

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ085120

TRIBUNAL SUPREMO

Auto 9 de febrero de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 634/2021

SUMARIO:

Tasa por aprovechamientos especiales en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública. *Compatibilidad de la tasa por paso de vehículos y el canon por explotación de aparcamiento municipal.* La sociedad recurrente es titular de la concesión para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto en la ciudad de Madrid. El Ayuntamiento giró liquidación tributaria en concepto de tasa por aprovechamiento especial de dominio público local con pasos de vehículos, ejercicio 2017. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid por sentencia desestimó la pretensión de no ser considerado sujeto pasivo de la tasa por paso de vehículos, al considerar que la condición de concesionario no le priva de ser sujeto pasivo del referido gravamen, pero estimando la pretensión relativa a la ausencia de hecho imponible en uno de los accesos al aparcamiento. Dicha sentencia se recurrió en apelación y el TSJ de Madrid concluyó que el planteamiento del Ayuntamiento a la hora de girar tasa por paso de vehículos, descansa en la idea de que el canon solo se satisfaría por la utilización privativa del subsuelo, pero no abarca las otras tasas que el municipio puede imponer por otras formas de utilización del dominio público que no tienen la condición de utilización de uso privativo del subsuelo, como es el aprovechamiento especial de las aceras con entrada de carruajes; sin embargo, dicho planteamiento, y la dudas acerca de la compatibilidad de abono de canon por explotación de aparcamiento municipal y tasa de vado fue resuelta en sentido negativo por la STS de 12 de Julio de 2006, recurso n.º 16/2005 (NFJ024848). La cuestión que presenta interés casacional consiste en precisar si la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local, modalidad paso de vehículos a través de aceras y calzadas, resulta compatible con el canon satisfecho en su día por la concesión municipal para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto. [Vid., STSJ de Madrid de 1 de octubre de 2020, recurso n.º 1897/2019 (NFJ085122) contra la que se plantea el recurso de casación].

PRECEPTOS:

RDLeg 2/2004 (TR LHL), arts. 20.

PONENTE:*Doña Esperanza Córdoba Castroverde.*

Magistrados:

Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO

Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO

Don ANGELES HUET DE SANDE

Don MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 09/02/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 634/2021

Materia: TRIBUTOS LOCALES

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 634/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. Rafael Toledano Cantero

D^a. Ángeles Huet De Sande

D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 9 de febrero de 2022.

HECHOS

Primero. *Preparación del recurso de casación.*

1. La letrada del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que le es propia, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 1 de octubre de 2020 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso de apelación nº 1897/2019, interpuesto por la representación procesal de la mercantil ACVIL APARCAMIENTOS, S.L. frente a la sentencia dictada el 12 de junio de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid en el recurso 478/17, que, a su vez, estimó parcialmente las reclamaciones deducidas contra la inclusión de la citada sociedad en el padrón de contribuyentes de la tasa por aprovechamiento especial de dominio público local y contra la resolución de 10 de julio de 2018 parcialmente estimatoria de la reclamación económico-administrativa interpuesta contra la liquidación correspondiente.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los artículos 20.1.a) y 20.3 h) del Real Decreto Legislativo 2/2004,

de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 10 de marzo) ["TRLHL"] y la jurisprudencia que reconoce a los pliegos de condiciones la naturaleza de *lex contractus* "(SS de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1988 y de 8 de julio de 2009) así como del principio de seguridad jurídica que se vulneraría si los citados pliegos no se respetaran)" (sic).

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

4. Subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal.

5. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en las cuestiones que se plantean porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a), b) y c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ["LJCA"].

Segundo.

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 auto de 20 de enero de 2021, habiendo comparecido dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 de la LJCA tanto la representación procesal de la administración local recurrente, como la mercantil ACVIL APARCAMIENTOS, S.L., que se ha opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente la Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde, Magistrada de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Primero. *Requisitos formales del escrito de preparación.*

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo, la recurrente está legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA) y la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86.1. y 2 de la LJCA).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)], sin que puedan prosperar las causas de inadmisión puestas de contrario.

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque la sentencia impugnada fija, (i) para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la LJCA], (ii) gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) de la LJCA], y (iii) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

Segundo. *Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.*

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales, respetando los hechos de la resolución impugnada, nos lleva a destacar a efectos de la admisión del presente recurso de casación, algunas circunstancias que han de ser tenidas en cuenta:

1. La sociedad recurrente es titular de la concesión para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto en la ciudad de Madrid. El ayuntamiento giró liquidación tributaria en concepto de tasa por aprovechamiento especial de dominio público local con pasos de vehículos, ejercicio 2017.

2. La sociedad recurrente en la instancia interpuso reclamación económico administrativa que fue estimada por resolución de 29 de junio de 2017 del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid (TEAMM), en cuanto a la atribución de la condición de sujeto pasivo por la totalidad del aparcamiento, desestimando la pretensión

concerniente a la infracción del artículo 20 TRLH por no invadir acera alguna el paso, sin que se analizara la condición de sujeto pasivo en cuanto concesionaria.

3. Contra el anterior acuerdo se formuló recurso contencioso-administrativo nº 478/2018 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid que, por sentencia de 12 junio de 2019, lo estimó parcialmente, desestimando la pretensión de no ser considerado sujeto pasivo de la tasa, al considerar que la condición de concesionario no le priva de ser sujeto pasivo del referido gravamen, pero estimando la pretensión relativa a la ausencia de hecho imponible en uno de los accesos al aparcamiento.

4. La referida sentencia fue recurrida en apelación con el nº 1897/2019, estimándose íntegramente el recurso en sentencia de 1 de octubre de 2020 dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuya argumentación se condensa íntegramente en su fundamento jurídico segundo:

"(E)l planteamiento del Ayuntamiento a la hora de girar tasa por paso de vehículos, descansa en la idea de que el canon solo se satisfaría por la utilización privativa del subsuelo, pero no abarca las otras tasas que el municipio puede imponer por otras formas de utilización del dominio público que no tienen la condición de utilización de uso privativo del subsuelo, como es el aprovechamiento especial de las aceras con entrada de carruajes; sin embargo, dicho planteamiento, y la dudas acerca de la compatibilidad de abono de canon por explotación de aparcamiento municipal y tasa de vado fue resuelta en sentido negativo por el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 12 de Julio de 2006 , en los siguientes términos:

"la consideración de que la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público local pueden constituir el hecho imponible de diferentes tasas, en los términos que resultaron de la STC 185/1995 y de la modificación introducida en el artículo 20 de la LHL por la Ley 25/1998, de 13 de julio, no llevan, sin embargo, a una indefectible estimación de su recurso de casación en interés de la Ley.

Y ello es así porque no puede prescindirse del supuesto concreto contemplado en la sentencia de instancia en el que "la entrada" al aparcamiento subterráneo forma parte integrante de la concesión misma, ya que sin aquélla no puede existir el propio aparcamiento.

En el concreto instrumento concesional a que se refiere la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo examinada, se otorga a la empresa adjudicataria un doble derecho: el de llevar a cabo la construcción del aparcamiento con ajuste a las condiciones previstas en el proyecto previamente aprobado por el Ayuntamiento, soporte del servicio a prestar, y la de su posterior explotación. Ello comprende, según la reiterada sentencia con referencia al específico título que examina, "las licencias y autorizaciones [...] y la autorización de acceso de vehículos, en lo relativo a la explotación, en cuanto tales licencias y autorizaciones son requisitos necesarios "sine qua non" para alcanzar la finalidad típica del convenio concesional, que las abarca implícitamente". Y, en el mismo sentido, abunda el que al establecerse la obligación de abonar a la corporación concedente el correspondiente canon por la entidad concesionaria pueda tenerse en cuenta, al fijarse la cuantía, el conjunto de facultades y derechos objeto de la concesión.

Dicho en otros términos, una cosa es que pueda distinguirse teóricamente el uso especial y el uso privativo del dominio público municipal, su diferente régimen jurídico y la posibilidad de sujeción a distintas tasas, y otra que no sea posible al otorgar la concesión por la utilización exclusiva que el correspondiente canon concesional englobe, en el correspondiente canon, ambos conceptos tributarios."

Los anteriores pronunciamientos entiende no obstante la Sentencia de instancia no resultan de aplicación al caso pues el contrato concesional había previsto la obligación del concesionario del abono de los tributos locales derivados de la explotación del aparcamiento, consideración que no compartimos, pues dicho compromiso debe ser entendido en sus adecuados términos, esto es, en cuanto el pago de dichos tributos fuera procedente por no estar ya comprendido en el canon, lo que según la citada Sentencia del Tribunal Supremo no sucede.

Procede conforme a lo expuesto la estimación del recurso, siendo procedente igualmente, a fin de resolver definitivamente la controversia evitando una reiteración innecesaria de procedimientos a la que con toda probabilidad se aboca caso de mantenimiento de la concesionaria en el padrón de la Tasa, acceder a la pretensión formulada por la apelante de exclusión de la concesionaria del padrón de la tasa a fin de que no le vuelva a ser girada." (sic).

Tercero. Normas que deberán ser interpretadas.

A estos efectos, el recurrente plantea la interpretación de los artículos 20.1.a) y 20.3 h) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la jurisprudencia que reconoce a los pliegos de condiciones la naturaleza de "lex contractus".

Cuarto. Cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional.

Conforme a lo indicado anteriormente y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite este recurso de casación precisando que la cuestión con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

Precisar si la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local, modalidad paso de vehículos a través de aceras y calzadas, resulta compatible con el canon satisfecho en su día por la concesión municipal para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto.

Quinto. Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

1. Existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque en este litigio se presenta un problema jurídico que trasciende del caso objeto del pleito, con lo que estaría presente la circunstancia de interés casacional del artículo 88.2.c) LJCA, entendiéndose necesario el pronunciamiento de este Tribunal Supremo, pues son numerosos los casos en que se puede plantear la compatibilidad de la tasa con el canon concesional, siendo así que la interpretación que se realice de las normas y principios aplicables trasciende, sin duda, el caso objeto del proceso.

2. Respecto a la cuestión que plantea este recurso de casación, debemos precisar que nos hallamos ante una materia que no es totalmente nueva. En efecto, las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006 (recurso de casación en interés de ley 16/2005), así como las de 26 de junio de 2020 (RCA/91/2018) y 15 de febrero de 2021 (RCA/5380/2019), que citan la de 12 de julio, analizaron también si, en sus respectivos recursos y casos concretos, los distintos gravámenes resultan compatibles o no con el canon concesional satisfecho, atendiendo a si responden o no a distintos hechos imponderables.

Por ello, se hace aconsejable un pronunciamiento de este Tribunal Supremo que la esclarezca para, en su caso, reafirmar, reforzar o completar su jurisprudencia [vid. auto de 16 de mayo de 2017 (RCA/685/2017; ES:TS :2017: 4230A)], tarea propia del recurso de casación, que no solo debe operar para formar la jurisprudencia ex novo, sino también para matizarla, precisarla o, incluso, corregirla [vid. auto de 15 de marzo de 2017 (RCA/93/2017, FJ 2º, punto 8; ES:TS :2017:2189A)].

En nuestra sentencia de 12 de julio de 2006, el ayuntamiento de Pontevedra, en un supuesto muy similar al presente, interesó de la Sala la fijación de la siguiente doctrina legal: "Están sujetos y, por tanto, obligados al pago de las correspondientes cuotas por la tasa que grava el aprovechamiento especial del dominio público local con entradas de vehículos a través de las aceras, los titulares de las concesiones administrativas para el uso privativo del subsuelo de las vías públicas para la explotación de aparcamientos subterráneos, aun cuando satisfagan el canon por la ocupación del dominio público y la explotación del servicio público" (sic).

La citada sentencia rechazó la fijación de tal doctrina legal, señalando que "(...) una cosa es que pueda distinguirse teóricamente el uso especial y el uso privativo del dominio público municipal, su diferente régimen jurídico y la posibilidad de sujeción a distintas tasas, y otra que no sea posible al otorgar la concesión por la utilización exclusiva que el correspondiente canon concesional englobe, en el correspondiente canon, ambos conceptos tributarios" (sic).

Conviene, por lo tanto, un pronunciamiento del Tribunal Supremo que, cumpliendo su función uniformadora, sirva para dar respuesta a la cuestión nuclear que suscita este recurso de casación a fin de reafirmar, reforzar o completar o, en su caso, cambiar o corregir, el criterio que sobre la cuestión fijó esta Sala en las citadas sentencias.

Sexto. Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el fundamento jurídico cuarto.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 20.1.a) y 20.3 h) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

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.

Séptimo. 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.

Octavo. *Comunicación inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.*

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 RCA/634/2021, preparado por la letrada del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que le es propia, contra la sentencia dictada el 1 de octubre de 2020 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso de apelación nº 1897/2019.

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

Precisar si la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local, modalidad paso de vehículos a través de aceras y calzadas, resulta compatible con el canon satisfecho en su día por la concesión municipal para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 20.1.a) y 20.3 h) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

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.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

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

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones 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). 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.