las liquidaciones reclamadas en aquella providencia.

En particular, discernir si dicho recurso indirecto contra la ordenanza es posible cuando el obligado tributario pudo impugnar la disposición general, bien de forma directa, bien de modo indirecto con ocasión del recurso frente a las liquidaciones apremiadas, sin así haberlo hecho.

En caso de responder afirmativamente a las anteriores cuestiones, aclarar si, en atención al artículo 73 LJCA, la anulación de la disposición general en dicho recurso indirecto afecta a los actos de liquidación firmes dictados a su amparo con anterioridad a dicha anulación y, por consiguiente, a la providencia de apremio que reclama dichas deudas.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación del artículo 167 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en relación con los artículos 26.1 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, 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.

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).