

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ088225

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1478/2022, de 15 de noviembre de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7608/2020

SUMARIO:

Procedimiento contencioso-administrativo. Sentencias. Efectos. Tasas. Doctrina general y cuestiones normativas. *Prohibición de mantener los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada.* La sentencia de instancia anula la ordenanza fiscal aprobatoria de la tasa impugnada, con fundamento, entre otros motivos que le fueron aducidos por las diversas comunidades de propietarios recurrentes, en la falta de informes técnico-económicos que justifiquen mínimamente el coste de establecimiento de los servicios financiados por la tasa. El Ayuntamiento no discute en absoluto la procedencia del fallo principal -la anulación de la ordenanza, por ser contraria a Derecho-, sino que únicamente controvierte la posibilidad, establecida en el fallo de la sentencia, de que puedan ser anulados, como consecuencia de la nulidad de aquella norma reglamentaria, los actos firmes de aplicación de la ordenanza, como las liquidaciones de la tasa. Es claro que los razonamientos sobre la nulidad de la ordenanza por la insuficiencia de la memoria justifican el pronunciamiento que sobre la anulación de tales actos declara la sentencia. La respuesta a la primera pregunta formulada por el auto de admisión viene determinada, de modo directo y necesario, por nuestra jurisprudencia previa que respalda la posibilidad de que el órgano judicial competente para declarar la nulidad de una ordenanza fiscal en el ámbito local, pueda acotar o declarar efectos determinados en relación con los actos de aplicación. Lo único que la sentencia de instancia declara, y este Tribunal Supremo ratifica, es que la nulidad de la ordenanza fiscal puede afectar a sus actos de aplicación firmes y consentidos -lo que, implícitamente, supone un juicio indiciario o preliminar, indudable, sobre la concurrencia de nulidad en tales actos de aplicación, en tanto se basan en un modo de cuantificación y reparto de la tasa virtualmente inexistente-. Sentado lo anterior, cabe señalar que el art. 19.2 TRLHL es un precepto material o sustancialmente procesal, al contener una facultad conferida al juez para ser ejercida en la sentencia, que permite evaluar, al enjuiciar los reglamentos fiscales de las entidades locales, el grado de intensidad o gravedad de los vicios jurídicos que aquejan a la propia disposición general y también a sus actos de aplicación, a partir de aquellos, de modo que no se puede hacer valer frente a la nulidad el valladar del acto firme y consentido en los casos en que así, motivadamente, lo hubiera acordado el tribunal sentenciador. El Tribunal establece como doctrina jurisprudencial, de acuerdo con los arts. 72 y 73 LJCA que la anulación de una ordenanza -como cualquier disposición general- causa efectos *erga omnes* (desde la publicación en el boletín correspondiente). Obviamente, también para los recurrentes que la impugnaron en la instancia. La extensión del fallo a los actos de aplicación consentidos afecta a las partes, pues la regla general (art. 73 LJCA) es que las sentencias firmes no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos firmes sobre actos de aplicación. El contenido extensivo de la sentencia y la posibilidad de reabrir procedimientos o procesos finalizados con sentencia firme permitiría, en su caso, promover a los destinatarios de la norma, fueran o no parte en este litigio, la acción de nulidad radical del art. 217 LGT o, en su caso, la revocación del art. 219 LGT o, en fin, las iniciativas impugnatorias previstas en el ordenamiento jurídico para los actos firmes, sin que en este asunto pudiera ser opuesta, por sí misma, esa firmeza como obstáculo para la anulación de tales actos, ni tampoco ser declarados nulos eventuales liquidaciones, ajenas por completo al ámbito objetivo de este recurso [Vid., ATS de 21 de julio de 2021, recurso n.º 7608/2020 (NFJ083233) y STSJ de Andalucía (Sede en Sevilla) 16 de septiembre de 2020, recuso n.º 488/2017 (NFJ080172) que se confirma].

PRECEPTOS:

RDLeg. 2/2004 (TR LHL), arts. 19 y 25.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 72 y 73.

Ley 58/2003 (LGT), arts. 217 y 219.

PONENTE:

Don Francisco José Navarro Sanchis.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.478/2022

Fecha de sentencia: 15/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7608/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/10/2022

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

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.3

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7608/2020

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

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 15 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº 7608/2020, interpuesto por el procurador don José Manuel Claro Parra, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA (CÁDIZ), contra la sentencia de 16 de septiembre de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso nº 488/2017 y sus acumulados

514/2017 y 515/2017. Han comparecido como recurridos el procurador don Luis Pineda Zafra, en nombre y representación de INTERCOMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION008 NUM000; y la procuradora doña Sara González Limones, en nombre de la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000.

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 16 de septiembre de 2020, en que se acuerda, literalmente, lo siguiente:

"[...] Que debemos ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo formulado por Doña Amparo, actuando en su calidad de Presidenta de la Comunidad de Propietarios "Intercomunidad de propietarios DIRECCION008 NUM000", representada por el Sr. Procurador Don Luis Pineda Zafra, por parte de la Comunidad de Propietarios DIRECCION000, representada por la Sra. Procuradora Doña Sara González Limones, así como el interpuesto frente a la misma disposición por la Comunidad de Propietarios DIRECCION001, Comunidad de Propietarios DIRECCION011 y Comunidad de Propietarios DIRECCION003, todos ellos contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, en sesión ordinaria celebrada el 25 de mayo de 2017, en su punto 2.3 del orden del día, por virtud del cual, se aprueba definitivamente el expediente de modificación de las ordenanzas fiscales números 8 (alcantarillado) y 11 (suministro de agua) para regir a partir de 2017, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz número 113 de fecha 16 de junio de 2017, cuya nulidad declaramos y se declara la prohibición de que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de las disposiciones impugnadas. Se imponen las costas a la demandada, con un límite máximo de 1000 euros, por todos los conceptos [...]".

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

1. Notificada la sentencia a las partes, el procurador don José Manuel Claro Parra, en nombre del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, presentó escrito de 9 de noviembre de 2020, de preparación de recurso de casación.

2. Tras justificar los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, se identifican como normas jurídicas infringida los artículos:

2.1. El artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

2.2. El artículo 19.2 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 (TRLHL).

2.3. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, sentencias de 7 de marzo de 2012 (recurso de casación nº 4941/2009); y de 10 de diciembre de 2011 (recurso nº 288/2010).

3. La Sala a quo tuvo por preparado el recurso de casación mediante auto de 10 de noviembre de 2020, que ordenó el emplazamiento de las partes para comparecer ante este Tribunal Supremo. El procurador Sr. Claro Parra, en nombre del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, ha comparecido el 18 de diciembre de 2020; el procurador Sr. Pineda Zafra, en el de la Intercomunidad de propietarios DIRECCION008; y la procuradora Sra. González Limones en la de la Comunidad de Propietarios DIRECCION000, lo han hecho el 7 de diciembre de 2020 y el 5 de enero de 2021 respectivamente, en el plazo de 30 días del 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 21 de julio de 2021, en que aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos literales términos:

"[...] Determinar, interpretando conjuntamente el artículo 19.2 TRLHL y el artículo 73 LJCA , si en los supuestos de anulación de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa por falta de informes técnico-económicos del coste del establecimiento de los servicios, la sentencia puede prohibir y de acuerdo con que requisitos, que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de esa ordenanza anulada.

Aclarar si, la prohibición establecida en el artículo 19.2 TRLHL de mantener los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada tiene efectos erga omnes o solo afecta a las partes del proceso [...]."

2. El procurador Sr. Claro Parra, en la indicada representación, interpuso recurso de casación en escrito de 15 de octubre de 2021, en el que solicita:

"[...] 1º- Anular la prohibición de que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de las disposiciones anuladas, por faltar la motivación suficiente que exigiría la aplicación de esa medida prevista en el artículo 19.2 LRHL e infringir, en consecuencia, el artículo. 73 LJCA de aplicación preferente.

2º- Subsidiariamente a lo anterior, caso de estimar como suficientemente motivada la aplicación de esa medida del artículo 19.2 LRHL, anular sus efectos erga omnes, limitando su aplicación exclusivamente a la parte recurrente que específicamente así lo solicitó en su demanda del recurso, esto es, la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000 [...]."

Cuarto. *Oposición al recurso de casación.*

El procurador Sr. Pineda Zafra en nombre de Intercomunidad de Propietarios DIRECCION008 NUM000, recurrido en este recurso de casación, presentó escrito de oposición el 14 de diciembre de 2021, donde interesa:

"[...] 1) la desestimación íntegra del recurso de casación planteado por la recurrente y la total confirmación de la Sentencia de fecha 16 de septiembre de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Sevilla en el Recurso número 488/2017, con acumulación de los Recursos 514/2017 y 515/2017 de la misma Sección Tercera manteniendo por tanto, en aplicación del artículo 19.2 del TRLRHL, la prohibición "erga omnes" de mantener los actos firmes o consentidos derivados de las Ordenanzas anuladas.

2) Subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso de casación planteado por la recurrente y la total confirmación de la Sentencia de fecha 16 de septiembre de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Sevilla en el Recurso número 488/2017, con acumulación de los Recursos 514/2017 y 515/2017 de la misma Sección Tercera declarando, el mantenimiento, en aplicación del artículo 19.2 del TRLRHL, de la prohibición de mantener los actos firmes o consentidos derivados de las Ordenanzas anuladas pero solo para las partes recurrente, esto es, Comunidad de Propietarios DIRECCION000 de Chiclana de la Frontera y INTERCOMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION008 NUM000 [...]."

La procuradora Sra. González Limones, en nombre de la Comunidad de Propietarios DIRECCION000, presentó escrito de oposición el 15 de diciembre de 2021, donde pide la desestimación del recurso de casación, en términos sustancialmente coincidentes con los de la otra parte recurrida.

Quinto. *Vista pública y deliberación.*

Esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública - artículo 92.6 LJCA-, quedando fijada la deliberación, votación y fallo de este recurso el 25 de octubre de 2022, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que seguidamente se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. *Objeto del presente recurso de casación.*

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva de su interés casacional objetivo, en determinar, de una parte, con interpretación conjunta del artículo 19.2 TRLHL y el artículo 73 LJCA, si en los supuestos de anulación de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa por falta de informes técnico-económicos del coste del establecimiento de los servicios, la sentencia puede prohibir y de acuerdo con qué requisitos, que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de esa ordenanza anulada. Y, de otro lado, si tal la prohibición del artículo 19.2 TRLHL de mantener los actos firmes o consentidos de aplicación de la ordenanza luego anulada o modificada tiene efectos erga omnes o solo afecta a las partes del proceso.

Segundo. *Descripción de los hechos relevantes para resolver la presente casación y de la posición adoptada por la Sala juzgadora.*

La sentencia de instancia (pronunciada por la Sala de esta jurisdicción especializada, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía) anula la ordenanza fiscal aprobatoria de la tasa impugnada, con fundamento, entre otros motivos que le fueron aducidos por las diversas comunidades de propietarios recurrentes, en la falta de informes técnico-económicos que justifiquen mínimamente el coste de establecimiento de los servicios financiados por la tasa.

El Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, en su escrito de interposición del recurso de casación, no discute en absoluto la procedencia del fallo principal -la anulación de la ordenanza, por ser contraria a Derecho-, sino que únicamente controvierte la posibilidad, establecida en el fallo de la sentencia, de que puedan ser anulados, como consecuencia de la nulidad de aquella norma reglamentaria, los actos firmes de aplicación de la ordenanza, como las liquidaciones de la tasa.

Se reproduce a tal efecto el fundamento cuarto de la sentencia a quo, en que se analizan los efectos de la sentencia anulatoria de una disposición general en los actos de aplicación que sean firmes:

"[...] CUARTO.- Sobre la petición de que con arreglo al artículo 19.2 del texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales se haga el pronunciamiento de prohibir que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de las ordenanzas que resulten modificadas o anuladas, debe tomarse en cuenta que señala el anterior precepto que: "Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada".

A tenor de este precepto, es manifiesto que la sentencia anulatoria de una ordenanza fiscal puede anular los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza anulada o modificada. Así, señala la STS, Contencioso sección 2 del 18 de mayo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2198) que "El único requisito exigible es que la sentencia de modo expreso lo declare y que tal pronunciamiento esté justificado en virtud de su contenido.

Es claro que los razonamientos sobre la nulidad de la ordenanza por la insuficiencia de la memoria justifican el pronunciamiento que sobre la anulación de tales actos declara la sentencia.

Es igualmente indudable la posibilidad legal que la ley permite para que se produzca esa anulación, así como la inaplicación de los preceptos que en este punto invoca el recurrente.

La regla que se aplica en este punto es la posibilidad de este pronunciamiento condenatorio y no la general que la recurrente alega en el motivo.

Pues bien, al igual que en este supuesto, y tomando en cuenta igualmente el criterio mencionado en aquella sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Castilla León más arriba transcrita en parte, y su cita de la doctrina recogida en la STS de 7 de marzo de 2012 , dado que la anulación también en este caso trae causa de la falta de justificación de la modificación de las tarifas, procede acceder a lo solicitado al amparo del anterior precepto [...]"

Este fundamento jurídico conduce al siguiente fallo:

"[...] Que debemos ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo formulado por Doña Amparo, actuando en su calidad de Presidenta de la Comunidad de Propietarios "Intercomunidad de propietarios DIRECCION008 NUM000", representada por el Sr. Procurador Don Luis Pineda Zafra, por parte de la Comunidad de Propietarios DIRECCION000, representada por la Sra. Procuradora Doña Sara González Limones, así como el interpuesto frente a la misma disposición por la Comunidad de Propietarios DIRECCION001, Comunidad de Propietarios DIRECCION011 y Comunidad de Propietarios DIRECCION003, todos ellos contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, en sesión ordinaria celebrada el 25 de mayo de 2017, en su punto 2.3 del orden del día, por virtud del cual, se aprueba definitivamente el expediente de modificación de las ordenanzas fiscales números 8 (alcantarillado) y 11 (suministro de agua) para regir a partir de 2017, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz número 113 de fecha 16 de junio de 2017, cuya nulidad declaramos y se declara la prohibición de que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de las disposiciones impugnadas. Se imponen las costas a la demandada, con un límite máximo de 1000 euros, por todos los conceptos".

Tercero. *Consideraciones jurídicas que suscita a este Tribunal Supremo la interpretación de los preceptos de cuyo aplicación se trata.*

1) En cuanto a la primera pregunta, encaminada al esclarecimiento del sentido de la facultad tribuida a los órganos judiciales en el artículo 19.2 TRLHL.

Hemos de comenzar recordando algo que no puede ser discutido: que la sanción prevista para los reglamentos que incurran en infracciones jurídicas es, siempre, la nulidad de pleno derecho (art. 47.2 de la Ley 39/2015), a diferencia de lo que sucede con el régimen de invalidez de los actos administrativos:

"2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

1) La Ley General Tributaria -LGT- guarda silencio sobre la cuestión, pues solo regula el procedimiento para la declaración de actos nulos de pleno derecho (sin que en esa categoría quepa incluir a los reglamentos) -vid. art. 217 LGT-.

2) Según el artículo 73 de la Ley de esta jurisdicción -LJCA-:

"Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente".

3) Por su parte, el artículo 19.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales -TRLHL-, bajo la rúbrica de recurso contencioso-administrativo, introduce una norma de cierta índole procesal. Señala lo siguiente:

"1. Las ordenanzas fiscales de las entidades locales a que se refiere el artículo 17.3 de esta ley regirán durante el plazo, determinado o indefinido, previsto en ellas, sin que quepa contra ellas otro recurso que el contencioso- administrativo que se podrá interponer, a partir de su publicación en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, en la forma y plazos que establecen las normas reguladoras de dicha jurisdicción".

2. Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada".

Es precisamente este segundo apartado del artículo y, más concretamente, su inciso final -resaltado en negrita-, el que reclama nuestra atención, no ya en sí mismo considerado, sino también en su relación con el régimen de efectos de las sentencias que anulen disposiciones de carácter general (art. 73 LJCA).

4) La respuesta a la primera pregunta formulada por el auto de admisión viene determinada, de modo directo y necesario, por lo que se ha declarado en nuestra jurisprudencia previa, pues la sentencia de esta Sala y Sección de 18 de mayo de 2016 (recurso de casación nº 1999/2014), abordó un asunto sustancialmente idéntico al que nos ocupa: la anulación de una ordenanza fiscal de suministro de agua potable, agua de riego, alcantarillado y depuración, por la misma razón que en este asunto ha determinado la nulidad de la ordenanza, esto es, por falta de informe económico financiero del que pueda establecerse con certeza cuál es el presupuesto económico de la tasa -es decir, de la financiación, en todo o en parte, de un servicio público, como el regulado en la ordenanza que analizamos- y cuáles son los criterios de reparto entre los usuarios del servicio.

La sentencia de instancia que fue recurrida en el recurso de casación que hemos mencionado, proveniente de la Sala de este orden jurisdiccional de Castilla y León con sede en Valladolid, contenía en su fallo esta declaración, sustancialmente coincidente con la que incorpora la sentencia ahora impugnada:

"se declara la prohibición de que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de dicha modificación de la Ordenanza; condenando al Ayuntamiento de B... al abono de las costas procesales".

5) Conviene recordar lo que este Tribunal Supremo, en dicha sentencia, declara, respaldando la posibilidad de que el órgano judicial competente para declarar la nulidad de una ordenanza fiscal en el ámbito local, pueda acotar o declarar efectos determinados en relación con los actos de aplicación, lo que argumenta del modo siguiente:

" SEXTO.- Sobre los requisitos formales del informe económico financiero.

Es evidente que la memoria económica-financiera a que se refieren los artículos 24 y 25 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 9 de marzo) y artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril) exigen no sólo que se relacionen los conceptos que en esos preceptos se mencionan, sino que especifiquen, precisen y concreten las razones económicas en virtud de las cuales se fijan las cuantías que se señalan y que en este caso era exigible una mención expresa de las razones que justificaban la modificación de la ordenanza previamente aprobada.

Como ello no se ha dado es manifiesto que no se ha producido la vulneración que se denuncia, pues la valoración de la Sala y las conclusiones obtenidas no son arbitrarias [...]" .

"[...] SÉPTIMO.- Acerca del mantenimiento de los actos firmes

El precepto contenido en el artículo 19.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece: "Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada".

Es manifiesto, de la dicción del precepto citado, que la sentencia anulatoria de una ordenanza fiscal puede anular los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza anulada o modificada.

El único requisito exigible es que la sentencia de modo expreso lo declare y que tal pronunciamiento esté justificado en virtud de su contenido.

Es claro que los razonamientos sobre la nulidad de la ordenanza por la insuficiencia de la memoria justifican el pronunciamiento que sobre la anulación de tales actos declara la sentencia.

Es igualmente indudable la posibilidad legal que la ley permite para que se produzca esa anulación, así como la inaplicación de los preceptos que en este punto invoca el recurrente.

La regla que se aplica en este punto es la posibilidad de este pronunciamiento condenatorio y no la general que la recurrente alega en el motivo".

La aplicación de esa jurisprudencia, clara en su contenido y, es de reiterar, proyectada sobre un asunto idéntico en todo al ahora examinado, debe confirmarse la sentencia de la Sala a quo que declara, dando con ello respuesta a la primera de las preguntas formuladas en el auto de admisión. No hay razón jurídica de clase alguna para decir cosa distinta de lo que, de manera unánime, se decidió en aquella ocasión. El respeto a la propia jurisprudencia así lo impone.

Refuerza la consistencia de esa doctrina precedente la carencia de argumentos jurídicos propiamente tales que esgrime el escrito de interposición frente a la declaración que contiene el fallo, amparada en la facultad que ofrece el art. 19.2 TRLHL. Lo que se viene a afirmar, con reiteración, por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, es que los efectos de una ordenanza fiscal son irretroactivos, mencionando jurisprudencia de este Tribunal de la que derivaría la corrección de este aserto. Sin embargo, lo que está en disputa dialéctica es la posibilidad de que la sentencia que anule la ordenanza fiscal pueda pronunciarse sobre los efectos de la nulidad reglamentaria respecto de los actos firmes de aplicación, cuestión que no puede ser despachada sin examinar con una mínima extensión y consistencia tanto el precepto legal que autoriza esa consecuencia como la sentencia de este Tribunal Supremo que la había aplicado en su día, lo que no llega a hacer el escrito de interposición con la profundidad y rigor dialéctico en quien se dirige al Tribunal Supremo.

De todos modos, es pertinente complementar la motivación de la citada sentencia con otros argumentos de refuerzo que no nos resulta ocioso incorporar a la sentencia.

Así, es preciso aclarar que la fórmula empleada en el fallo -"... se declara la prohibición de que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de las disposiciones impugnadas" -, no significa, como parece que sugiere su literalidad, la prohibición de mantenimiento de los actos firmes, o la automática anulación de todos los actos de aplicación amparados en la norma anulada, sino la posibilidad de hacer valer esa nulidad -iniciativa que quedaría fuera de este proceso- por las vías del 217 o 219 LGT u otras eventuales previstas por la ley para combatir los actos firmes -sin que su firmeza de los actos pudiera hacerse valer por el Ayuntamiento como un obstáculo o blindaje frente a la acción que pudiera emprenderse.

2) En cuanto a la segunda pregunta, encaminada al esclarecimiento de los efectos del de la citada facultad tribuida a los órganos judiciales en el artículo 19.2 TRLHL:

La respuesta a la segunda pregunta suscitada en el auto de admisión, a nuestro entender, no tiene un contenido propio a partir del cual se pueda resolver la casación, pues la doctrina que pudiera sentarse afectaría tanto a los recurridos, esto es, a quienes han sido parte en esta casación, y a terceros, eventualmente los destinatarios de la ordenanza o usuarios del servicio que se abona mediante la tasa.

Esto es así porque las recurrentes en la instancia, favorecidas por la sentencia, obtienen la nulidad de pleno derecho de la ordenanza, pero ello no significa que el fallo de la sentencia, aun con la habilitación que contiene y que hemos considerado correcta, en interpretación del art. 19.2 TRLHL y de la jurisprudencia mencionada, determine por sí sola ipso iure la anulación de los actos de aplicación -que no son objeto de análisis en este proceso, referido solo a la ordenanza como disposición impugnada-, entre otras razones porque no consta ni el dictado de actos de liquidación al amparo de la ordenanza anulada, ni su eventual firmeza, ni si han sido impugnados en virtud de las reglas de competencia y procedimiento, ni su eventual resultado. En todo caso, no se ejercita en este recurso pretensión alguna que no se limite a la ordenanza, directamente impugnada.

Lo único que la sentencia de instancia declara, y este Tribunal Supremo ratifica, es que la nulidad de la ordenanza fiscal apreciada por la Sala de Sevilla puede afectar a sus actos de aplicación firmes y consentidos -lo que, implícitamente, supone un juicio indiciario o preliminar, indudable, sobre la concurrencia de nulidad en tales actos de aplicación, en tanto se basan en un modo de cuantificación y reparto de la tasa virtualmente inexistente-.

Sentado lo anterior, cabe señalar que el art. 19.2 TRLHL es un precepto material o sustancialmente procesal, al contener una facultad conferida al juez para ser ejercida en la sentencia, que permite evaluar, al enjuiciar los reglamentos fiscales de las entidades locales, el grado de intensidad o gravedad de los vicios jurídicos que aquejan a la propia disposición general y también a sus actos de aplicación, a partir de aquellos, de modo que no se puede hacer valer frente a la nulidad el valladar del acto firme y consentido en los casos en que así, motivadamente, lo hubiera acordado el tribunal sentenciador.

Cuarto. *Jurisprudencia que se establece.*

A fin de establecer doctrina jurisprudencial, procede, en todo caso, recordar el contenido del artículo 72 LJCA:

"2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada".

Y el art. 73 LJCA:

"Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente".

Por tanto:

a) la anulación de una ordenanza -como cualquier disposición general- causa efectos erga omnes (desde la publicación en el boletín correspondiente). Obviamente, también para los recurrentes que la impugnaron en la instancia.

b) la extensión del fallo a los actos de aplicación consentidos afecta a las partes, pues la regla general (art. 73 LJCA) es que las sentencias firmes no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos firmes sobre actos de aplicación.

c) El contenido extensivo de la sentencia y la posibilidad de reabrir procedimientos o procesos finalizados con sentencia firme permitiría, en su caso, promover a los destinatarios de la norma, fueran o no parte en este litigio, la acción de nulidad radical del art. 217 LGT o, en su caso, la revocación del art. 219 LGT o, en fin, las iniciativas impugnatorias previstas en el ordenamiento jurídico para los actos firmes, sin que en este asunto pudiera ser opuesta, por sí misma, esa firmeza como obstáculo para la anulación de tales actos, ni tampoco ser declarados nulos eventuales liquidaciones, ajenas por completo al ámbito objetivo de este recurso.

Quinto. *Pronunciamiento sobre costas.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber 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.

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 cuarto de la sentencia.

2º) No ha lugar al recurso de casación deducido por el procurador don José Manuel Claro Parra en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA (CÁDIZ), contra la sentencia de 16 de septiembre de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en el recurso nº 488/2017 y sus acumulados.

3º) No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.

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.