

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ082386

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 708/2021, de 20 de mayo de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 6212/2019

**SUMARIO:**

**Tasas. Cuestiones generales. Impugnación indirecta de una ordenanza fiscal alegando la ausencia absoluta de la memoria económica-financiera, o su insuficiencia o falta de corrección.** La pregunta del auto de admisión se equivoca al plantear la cuestión casacional sobre el fundamento de la impugnación indirecta, porque aquí la sentencia impugnada que resuelve la posterior cuestión de ilegalidad, esto es, una impugnación ya directa, sólo examina la ordenanza, no los actos de aplicación, y cuya resolución determina la declaración de validez o nulidad *erga omnes* de los preceptos reglamentarios, cuestión de ilegalidad que es consecuencia necesaria del fallo de instancia. Podemos reputar errónea la doctrina sentada en la sentencia que resuelve la cuestión de ilegalidad, en un sentido anulatorio de los preceptos de la ordenanza. Conforme a la STS de 30 de marzo de 2015, recurso n.º 850/2014 (NFJ057980) no es posible invocar, por vía de impugnación indirecta, motivos de forma o fondo -en este particular caso son indiferentes unos y otros- en aquellos supuestos en que la disposición general, de aprobación o publicación periódica, se limite a actualizar las cuantías de las cuotas para compensar su cuantía de la depreciación monetaria. Desde el punto de vista procesal, la incorporación a la ordenanza de las previsiones establecidas con anterioridad, en versiones previas y meramente reproducidas a los efectos de dar soporte a la mencionada actualización, no autoriza que se puedan impugnar, por vía indirecta, tales aspectos, normas o regulación preexistentes, y no tanto por la concurrencia de una suerte de *cosa juzgada administrativa* inexistente, cuanto por el contenido regulador de la ordenanza, que se limita, como ya hemos dicho con insistencia, a una mera elevación de la cuantía de la cuota de la tasa en función de la aplicación del IPC. Acordar lo contrario sería dejar establecida de forma permanente la posibilidad de fundar -cualquier que fuera el criterio más o menos abierto al respecto- la impugnación indirecta de la ordenanza en defectos que, aun cuando fueran sustantivos, o tuvieran una vertiente material -como ocurre, por ejemplo, ante la total ausencia o grave insuficiencia de memoria- tales eventuales defectos únicamente afectarían a la configuración original de la tasa, en que tiene sentido someter a debate si el importe de ésta está fundadamente fijado en su procedimiento de elaboración, a través de los hitos de su tramitación o *interna corporis*, atendiendo al coste global del servicio, y a su equitativo reparto entre los usuarios, problema que no permanece en modo alguno cuando, como en este asunto, de lo que se trata es de que la ordenanza reemplace las cuantías previstas con anterioridad por otras actualizadas. La Sala establece la siguiente doctrina: 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 del TS. No obstante, 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. Esta imposibilidad jurídica se extiende, por ende, a 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 art. 27.1 LJCA. Esto es, no cabe anular *erga omnes* los preceptos de una ordenanza por razón de la inexistencia o insuficiencia de la memoria a que se refiere el art. 25 TRLHL, cuando tal denuncia viene referida, no a la actualización de la cuantía de la tasa, como contenido propio de la ordenanza cuestionada, sino a los elementos normativos integrantes de ésta, objeto de aprobación en versiones anteriores de la ordenanza. Dado el desacierto de la sentencia impugnada al interpretar los preceptos que la Administración local menciona como infringidos en su recurso de casación, y al anular los preceptos de la ordenanza fiscal sometida a su enjuiciamiento. Finalmente, hay que poner de manifiesto que las razones aducidas por la entidad local contra la sentencia aquí impugnada no son idóneas para conducir al resultado perseguido a efectos de doctrina, pues la tesis que se sustenta es la de que no cabe, en ningún caso y bajo ningún concepto, la impugnación indirecta de una disposición de carácter general, como lo es una ordenanza fiscal, por razón de vicios imputados al informe técnico-económico establecido en el art. 25 del TRLHL, por considerarlos exclusivamente vicios de forma, opinión que no puede ser compartida con carácter general y sin matices, dada la más reciente jurisprudencia de este TS [Vid., SSTS de 5 de noviembre de 2020, recurso nº 1567/2018 (NFJ079687) y de 21 de enero de 2021 recursos nº 2314/2019 (NFJ080613)]. No obstante en este concreto asunto, la impugnación indirecta solo podría cuestionar el referido informe en los exclusivos

particulares referentes a la actualización de las cuantías, no en lo que respecta a la justificación de normas establecidas con anterioridad [Vid., ATS de 23 de julio de 2020, recurso n.º 6212/2019 (NFJ078559), que planteó el recurso de casación].

**PRECEPTOS:**

RDLeg 2/2004 (TR LHL), art. 25.

**PONENTE:**

*Don Francisco José Navarro Sanchís.*

Magistrados:

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE  
Don JOSE DIAZ DELGADO  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
Don ISAAC MERINO JARA

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 708/2021

Fecha de sentencia: 20/05/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6212/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/05/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.4

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6212/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 708/2021

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. José Díaz Delgado

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 20 de mayo de 2021.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº 6212/2018, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE TUI(PONTEVEDRA), debidamente representado y defendido, contra la sentencia nº 344/2019, de 17 de julio, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la cuestión de ilegalidad nº 15259/2019. Ha comparecido, como parte recurrida, la procuradora doña Katia Fernández Meiriño, en nombre y representación de la entidad mercantil CRUCEIRO DO MONTE, S.L. y de D<sup>a</sup> DOÑA Visitación.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** *Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.*

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia de 17 de julio de 2019, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la cuestión de ilegalidad 15259/2019, dimanante del recurso nº 14/2017, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra, en que se acuerda, literalmente, lo siguiente:

"[...] Que ESTIMAMOS PARCIALMENTE la CUESTIÓN DE ILEGALIDAD planteada por la jueza del Juzgado de lo Contencioso núm. 3 de Pontevedra contra el ANEXO de la Ordenanza fiscal de la tasa de recogida de basura del Ayuntamiento de Tui publicada en el BOPP de 26.12.2008 anulando los puntos 3.2 a 3.5. No hacemos declaración de las costas [...]."

En el recurso de instancia se impugnaron las resoluciones de 10 de octubre de 2016 y 11 de enero de 2017, del Organismo de Recaudación de la Administración Local (ORAL), entidad provincial, que desestiman los recursos de reposición frente a las liquidaciones de la tasa de recogida de basura para diversos periodos trimestrales.

**Segundo.** *Preparación y admisión del recurso de casación.*

1. Notificada dicha sentencia a las partes, el Ayuntamiento de Tui presentó escrito de 25 de septiembre de 2019, de preparación de recurso de casación contra la sentencia mencionada.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, se identifica como infringida la jurisprudencia del Tribunal Supremo que indica que por vía de impugnación indirecta de una disposición de carácter general no resulta posible alegar vicios o defectos formales no alegados en su día mediante impugnación directa. Cita al efecto las sentencias de 5 de noviembre de 1994; de 22 de junio de 2002, rec. 3101/1997; de 16 de mayo de 2003, rec. 6056/1998; y de 17 de octubre de 2003, rec. 6186/1998.

3. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 2 de octubre de 2019, ordenando el emplazamiento a las partes para comparecer ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo. El Abogado Sr. Colón Garrido, en representación del Concello de Tui, ha comparecido el 3 de octubre de 2019; y la procuradora doña Katia Fernández

Meiriño, en el de CRUCEIRO DO MONTE, S.L, y Doña Visitacion el 18 de noviembre de 2019, como parte recurrida, dentro ambos del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA

### **Tercero.** *Interposición y admisión del recurso de casación.*

1. La sección primera de esta Sala admitió el recurso de casación en auto de 23 de julio de 2020, en que aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciada en estos literales términos:

"[...] Determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa de basuras referida-, cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL, por entenderse que se trata del incumplimiento de un requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo, o si, por el contrario, no cabe tal invocación por constituir un mero vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general.

Determinar si, la resolución de esta cuestión debe introducir algún matiz por el hecho de que la impugnación indirecta verse sobre una actualización de tarifas respecto de la ordenanza fiscal primigenia [...]"

2. La corporación local recurrente interpuso recurso de casación mediante escrito de 23 de septiembre de 2020, en el que se menciona la jurisprudencia del Tribunal Supremo infringida citada más arriba, solicitando que se dicte sentencia por la que se estime el recurso de casación, revocando la recurrida y declarando la inadmisibilidad de la impugnación indirecta en base a la carencia de informe económico financiero o memoria económica por tratarse de un defecto forma, con expresa imposición de costas.

### **Cuarto.** *Oposición del recurso de casación.*

La procuradora doña Katia Fernández Meiriño, en nombre y representación de la entidad mercantil CRUCEIRO DO MONTE, S.L, y de la Sra. Visitacion, por escrito de 25 de noviembre de 2020, presentó escrito de oposición en el que interesa la desestimación del recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

### **Quinto.** *Denegación de vista pública y deliberación.*

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando fijada la deliberación, votación y fallo de este recurso para el 11 de mayo de 2021, día en que efectivamente se deliberó y votó, con el resultado que seguidamente se expresa.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero.** *Objeto del presente recurso de casación.*

El objeto originario que, en un principio, está en el origen del litigio de instancia de que dimana este recurso de casación consistía en determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa de basuras referida, ordenada por el concejo aquí recurrente-, cabía alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL, por entenderse que se trata del incumplimiento de un requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo, o si, por el contrario, no cabe tal invocación por constituir un mero vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general y determinar si, la resolución de esta cuestión debe introducir algún matiz por el hecho de que la impugnación indirecta verse sobre una actualización de tarifas respecto de la ordenanza fiscal originaria.

Se hace preciso efectuar dos aclaraciones, relativas a las preguntas que figuran en el auto de admisión: a) en primer lugar, que no estamos ya en el ámbito de la impugnación indirecta del artículo 26 LJCA (que permite el empleo de alegaciones y motivos alusivos a los vicios de que adolecen, en el sentir de quien recurre, los reglamentos o disposiciones generales que sirven de soporte al acto administrativo de aplicación fundado en ellos, como lo era en este caso unas liquidaciones tributarias) sino, una vez firme el acto de aplicación, lo que se impugna ahora por el Ayuntamiento recurrente es la sentencia de la Sala de este orden jurisdiccional de Tribunal Superior de Justicia de Galicia que, dando respuesta a una cuestión de ilegalidad ( art. 27.1 LJCA) derivada de la sentencia en que tales liquidaciones fueron anuladas, una vez alcanzada firmeza; y b) que la doctrina que se propugna como enunciado del auto de admisión ha de quedar necesariamente matizada por el hecho de que la ordenanza fiscal en cuestión se haya limitado a actualizar el importe de las tasas establecidas, en los términos que veremos.

**Segundo. Consideraciones jurídicas sobre el recurso de casación.**

1. Los actos recurridos en la instancia son las resoluciones de 10 de octubre de 2016 y 11 de enero de 2017, del Organismo de Recaudación de la Administración Local (ORAL), de la Diputación de Pontevedra, que desestiman los recursos de reposición contra las liquidaciones por la tasa de recogida de basura para los 2º, 3º y 4º trimestres del año 2013, 4º trimestre del año 2014; 1º, 2º, 3º y 4º trimestre del año 2015 así como para el 1º trimestre del año 2016; por otra parte, del recurso de reposición formulado contra la liquidación por el 2º trimestre de 2016.

El problema, ya comentado, del auto de admisión, es que formula una pregunta cuyo ámbito de fondo es el tema de la impugnación indirecta de ordenanzas fiscales, en este caso la de recogida de basuras, esto es, si con ocasión del recurso jurisdiccional frente a las liquidaciones, se pueden aducir vicios relativos a la memoria económico-financiera, en la medida en que tal memoria sobrepase el carácter de mero requisito formal y sirva para justificar la tasa misma en su cuantía, con observancia del principio de equivalencia, el de reparto y, en definitiva, la correcta determinación del importe de la cuota.

Sucedeció, sin embargo, que en este asunto, las liquidaciones impugnadas ante el Juzgado nº 3 de Pontevedra fueron anuladas por falta de justificación, en la memoria económica, de las tarifas giradas a los vecinos. El juzgado es muy claro a la hora de decir que, de la simple lectura de la Memoria, de infiere tal carencia. La sentencia, por no haber sido impugnada por el Ayuntamiento de Tui, quedó firme, razón por lo que el juzgado sentenciador planteó cuestión de ilegalidad del art. 27 LJCA ante la Sala superior del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que, dando la razón en casi todo al Juzgado, anula de pleno derecho la ordenanza, si bien en los concretos preceptos que afectan a los recurrentes.

La pregunta del auto de admisión, por tanto, se equivoca al plantear la cuestión casacional sobre el fundamento de la impugnación indirecta, porque aquí la sentencia impugnada es la de la Sala de Galicia que resuelve la posterior cuestión de ilegalidad, esto es, una impugnación ya directa, que sólo examina la ordenanza, no los actos de aplicación, y cuya resolución determina la declaración de validez o nulidad erga omnes de los preceptos reglamentarios, cuestión de ilegalidad que es consecuencia necesaria del fallo de instancia.

Dice así, al respecto, la sentencia del TSJ de Galicia de 17 de julio de 2019:

"[...] SEGUNDO. Para resolver la cuestión suscitada es fundamental determinar cuál de las dos pretensiones son correctas: a) la de la jueza de instancia: que estemos ante una actualización de las tarifas no impide cuestionar estas, aunque tengan origen en otra ordenanza precedente, o b) la del letrado de la Diputación que, con base en la STS 107/2017 , 850/2014 , considera que esto no es posible.

Es cierto que, como reconoce la propia sentencia de instancia, la OF del año 2008 -BOPP 26.12.2008 - se limita a actualizar según el IPC las tarifas de la previa ordenanza de 2007 (como venía sucediendo desde la originaria del año 2000), y esto lo considera la STS 107/2017 como un obstáculo para suscitar la cuestión de ilegalidad ya que ciñe su objeto a los extremos a los que se refiere la actualización y no a la cuestión que afecta a la elaboración de otra ordenanza.

A pesar de lo dicho por el TS consideramos que cuestionar la ordenanza originaria no solo es posible, sino que es, precisamente, una de las finalidades de la cuestión de ilegalidad: depurar el ordenamiento jurídico de normas que incumplen la legalidad, y que la limitación que supondría reduciendo el debate solo a la actualización del IPC, desconocería la verdadera naturaleza de la ordenanza e imposibilitaría su control, tal y como autoriza el artículo 26 de la Ley 29/1998 . Incluso impediría a nuevos contribuyentes cuestionar la ordenanza cuando esta se aprobó (las tarifas originarias) cuando estos carecían de legitimación para impugnarlas.

Para fundamentar esta conclusión -y complementando lo dicho por la jueza de instancia- es necesario hacer unas declaraciones de tipo general.

El sistema de Haciendas Locales diseñado por la Ley 39/1988 se fundamenta, entre otros, en el principio de autonomía financiera, que conlleva el reconocimiento de la capacidad o potestad tributaria a las Corporaciones Locales, capacidad mediatizada por la interposición de la ley estatal a la que incumbe delimitar la materia imponible atribuida a los "tributos propios" de las Corporaciones locales, así como la creación de las figuras impositivas, pero complementada por la potestad propia, reconocida por la referida ley, para imponer o suprimir los tributos propios, y aprobar, por los plenos respectivos, las ordenanzas fiscales con la amplitud de contenido que estable el art. 15 de la misma.

Dada la naturaleza jurídica de las ordenanzas, pero particularmente por el carácter representativo de las Corporaciones Locales que las aprueban, estas cooperan a la autoimposición (reconocida en términos ya tajantes por la STC 233/1999, de 16 de diciembre [RTC 1999, 2331, FJ 10º) en igual sentido que ocurre con la ley habilitante y delimitadora de la potestad tributaria, completando las exigencias del principio de legalidad. La ordenanza fiscal no es más que la reserva de exteriorizar la potestad normativa de los Entes Locales, actualizada bajo la modalidad de reglamento administrativo. Así expresamente lo menciona el art. 106 del LBRL y se desprende de lo dispuesto en los arts. 16, 17, 18 y 19 de la LHL, expresamente el párrafo 2 de este último precepto.

Siendo las tasas tributos de exacción potestativa por los Entes Locales, es imprescindible tener aprobada la correspondiente ordenanza fiscal reguladora de cada una de ellas, declarando la jurisprudencia que no se pueden exigir tasas si no existe aprobada ordenanza que la prevea y otorgue cobertura ( STS 24.10.1991 [RJ 1991, 8179]).

A esto añadimos que el contenido (mínimo) de la Ordenanza debe cumplir con las exigencias del art. 16 del RDL 4/2004 (hecho imponible, sujeto pasivo...) y que una vez publicada su vigencia (salvo de previsión expresa) es indefinida (hasta su derogación por otra Ordenanza).

Estas dos últimas consideraciones son determinantes dado que llega con la lectura de la OF del año 2008 -BOPP 22-12-2008- para darse cuenta de que la misma se limita a elevar las cuantías de las tarifas (parece que según el IPC como aceptan todas las partes); es decir, no es una ordenanza completa sino que se remite - implícitamente- a la ordenanza originaria que la complementa.

Relación de dependencia que es fundamental, ya que, de otro modo, la Ordenanza del año 2008 no podría ser aplicada.

Esto conlleva que entendamos -y concordamos con la jueza de instancia- que se pueden poner en cuestión las propias tarifas (aprobadas originariamente por una ordenanza que sigue en vigor- se entienda que es la del año 2000 o la del año 2007 que la reproduce íntegramente) y por cualquier motivo que infrinja la legalidad, y sin que esta circunstancia genere indefensión para la administración que pudo defenderse a lo largo del proceso [...]."

Podemos reputar errónea la doctrina sentada en la sentencia que resuelve la cuestión de ilegalidad, en un sentido anulatorio de los preceptos de la ordenanza que se citan. A este respecto, como hemos anticipado, el auto de admisión plantea una cuestión, en segundo lugar, que requiere una inversión en el orden expositivo, por ser esencial para resolver el caso: así, como quiera que la ordenanza impugnada se ha limitado, en el asunto debatido, a actualizar las cuantías de las tasas mediante la aplicación de un coeficiente corrector de la inflación, en este caso aplicando el Índice de Precios al Consumo -IPC-, hemos de dar respuesta primera a la cuestión de, si en tal situación, la impugnación indirecta que proceda respecto de la disposición general, la ordenanza -en este caso, en lo concerniente a la memoria económica-, puede referirse también a la justificación de las tasas originarias, introducidas en la primera o anteriores versiones de la ordenanza, que no han sido modificadas en la nueva que se aprueba, o sólo cabe apelar la justificación, alcance o circunstancias de la actualización misma. Todo ello, como es obvio, referido a la impugnación indirecta en cuyo ámbito transcurrió el recurso de instancia.

Este segundo criterio, que la Sala homóloga de Galicia rechaza con cierto desaire, incluso desdeñando la abundante doctrina jurisprudencial al respecto, es el correcto, porque de ese modo lo hemos declarado de forma constante y reiterada.

Así, la Sentencia de esta Sala Tercera, Sección Segunda, de 30 de marzo de 2015 (recurso de casación nº 850/2014) señala que, preexistiendo una ordenanza fiscal aprobada años atrás, en la impugnación indirecta de la modificación de tal ordenanza que afecte exclusivamente a la actualización o revaloración de las de las tarifas de conformidad con el IPC, no cabe alegar omisión o insuficiencia de memoria o informes técnico-económicos con referencia a la redacción original de la ordenanza.

Dice así la meritada sentencia (el subrayado es de esta sentencia):

"[...] SEGUNDO.- No podemos dar la razón a la recurrente.

En primer lugar, porque parte de un presupuesto que no responde a la realidad. La modificación que combate afecta única y exclusivamente al apartado 1 del artículo 6, en el que se establecen las tarifas en función de los tramos de ingresos, y deja intactos los demás preceptos de la norma, en particular los apartados 2 y 3 de dicho artículo, en los que, como se ha indicado, se contienen los criterios para calcular los ingresos económicos familiares y los coeficientes de ponderación a aplicar sobre la renta disponible mensual. No es cierto, por tanto, que la modificación de 2010 altere la redacción del 2003 más allá de los tramos y tarifas del artículo 6.1.

En segundo término, porque el planteamiento que subyace en este motivo desconoce los cauces diseñados para impugnar disposiciones generales en la Ley de nuestra jurisdicción e introduce un factor de inseguridad e inestabilidad contrario al artículo 9.3 de la Constitución .

Las disposiciones administrativas de carácter general, que se integran en el ordenamiento jurídico, conformándolo e innovándolo (a diferencia de los actos, que se limitan a aplicarlo), son, en efecto, susceptibles de recurso ante los tribunales de lo contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde su publicación ( artículos 25.1 y 46.1 de la Ley 29/1998 ). Transcurrido dicho plazo, no cabe su discusión directa. Si así se intentare, el desenlace previsto en la Ley es la inadmisión del recurso por haber caducado el plazo de interposición, bien en la fase liminar del proceso [artículo 51.1.d)], bien en sentencia [artículo 68.1.a), en relación con el 69.b), de la repetida Ley].

Está fuera de lugar el planteamiento del primer motivo de casación, conforme al que debería reabrirse el plazo de interposición para la impugnación directa de una disposición reglamentaria a medida en que fuesen incorporándose interesados a su ámbito de aplicación. Según esta tesis, la Ordenanza fiscal aprobada en 2003 podría ser recurrida directamente cada vez que un sujeto de derecho cumpliera las condiciones para su aplicación, aunque antes no lo hubiera hecho, porque respecto de él el plazo para accionar nunca empezó a correr. Como con

tino señala el Ayuntamiento de V..., con tal visión se confunde la condición de sujeto pasivo de la tasa por ser usuario del servicio con la de legitimado para accionar jurisdiccionalmente, condición que se alcanza por el mero hecho de ostentar un derecho o interés legítimo [artículo 19.1.a)]. Nada impedía a la hoy recurrente discutir en 2003 la legalidad de unas determinaciones que ahora combate en 2010 con ocasión de una reforma puntual de la Ordenanza que en nada afecta a esas determinaciones. Al no haberlo hecho así, ya no puede discutir mediante un recurso directo el contenido original de la misma.

Con este desenlace en nada padece su derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el acceso a la jurisdicción para reclamar el control de legalidad de las disposiciones y actos administrativos ( artículo 24.1 de la Constitución , en relación con los artículos 103.1 y 106.1 de la misma y el 1º de la Ley de esta jurisdicción ), pues ese control sigue vivo y ella puede demandarlo, pero de forma indirecta, con ocasión de los actos de aplicación de la Ordenanza que le afecten y para cuya impugnación esté legitimada. Cuando se dicte un acto de aplicación de la Ordenanza que incida sobre sus derechos e intereses legítimos (v.gr.: una liquidación de la tasa), podrá recurrirlo con sustento en la disconformidad a derecho de la disposición general que aplica, cuya falta de impugnación en su momento no impide su discusión indirecta ( artículo 26 de la Ley 29/1998 ), obteniendo la declaración de nulidad de la disposición general, bien inmediatamente, si el órgano jurisdiccional que conoce del recurso es el competente para expulsarla del mundo del derecho, bien a través de la promoción por este último de una cuestión de ilegalidad ante el que lo sea (artículo 27).

Como se ve, el legislador no ha dado la espalda a los particulares en la defensa de sus derechos e intereses susceptibles de verse afectados por disposiciones administrativas de carácter general, imponiéndoles la carga de informarse de su existencia y contenido y de discutirlos en el plazo perentorio de dos meses desde que son publicadas. Ha arbitrado un mecanismo, plenamente respetuoso con la garantía que incorpora el artículo 24.1 de la Constitución y la cláusula del control jurisdiccional de los productos administrativos del artículo 106.1 de la misma, para que puedan discutirlos cuando se les notifican los actos de aplicación de los mismos.

Ninguna razón tiene, por tanto, la recurrente al plantear el primer motivo de casación, sin que proceda examinar el segundo, que parte del presupuesto de la estimación de ese primero. No está demás dejar constancia, no obstante, de que acertó también la Sala a quo al desestimar la queja admisible respecto del artículo 6.1 modificado en 2010 porque la demanda no contiene ningún argumento autónomo respecto del mismo [...]"

En el mismo sentido, se han dictado diversas sentencias. En la de 7 de febrero de 2017, recaída en el recurso de casación nº 3700/2015, se señala, en relación con la modificación de la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de S... reguladora de la tasa por prestación del suministro de agua, que no cabe impugnar los aspectos de una ordenanza anterior con ocasión de la aprobación de una reforma de aquélla limitada a modificar las cuotas en función del incremento del coste de la vida.

Por último, en la sentencia de este Tribunal Supremo pronunciada el 27 de noviembre de 2012 en el recurso de casación nº 989 /2010, se afirma con toda claridad y nitidez, en relación con la tasa por prestación del servicio de gestión de residuos sólidos a grandes generadores, que se actualiza conforme a la variación que había experimentado el IPC en el año 2006, el 2,7 % según datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística, que "[...]resultaba patente que la simple actualización de las tarifas por la variación del IPC experimentada en el año 2006 no hacía preciso un estudio económico-financiero, según reiterada jurisprudencia de la Sala, sentencias, entre otras, de 7 de abril de 2006, cas. 4812/2004 y 7 de Febrero de 2009, casación 4290/2005 [...]"

Como se puede apreciar con la simple lectura de tales pasajes de varias sentencias, la cuestión, tal como ha sido apreciada, hace imposible invocar, por vía de impugnación indirecta, motivos de forma o fondo -en este particular caso son indiferentes unos y otros- en aquellos supuestos en que la disposición general, de aprobación o publicación periódica, se limite a actualizar las cuantías de las cuotas para compensar su cuantía de la depreciación monetaria.

Desde el punto de vista procesal, sucede que, en tal caso, la incorporación a la ordenanza de las previsiones establecidas con anterioridad, en versiones previas y meramente reproducidas a los efectos de dar soporte a la mencionada actualización, no autoriza que se puedan impugnar, por vía indirecta, tales aspectos, normas o regulación preexistentes, y no tanto por la concurrencia de una suerte de cosa juzgada administrativa inexistente, cuanto por el contenido regulador de la ordenanza, que se limita, como ya hemos dicho con insistencia, a una mera elevación de la cuantía de la cuota de la tasa en función de la aplicación del IPC.

Acordar lo contrario sería dejar establecida de forma permanente la posibilidad de fundar -cualquier que fuera el criterio más o menos abierto al respecto- la impugnación indirecta de la ordenanza en defectos que, aun cuando fueran sustantivos, o tuvieran una vertiente material -como ocurre, por ejemplo, ante la total ausencia o grave insuficiencia de memoria- tales eventuales defectos únicamente afectarían a la configuración original de la tasa, en que tiene sentido someter a debate si el importe de ésta está fundadamente fijado en su procedimiento de elaboración, a través de los hitos de su tramitación o interna corporis, atendiendo al coste global del servicio, y a su equitativo reparto entre los usuarios, problema que no permanece en modo alguno cuando, como en este asunto, de lo que se trata es de que la ordenanza reemplace las cuantías previstas con anterioridad por otras actualizadas.

**Tercero. Doctrina jurisprudencial que se forma al respecto.**

De tales razonamientos, aun reconociendo la dificultad para establecer una doctrina de alcance general en materia tan dependiente de las circunstancias del caso, cabe establecer la siguiente doctrina:

1) 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.

2) No obstante, 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.

3) Esta imposibilidad jurídica se extiende, por ende, a 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. Esto es, no cabe anular erga omnes los preceptos de una ordenanza por razón de la inexistencia o insuficiencia de la memoria a que se refiere el art. 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, cuando tal denuncia viene referida, no a la actualización de la cuantía de la tasa, como contenido propio de la ordenanza cuestionada, sino a los elementos normativos integrantes de ésta, objeto de aprobación en versiones anteriores de la ordenanza.

**Cuarto. Aplicación al asunto de la mencionada doctrina.**

Lo anteriormente razonado, establecido, por su interés casacional, como doctrina, nos lleva a la necesidad de declarar haber lugar al recurso de casación planteado por el Ayuntamiento de Tui, dado el desacierto de la sentencia impugnada al interpretar los preceptos que la Administración local menciona como infringidos en su recurso de casación, y al anular los preceptos de la ordenanza fiscal sometida a su enjuiciamiento.

Finalmente, hay que poner de manifiesto que las razones aducidas por la entidad local contra la sentencia aquí impugnada no son idóneas para conducir al resultado perseguido a efectos de doctrina, pues la tesis que se sustenta es la de que no cabe, en ningún caso y bajo ningún concepto, la impugnación indirecta de una disposición de carácter general, como lo es una ordenanza fiscal, por razón de vicios imputados al informe técnico-económico establecido en el art. 25 del TRLHL, por considerarlos exclusivamente vicios de forma, opinión que no puede ser compartida con carácter general y sin matices, dada la más reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo al respecto, manifestada en sentencias como las de 5 de noviembre de 2020 (recurso de casación nº 1567/2018; y las dos pronunciadas el 21 de enero de 2021 (recursos de casación nº 2314/2019 y 4783/2019). No obstante ello, lo cierto es que, en este concreto asunto y debido a su particularidad, a que hemos hecho referencia constante y amplia, la impugnación indirecta solo podría cuestionar el referido informe en los exclusivos particulares referentes a la actualización de las cuantías, no en lo que respecta a la justificación de normas establecidas con anterioridad.

**Quinto. Pronunciamiento sobre costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico tercero.

2º) Ha lugar al recurso de casación deducido por el CONCELLO DE TUI contra la sentencia nº 344/2019, de 17 de julio, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la cuestión de ilegalidad 15259/2019, dimanante del recurso nº 14/2017, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de Pontevedra, sentencias que se casan y anulan.

3º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo seguido en la instancia, antes reseñado, en relación con las liquidaciones giradas en concepto de tasa por recogidas de basuras, por no ser pertinente la anulación de tales actos administrativos por las razones en que se funda el juzgado mencionado.

4º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.