

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ085602

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 343/2022, de 16 de marzo de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 3212/2020

SUMARIO:

Tasas. Tasa por aprovechamientos especiales en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública. Tasa por la prestación de servicios en galerías municipales. Exención. Ministerio de Defensa. El debate versa, esencialmente, sobre si, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 TRLHL, el Ministerio de Defensa está exento de la tasa por prestación de servicios en galerías municipales recaudada por el Ayuntamiento. Implícitamente se discute si las cuantías satisfechas por servicios prestados por el Ayuntamiento de Madrid, consistentes en tareas tales como la vigilancia, conservación o reparación de galerías municipales, pueden encuadrarse propiamente en el ámbito de las tasas por prestación de servicios o, por el contrario, se comprenden, más bien, en las tasas por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. La tesis del Ayuntamiento es que los servicios prestados por el Ayuntamiento tienen sustantividad propia y se engloban en una tasa como la que nos ocupa, que no cabe confundir con la tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. Para dejar clara la diferencia entre ambas tasas, enumera diversos servicios prestados en las galerías municipales de servicios. En cambio, la Abogacía del Estado sostiene que dichos servicios carecen de sustantividad propia, entendiendo que se encuentran subsumidos en la tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. La Sala fija el siguiente criterio: El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están obligados al pago de las tasas por el Ayuntamiento por la prestación de servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas. [Vid., STSJ de Madrid de 10 de febrero de 2020, recurso n.º 1219/2019 (NFJ078876) que se casa y anula].

PRECEPTOS:

RDLeg 2/2004 (TRLHL), art. 21.

PONENTE:*Don Isaac Merino Jara.*

Magistrados:

Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ
Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO
Don DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA
Don ISAAC MERINO JARA

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 343/2022

Fecha de sentencia: 16/03/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3212/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/03/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.9

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

Transcrito por: LMR

Nota:

R. CASACION núm.: 3212/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 343/2022

Excmos. Sres.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 16 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación que con el número 3212/2020 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por la letrada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de 10 de febrero de 2020, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación núm. 1219/2019 en relación con una liquidación correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016.

Ha comparecido, como parte recurrida, el Abogado del Estado en la representación que le es propia, de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Resolución recurrida.

La sentencia aquí recurrida fue dictada el 10 de febrero de 2020 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia ["TSJ"] de Madrid, que desestimó el recurso de

apelación 1219/2019, promovido por los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 22 de Madrid dictada el 20 de marzo de 2019 en el procedimiento ordinario 273/2018, que, a su vez, había estimado el recurso contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal ["TEAM"] de Madrid de 17 de enero de 2018, desestimatoria de la reclamación formulada por el Ministerio de Defensa frente a la liquidación provisional 4751713900012 de 19 de mayo de 2017, correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016 (expediente 205/2017/27802) y por importe de 30.120,63 euros.

1.- El Ayuntamiento de Madrid giró, el 19 de mayo de 2017, con el número 4451713900012 y por importe de 30.120,63 euros, liquidación provisional de la tasa por prestación de servicios en galerías municipales. Tal liquidación provisional fue notificada al Ministerio de Defensa, el 1 de junio de 2017. Contra esta liquidación provisional, el Ministerio de Defensa interpuso reclamación económico-administrativa el 23 de junio de 2017 ante el TEAM de Madrid, la cual fue desestimada por resolución de dicho órgano de 17 de enero de 2018. En el fundamento jurídico quinto del referido acuerdo administrativo, y refiriéndose a la sentencia de la Sección Segunda de esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1997 (rec. apelación 4407/1992; ES:TS:1997:6973), se puede leer:

"[...] la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1997 desestima la pretensión del Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con el razonamiento siguiente (FD 3º) [...] Por tanto en el caso analizado en la Sentencia la normativa aplicable era la recogida en el artículo 202 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, que establecía la exención "de las tasas por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad y defensa nacional", sin distinguir la clase de tasas (aprovechamientos o servicios) que se declaraban exentas. Y lo que hace la Sentencia es aclarar que, dado que el Reglamento de Haciendas Locales de 1952 especificó que la exención abarcaba tanto los servicios como a los aprovechamientos, debía entenderse que la palabra "aprovechamiento" recogida en el entonces artículo 439 del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 julio 1945 y 3 diciembre 1953, y posterior artículo 202 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, no había sido utilizada en su sentido tributario, sino en general, como algo que aprovecha o beneficia a personas o entidades, que obviamente puede ser por recibir servicios públicos o por utilizar privativamente bienes o instalaciones municipales.

Hecha esta aclaración hemos de resolver si una interpretación histórica de la exención ahora controvertida, en el sentido que pretende el ente reclamante, nos conduciría a confirmar la aplicación de la misma.

Para ello hemos de tener en cuenta que el art.202 del RDL 781/1986 fue derogado, en lo que respecta a las Haciendas Locales (Título VIII), por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante), cuyo Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es el aplicable al presente caso.

[...] El mero contraste de la literalidad de ambos preceptos nos permite concluir que si bien cuando estaba vigente el art. 202 era posible aplicar una exención amplia en los términos que se interpretaron por el TS su jurisprudencia, en la actualidad, después de la reforma operada por la Ley 25/1998, de 25 julio, no pueden gozar de la exención los sujetos que se sometan a las Tasas por Prestación de Servicios como la que nos ocupa.

Y es que si el legislador hubiera querido que el beneficio abarcara tanto a la utilización del dominio público como a la prestación de servicios, habría bastado con que se hubiera mantenido la redacción del artículo 202 del antiguo Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, que establecía la exención "de las tasas por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones" sin limitar dicha exención a las Tasas por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial. Por el contrario, el legislador aprobó la reforma operada por la Ley 25/1998, de 25 julio para eliminar del ámbito de la exención a la modalidad de la tasa consistente en la prestación de servicios en galerías municipales. Galerías que, como es sabido, son de titularidad local y que son mantenidas regularmente por los servicios municipales competentes, si bien, son utilizadas por otras Administraciones.

En apoyo de esta tesis que viene manteniendo este Tribunal existen, asimismo, diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tales como la de 18 de mayo de 2001 (número 457/2001); 13 de septiembre de 2002 (número 876/2002); y, 24 de septiembre de 2004 (número 877/2004). Particularmente claro es el pronunciamiento del TSJ en la Sentencia de 18 de mayo de 2001 porque se detiene a examinar la legislación vigente, sin atender al precepto que le antecede, que como hemos manifestado fue derogado, y desestimando por ello el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa [...] Los argumentos expuestos nos llevan a entender que no es posible sostener la aplicación de la exención únicamente utilizando una interpretación histórica referida a una norma que ha sido derogada expresamente por el legislador".

2.- Contra la resolución del TEAM de Madrid, desestimatoria de la reclamación económico-administrativa interpuesta por el Ministerio de Defensa, dicha Administración estatal dedujo recurso contencioso-administrativo que se tramitó con el número 273/2018 ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 22 de Madrid y se

resolvió en sentencia de 20 de marzo de 2019. En el fundamento jurídico primero de dicha resolución judicial se hace referencia a una sentencia previa del TSJ de Madrid que resolvió un recurso similar [sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 26 de junio de 2018 (rec. apelación 560/2018; ES:TSJM:2018:5965)], la cual estimó el recurso del Abogado del Estado y anuló la liquidación del tributo ahora discutido, indicando particularmente al respecto lo siguiente:

"Repárese en que la sentencia citada es consciente de la que la sentencia de instancia elevaba a la Sala la reconsideración de su tradicional criterio; y en que la Sala concluye que no procede esa reconsideración, remontándose en su explicación al origen histórico, legal y teleológico de la exención para ilustrar su criterio de permanencia del mismo criterio. Lo hace, además, en sentencia reciente, que contempla el escenario legal que plantea la administración municipal. Poco más puede añadir el juzgador. La anterior resolución proviene del órgano superior jerárquico en este orden jurisdiccional y dentro del mismo ámbito territorial, lo que conviene destacar desde el punto de vista de la necesaria armonización de las resoluciones judiciales. Por consecuencia, entendemos que los anteriores razonamientos que recogen el criterio del órgano superior jerárquico sobre la cuestión litigiosa, han de conducir a la estimación de la demanda, como se dirá en la parte dispositiva de esta resolución".

3.- El Ayuntamiento de Madrid interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 22 de Madrid, que se tramitó con el número 1219/2019 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid.

La ratio decidendi de la sentencia de dicho órgano judicial, dictada el 10 de febrero de 2020, se contiene en su fundamento jurídico segundo, que remitiéndose a la ya citada sentencia de 26 de junio de 2018 (rec. apelación 560/2018; ES: TSJM:2018:5965) -en el que, a diferencia de lo que acontece en el presente litigio, se había desestimado el recurso formulado por el Abogado del Estado en sede del Juzgado Contencioso-administrativo y estimado la apelación en sede del TSJ de Madrid- indica:

"A la vista de estos elementos históricos y de la permanencia sustancial del texto normativo, el Tribunal Supremo, llegó a la conclusión de la permanencia sustancial del sistema y, con él, de que la interpretación de aquel debe seguir siendo la misma; así en su Sentencia de 20 de noviembre de 1997 resolutoria de una liquidación anterior a la vigencia de la Ley de Haciendas Locales.

En esa misma línea entendemos que también bajo la Ley vigente subsiste la misma razón hermenéutica. En pocas palabras y con esa razón, entendemos que la letra del precepto permite concluir que la exención lo es ciertamente por la utilización de las galerías, pero cabalmente en condiciones útiles, esto es, de unas galerías en las que quienes tienen a su cargo los servicios precisos para que sean utilizables, hayan prestado tales servicios: la exención, en redundancia aclaratoria, lo es por la utilización útil: el beneficio, abarca ambos conceptos, si es que ambos no son uno solo en este caso.

Las citadas consideraciones son de plena aplicación a la cuestión debatida en este recurso, por lo que debe estimarse el recurso formulado por la Abogacía del Estado, y con revocación de la sentencia apelada, debemos estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Juzgado y anular las resoluciones que constituirían su objeto".

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

Segundo.

Preparación del recurso de casación.

Notificada la anterior sentencia, la letrada del Ayuntamiento de Madrid, en la representación y asistencia letrada que le es propia, preparó recurso de casación contra ella.

En dicho escrito, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos: Los artículos 20.4.q) y 21.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) ["TRLHL"], y ello porque la sentencia de instancia se fundamenta en una sentencia del Tribunal Supremo que -entiende- no resulta de aplicación al supuesto de autos.

Los artículos 12 y 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"].

También se entiende vulnerada -conforme a lo ya indicado- la jurisprudencia y, en particular, la sentencia de la Sección Segunda de esta Sala de 20 de noviembre de 1997 (rec. apelación 4407/1992; ES:TS:1997:6973).

La Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 11 de junio de 2020, acordando emplazar a las partes ante este Tribunal.

Tercero.

Admisión del recurso.

Recibidas las actuaciones, el auto de 17 de diciembre de 2020, de la Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, resolvió admitir el recurso de casación y determinar cuál era la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, lo que efectuó en los siguientes términos: " Determinar si las tasas cobradas por el Ayuntamiento de Madrid por servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas pueden o no resultar exentas conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , referido a las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, así como por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: (i) los artículos 20 y 21 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; (ii) el artículo 2 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios en Galerías Municipales, de 9 de octubre de 2001; (iii) los artículos 12 y 14 de la ; (iii) los artículos 12 y 14 LGT; y (iv) el artículo 133.3 de nuestra Constitución; y (iv) el artículo 133.3 de nuestra Constitución".

Cuarto.

Interposición del recurso.

La letrada del Ayuntamiento de Madrid, presentó escrito de interposición de su recurso de casación, el 10 de febrero de 2021, en el que expone que las dos pretensiones que defiende se acomodan a lo señalado en el citado auto de admisión y que el pronunciamiento que se solicita es el siguiente: "Que las liquidaciones giradas por la Tasa por prestación de servicios en galerías municipales a los usuarios de las mismas, conforme a lo prevenido en el art.º 20.4.q) TRLHL constituyen un tributo diferente, autónomo y perfectamente compatible con las giradas por la tasa por ocupación o aprovechamiento especial del dominio público en las mismas galerías de servicios y reguladas en el art.º 20.3.k) de igual texto legal, al ser distintos tanto sus hechos imposables como sus beneficios fiscales, de lo que resulta la improcedencia de la exención concedida al MINISTERIO DE DEFENSA respecto de una tasa de prestación de servicios en dichas galerías al amparo de lo prevenido en el art.º 21.2 TRLHL, precepto éste previsto, exclusivamente, para la Tasa de ocupación o aprovechamiento especial del dominio público local".

Quinto.

Oposición al recurso.

La Abogada del Estado, en el trámite de oposición al recurso de casación que le fue conferido, presentó escrito el 21 de marzo de 2021 en el que solicita de esta Sala:

"1º) Que desestime este recurso de casación y confirme la sentencia impugnada.

2º) Ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de oposición de los preceptos identificados según el citado Auto de admisión a trámite de este recurso de casación".

Sexto.

Señalamiento para votación y fallo.

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, la Sección no consideró necesaria la celebración de vista pública, por lo que las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en la oportuna providencia. En fecha 19 de enero de 2022 se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 15 de marzo de 2022, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Objeto del presente recurso de casación.

El artículo 2 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios en Galerías Municipales disponía, en la redacción a la sazón vigente, lo siguiente:

"1. Constituye el hecho imponible de la tasa, la prestación de servicios o la realización de actividades municipales que afecten, se refieran o beneficien a los usuarios de las galerías de servicios municipales, como consecuencia de la colocación en las mismas de tuberías, hilos conductores, cables y cualesquiera otros elementos,

así como por la vigilancia, conservación y reparación de dichas galerías. [...] 3. La exacción de esta tasa es, en todo caso, compatible con la exigencia de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local [...]"

Por su parte, el artículo 3 establecía que son sujetos pasivos de la tasa los usuarios del servicio, considerándose tales las personas físicas y jurídicas y las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 LGT "a quienes corresponda la titularidad de las tuberías, hilos conductores, cables o cualquier otro elemento que se instale en galerías de servicios de mantenimiento municipal o en cuyo beneficio redunde la prestación del servicio". De otro lado, el artículo 6 determinaba que "no se concederán más exenciones o bonificaciones que las expresamente previstas en las leyes o las derivadas de la aplicación de los Tratados internacionales".

El artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) recoge que "el Estado, las Comunidades autónomas y las entidades locales no estarán obligados al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional".

El debate planteado en el presente litigio versa, esencialmente, sobre si, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 TRLHL, el Ministerio de Defensa está exento de la tasa por prestación de servicios en galerías municipales recaudada por el Ayuntamiento de Madrid.

Segundo.

Alegaciones de las partes.

Mantiene el Ayuntamiento de Madrid que el apartado 2 del actual artículo 21 TRLRHL, al establecer una exención a favor del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, únicamente afecta a las tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, según se desprende de la interpretación literal del precepto, quedando excluidos de la exención las tasas por prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa a las que se refiere la letra B) del apartado 1 del artículo 20 TRLRHL.

Define que los contornos de la exención no se han mantenido históricamente invariables, al contrario, su redacción ha variado en el tiempo.

En ese sentido, trae a colación la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, que finalizaría con la aprobación de la Ley 25/1998, de 25 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

Señala que de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados se infiere que inicialmente el Proyecto de Ley contemplaba la siguiente redacción del artículo 21.2 de la Ley 39/1998: "No estarán obligadas al pago de tasas las Administraciones Públicas por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional".

Advierte que, frente a este texto, el Grupo Popular presentó la enmienda número 67 y el Grupo Parlamentario Catalán la enmienda 83 en la que se incluía la redacción vigente del artículo 21.2 del TRLRHL.

Argumenta que, por consiguiente, la redacción actual del artículo 21.2 TRLRHL no es casual sino fruto de sendas enmiendas. Es más, la justificación de ambas era que el cambio suponía una mejora, "como resultado de los estudios y reuniones celebradas entre los servicios técnicos de la Administración del Estado y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)" incidiendo, en particular, respecto a la redacción concreta del artículo 21.2, sobre la justificación específica de dichas enmiendas.

Por ello, rechaza que sea posible la aplicación de la exención utilizando, únicamente, una interpretación histórica referida a una norma que ha sido derogada, expresamente, por el legislador y ello pese a haberse realizado el hecho imponible bajo la vigencia de otra distinta (TRLHL) que contempla dos tasas diferentes con hechos imponibles y beneficios fiscales distintos para cada una.

Después, alega que la sentencia recurrida infringe los artículos 12.1 y 14 de la Ley General Tributaria.

Defiende que la exención se concede, únicamente, respecto de la tasa que grava la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, sin que se prevea una exención similar para las tasas relativas a la prestación de servicios. Subraya que, mientras el hecho imponible de la tasa cuya exención declara este precepto está constituido por "la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones", el hecho imponible de la tasa anulada, según el artículo 2 de la Ordenanza reguladora, en su redacción aplicable al caso es "la prestación de servicios o la realización de actividades municipales que afecten se refieran o beneficien a los usuarios de las galerías de servicios municipales, como consecuencia de la colocación en las mismas de tuberías, hilos conductores, cables y cualesquiera otros elementos, así como por la vigilancia, conservación y reparación de dichas galerías", añadiendo el apartado 3: "La exacción de esta tasa es, en todo caso compatible con la exigencia de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local..."

Precisa que las galerías municipales de servicios son infraestructuras subterráneas urbanas, que se extienden por más de 140 km en el municipio de Madrid, que requieren una labor permanente de mantenimiento, conservación y vigilancia. La conservación de la infraestructura de la galería en sí considerada, los sistemas de seguridad de la misma (alumbrado interior, control de accesos, cámaras de vigilancia, vigilancia desde el centro de control interior de la galería, postes SOS, detectores, etc) y la supervisión de que esos elementos de los distintos usuarios se encuentran en buen estado, se realiza por el Ayuntamiento. En suma, manifiesta que en las galerías municipales madrileñas se prestan servicios que benefician, especialmente, a los usuarios de las mismas y de las que obtienen un beneficio particular.

Proclama que, en la actualidad, no puede admitirse el criterio seguido por la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid basándose en antiguas sentencias de la Sección 4ª del propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, a su vez, se fundan en la STS de 20 de noviembre de 1997 (rec. cas. 440/1992), puesto que se refiere a un supuesto que no se regulaba ni en la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1998, ni en el TRLHL de 4 de marzo de 2004, sino con el artículo 202 del TR de las Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril, que es un precepto diferente al de la normativa posterior que es la que estaba en vigor en el momento de la realización del hecho imponible y del devengo de la Tasa por prestación de servicios en galerías municipales.

La Abogacía del Estado rechaza la tesis del Ayuntamiento de Madrid de que la sentencia recurrida desconoce la distinción legislativa de los dos tipos de tasas contenidas en los párrafos 3 y 4 del artículo 20 del TRLRHL, referidas, respectivamente, a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local y a la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, que, a su vez, se regulan en Ordenanzas fiscales diferenciadas.

Afirma que la cuestión nuclear debatida es cómo deba interpretarse la expresión "utilización privativa o aprovechamiento especial" del precepto transcrito, sin que ello suponga confundir los dos tipos de tasas municipales enunciados. Considera que, aunque referida a una legislación anterior, la STS de 20 de noviembre de 1997, rec. cas. 440/1992, parte de considerar que la legislación entonces aplicable (Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 julio 1945 y 3 diciembre 1953, aprobado por Decreto 24 junio 1955) también establecía los dos tipos de tasa, por prestación de servicios municipales y por aprovechamientos especiales, respectivamente, y que el Reglamento de Haciendas locales de 1952 aclaró la interpretación de la exención reconocida a favor del Estado "por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones..." en el sentido de que comprendía tanto a los servicios como a los aprovechamientos necesarios para la realización de los servicios públicos de comunicaciones, toda vez que, en palabras del TS, "...consideró que la palabra "aprovechamiento" utilizada en el artículo 439 del Texto Refundido de 1955 no lo había sido en su sentido tributario, sino general, como algo que aprovecha o beneficia a personas o entidades, que obviamente puede ser por recibir servicios públicos o por utilizar privativamente bienes o instalaciones municipales...", interpretación que el TS considera que pervive en la legislación posterior que analiza.

Asevera, además, que no es atendible la afirmación de que la doctrina contenida en nuestra sentencia de 20 de noviembre de 1997 no es aplicable al supuesto de autos en la medida en que aquella interpreta un precepto derogado cuya redacción, se dice, es sustancialmente distinta. Razona que basta comparar la literalidad de la redacción de la exención del artículo 439 de la legislación de Régimen local que menciona la STS - que, además, declara que la misma interpretación merece la exención reconocida en la posterior legislación de 1986- con la redacción del artículo 21.2 artículo al presente caso.

No comparte, finalmente, que la tramitación parlamentaria de la Ley 25/1998, de 25 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público avale la conclusión que propone el Ayuntamiento de Madrid, a la vista de la redacción final del artículo 21.2 del TRLHL. Tampoco admite que la sentencia recurrida infrinja los artículos 12 y 14 de la Ley General Tributaria, puesto que la recurrente no justifica, en su escrito de interposición, en qué consiste la infracción concreta de los criterios interpretativos contenidos en dicho artículo 12 que, por el contrario, son aplicados correctamente por la Sala de instancia como explica la misma al señalar que su decisión es fruto de la interpretación "del verdadero sentido de dicho beneficio, atendiendo no sólo al elemento gramatical sino al histórico y al sistemático, ambos bien expresivos del orden genético y teleológico del precepto". Concluye afirmando que tampoco se vulnera el artículo 14 de la LGT porque la sentencia recurrida no propone una aplicación analógica de la exención discutida, sino su recta interpretación.

Tercero.

El criterio interpretativo de la Sala con respecto a la cuestión con interés casacional.

Implícitamente se discute si las cuantías satisfechas por servicios prestados por el Ayuntamiento de Madrid, consistentes en tareas tales como la vigilancia, conservación o reparación de galerías municipales, pueden encuadrarse propiamente en el ámbito de las tasas por prestación de servicios o, por el contrario, se comprenden, más bien, en las tasas por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público.

La tesis del Ayuntamiento es que los servicios prestados por el Ayuntamiento tienen sustantividad propia y se engloban en una tasa como la que nos ocupa, que no cabe confundir con la tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. Para dejar clara la diferencia entre ambas tasas, enumera diversos servicios prestados en las galerías municipales de servicios, tales como, entre otros, los siguientes:

1) Servicios de vigilancia que consisten en dos tareas fundamentales:

a) Controlar el acceso a las galerías municipales verificando que sólo entran personas previamente autorizadas por los servicios técnicos municipales.

b) Recorrer las galerías municipales con una periodicidad dada, revisando su estado, verificando el correcto funcionamiento de sus sistemas de seguridad y recabando información sobre el estado de la obra civil, el estado de los elementos y sistemas de seguridad, así como el estado aparente de los servicios instalados, incidencias que se han detectado (cables descolgados, cables en mal estado, etc).

2) Servicios de conservación y reparación de la obra civil y de las instalaciones propias de las galerías municipales como consecuencia de las revisiones realizadas periódicamente y de los programas de mantenimiento que se establezcan.

En cambio, la Abogacía del Estado sostiene que dichos servicios carecen de sustantividad propia, entendiéndose que se encuentran subsumidos en la tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público.

El 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, dedica su artículo 20 a definir el hecho imponible de las tasas, estableciendo en el párrafo primero del apartado 1, que las entidades locales, en los términos previstos en esa ley, podrán establecer tasas (i) por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como (ii) por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, añadiendo que:

"En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente".

Como puede comprobarse, y bien se sabe, son dos las categorías de tasas.

En su apartado 2 dispone que "se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este, en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras".

Finalmente, en los apartados 3 y 4 incluyen sendas listas abiertas, respectivamente, de tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y tasas por prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local.

No cabe duda, por tanto, que es voluntad del legislador diferenciar unas de otras como también es voluntad suya que sus regímenes reguladores no sean idénticos, como se desprende, particularmente, de lo dispuesto en el artículo 21 TRLRHL, que tiene 2 apartados.

En el apartado 1 se dispone que: "Las entidades locales no podrán exigir tasas por los servicios siguientes:

a) Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.

b) Alumbrado de vías públicas.

c) Vigilancia pública en general.

d) Protección civil.

e) Limpieza de la vía pública.

f) Enseñanza en los niveles de educación obligatoria".

Repárese en que todos los supuestos enumerados son prestaciones de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local, ninguno de ellos se refiere a utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Todos ellos, por lo demás, se conciben como supuestos de no sujeción.

En el apartado 2 se establece que "El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales no estarán obligados al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional".

Nos encontramos ante supuestos de exención. En esta ocasión, el legislador se fija, exclusivamente, en las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público; no está pensando, esta vez, en las tasas por prestación de servicios o realización de actividades.

La Abogacía del Estado ve las cosas de otra manera, puesto que pretende que reiteremos el criterio contenido en nuestra sentencia de 20 de noviembre de 1997, rec. cas. 4407/1992.

A tal fin, no encuentra diferencias sustanciales entre el artículo 439 del Reglamento de Haciendas Locales de 1952, -declarando además, que la misma interpretación merece la exención reconocida en la posterior legislación de 1986- y el artículo 21.2 TRLRH que es el aplicable al presente caso, que pasamos a reproducir seguidamente:

Art. 439: "Estarán exentos de derechos y tasas por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad y defensa del territorio nacional: a) El Estado (...)".

Art. 21.2: "El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales no estarán obligados al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional".

En realidad, la redacción de dicho artículo 439 está más próxima a la dicción inicial del artículo 21.2 contenida en el Proyecto de ley del régimen legal de las tasas estatales y locales de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, que recordemos era la siguiente:

"No estarán obligados al pago de tasas las Administraciones Públicas por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional".

La composición del precepto que acabó prosperando es otra diferente. Justamente la que resulta aplicable al supuesto enjuiciado y que todavía sigue vigente. Como ya se ha dicho, tales términos son producto de la aprobación de sendas enmiendas, siendo su justificación específica la siguiente: El apartado 2 del artículo 21 "incorpora al ámbito de las tasas, la no obligación de pago de las mismas por las Administraciones Públicas en determinados supuestos. Este precepto venía recogido en la regulación de los precios públicos, y hacía referencia a supuestos de aprovechamientos especiales que con el Proyecto de Ley pasan a configurarse como tasas.

La modificación propuesta únicamente pretende mantener el régimen anterior, de forma tal que siga sin existir obligación de pago para el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales cuando se trate de tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los Autónomas inherentes a los Autónomas de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la explotación, pero que si fueran tasas por prestación de servicios o por la realización de actividades sí existiría dicha obligación de pago".

La intención de los enmendantes se plasma de manera clara en el texto finalmente aprobado.

Por las razones expuestas, fijamos el siguiente criterio: El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están obligados al pago de las tasas por el Ayuntamiento de Madrid por la prestación de servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas.

Cuarto.

Resolución de las pretensiones deducidas en el recurso de casación.

La pretensión del Ayuntamiento consiste en que se dicte sentencia por la que, casando la recurrida, estimemos el presente recurso y declaremos no haber lugar a la exención de la Tasa por prestación de servicios en galerías municipales concedida al amparo de la exención prevista en el artículo 21.2, en prevista para la tasa por utilización privativa o especial del dominio público local y, asimismo, declare la compatibilidad de ambas tasas por regular hechos impositivos distintos conforme establece el TRLHL.

La pretensión de la Abogacía del Estado se concreta en que se desestime este recurso de casación y se confirme la sentencia impugnada.

Por todo ello, declaramos haber lugar al rec. cas. 3212/20, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, contra la sentencia de 10 de febrero de 2020, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación núm. 1219/2019 en relación con una liquidación correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016, sentencia que se casa y anula, y, en consonancia con ello, actuando como tribunal de instancia, estimamos el recurso de apelación 1219/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 22 de Madrid dictada el 20 de marzo de 2019 en el procedimiento ordinario 273/2018, estimatoria del recurso entablado contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid de 17 de enero de 2018, desestimatoria de la reclamación formulada por el Ministerio de Defensa frente a la liquidación provisional 4751713900012 de 19 de mayo de 2017, correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016 (expediente 205/2017/27802) y por importe de 30.120,63 euros, con lo cual se confirma la adecuación a derecho de dicha liquidación.

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 expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación, ni tampoco en la instancia puesto que el caso presentaba serias dudas de derecho.

FALLO

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

- 1.- Fijar como criterio interpretativo de esta sentencia el expresado en el Fundamento de Derecho Tercero.
- 2.- Haber lugar al recurso de casación 3212/20, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, contra la sentencia de 10 de febrero de 2020, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación núm. 1219/2019 en relación con una liquidación correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016, sentencia que se casa y anula.
- 3.- Estimar el recurso de apelación 1219/2019, promovido por los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 22 de Madrid dictada el 20 de marzo de 2019 en el procedimiento ordinario 273/2018, que había estimado el recurso contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid de 17 de enero de 2018, desestimatoria de la reclamación formulada por el Ministerio de Defensa frente a la liquidación provisional 4751713900012 de 19 de mayo de 2017, correspondiente a la tasa por prestación de servicios en galerías municipales referente al segundo semestre de 2016 (expediente 205/2017/27802) y por importe de 30.120,63 euros, con lo cual se confirma la adecuación a derecho de dicha liquidación.
- 4.- No hacer imposición de las costas procesales en esta casación ni 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.