

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia n.º 800/2025 de 23 de junio de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Recurso n.º 9115/2023****SUMARIO:**

Tasas. Cuestiones generales y naturaleza jurídica. *Copago por las prestaciones de atención a la dependencia.* El copago por las prestaciones de atención a la dependencia que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tienen la consideración de tasa. Conforme a la STC 185/1995, la coactividad es la nota distintiva fundamental que permite configurar como tasa la prestación patrimonial de carácter público, de tal forma que una prestación encaja en el art. 31.3 CE en tres supuestos: a) si el servicio por cuya prestación se exige aparece impuesto por la normativa; b) en las situaciones de monopolio público; c) cuando el servicio, aún sin venir impuesto por la norma, puede calificarse como esencial o indispensable, en cuyo caso, la decisión de demandar el servicio tampoco es, realmente, libre. Esta Sala no alberga duda de que los servicios y prestaciones que integran el sistema de dependencia para una persona clasificada como dependiente Grado III, son absolutamente indispensables para la vida del solicitante, al estar íntimamente vinculados a su salud y a su autonomía personal para poder realizar actividades esenciales y básicas de la vida ordinaria. En forma alguna puede compartirse que nos encontremos ante una solicitud voluntaria, pues, aunque en un plano meramente teórico pudiera decirse que la actividad de la Administración es de "solicitud voluntaria", de facto es obligatoria, coactiva, por ser indispensable para los usuarios para llevar una vida digna, pues a los efectos examinados no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados cuando "los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante" (art. 7 LOFCA). El servicio prestacional por el que el recurrente abona mensualmente el copago resulta -en palabras de la STC 185/1995- "objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social", y en términos del artículo 7 LOFCA "imprescindible para la vida privada o social del solicitante", por lo que estos copagos deben estar protegidos por todas las garantías reconocidas en el ordenamiento jurídico a este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público. Lo expuesto nos lleva a concluir que la naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, es la de una tasa amparada por el principio de reserva de ley del art. 31.3 CE. El Tribunal establece como doctrina que la naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el art.14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, es la de una tasa amparada por el principio de reserva de ley.

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA****Magistrados/as**

Síguenos en...



MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE
FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
ISAAC MERINO JARA
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 800/2025**

Fecha de sentencia: 23/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 9115/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/06/2025

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

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por: CCN

Nota:

R. CASACION núm.: 9115/2023

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 800/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 23 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Segunda por los/as Excmos/as. Sres/Sras. Magistrados/as indicados al margen, el recurso de casación núm. **9115/2023**, interpuesto por la procuradora doña María Ángeles Castaño Álvarez, en representación de doña Beatriz, quien actúa en nombre y representación de su hijo don Alfredo, contra la sentencia núm. 642/2023, de 30 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso de apelación núm. 284/2022.

Ha comparecido como parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**, representada y asistida por letrada de su Servicio Jurídico.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO. Resolución recurrida en casación.**

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia núm. 642/2023, de 30 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que estimó el recurso de apelación núm. 284/2022 promovido por la Comunidad de Castilla y León contra la sentencia de 31 de marzo de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, dictada en el recurso n.º 190/2021.

La sentencia aquí recurrida tiene una parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS: Primero: Estimar el presente recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León contra la Sentencia n.º 64/2022, de 31 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, dictada en el procedimiento abreviado n.º 190/2021, que se revoca.

Síguenos en...



Segundo: Como consecuencia de ello se desestima el recurso interpuesto en la instancia contra las resoluciones indicadas en el primer Fundamento de Derecho.

Tercero: No procede imponer las costas a ninguna de las partes en ninguna de las dos Instancias».

2. Por la representación procesal de doña Beatriz se presentó escrito solicitando la aclaración y/o complemento de la sentencia dictada, que fue desestimado por auto de la Sala de fecha 2 de octubre de 2023.

SEGUNDO. Preparación del recurso de casación.

1. La procuradora doña María Ángeles Castaño Álvarez, en representación de doña Beatriz, quien actúa en nombre y representación de su hijo don Alfredo, preparó recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada.

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

(i) El artículo 6 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

(ii) El artículo 2 de la Ley 58/2003, General Tributaria [«LGT»].

(iii) Los artículos 33, 67 y 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»].

(iv) Los artículos 24, 31.3 y 133.1 de la Constitución española [«CE»].

2. La Sala de instancia, por auto de 15 de diciembre de 2023, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido la procuradora doña María Ángeles Castaño Álvarez, en representación de doña Beatriz, como parte recurrente, y la letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como parte recurrida, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

TERCERO. Admisión e interposición del recurso de casación.

1. La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 10 de abril de 2024, apreció que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

"[...] 1.1. Determinar -unificando el criterio interpretativo de diferentes secciones de esta Sala Tercera sobre el artículo 85.4 LJCA, a la luz del principio pro actione-, si es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuzgados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

1.2. Precisar si el copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tienen la consideración de tasa o precio público.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. Los artículos 14, 26 y 33 de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

3.2. El artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

3.3. Los artículos 33, 67 y 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3.4. Los artículos 24, 31.3 y 133.1 de la Constitución española.

3.5. El artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

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."

2. La procuradora doña María Ángeles Castaño Álvarez, en la representación ya acreditada de doña Beatriz, quien actúa en nombre y representación de su hijo don Alfredo, interpuso recurso de casación mediante escrito registrado el 3 de junio de 2024, que observa los requisitos legales y en el que se mencionan como normas jurídicas infringidas las que han quedado citadas más arriba.

Síguenos en...

En relación con la primera cuestión de interés casacional, alega que cuando la sentencia de instancia sea totalmente estimatoria pero deje imprejuzgados motivos de la demanda al estimar otros, no puede exigirse al actor que la recurra en apelación para que el TSJ pueda pronunciarse sobre esos otros motivos.

Respecto de la contradicción apreciada por el auto de admisión entre las sentencias de 14 de diciembre de 2022 (recurso 1303/2021) y de 13 de marzo de 2024 (recurso 4789/2022), entiende que la doctrina más ajustada al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE (en su manifestación del principio *pro actione*) es la acogida en la sentencia de marzo de 2024, por lo que, ratificando la misma, debe unificarse la interpretación del artículo 85.4 LJCA en tal sentido.

En relación con la segunda cuestión de interés casacional, sostiene que el copago en materia de ayuda a la dependencia tiene, necesariamente y por así disponerlo la LOFCA, naturaleza jurídica de tasa y no de precio público.

Afirma que la incógnita que debe despejar la sentencia es si una persona con severa discapacidad cerebral de nacimiento y clasificado como dependiente grado tres (el más severo) es libre para aceptar o rechazar (en suma, si hay coactividad en la solicitud) una prestación pública según resulte o no tal servicio imprescindible para su vida privada o social. Lo fundamental será determinar si en el copago litigioso (contribución del beneficiario al sistema de ayuda a la dependencia) la solicitud es voluntaria o, por el contrario, resulta coactiva, pues si se alcanza la conclusión de que es una tasa será necesario que la norma que la implante y regule sea de rango legal, mientras que si se reputara que estamos ante un precio público por ser de solicitud voluntaria sería suficiente que su exacción se contemplara en norma de rango meramente reglamentario, no pudiendo olvidar que en Castilla y León tal regulación se efectúa, en exclusiva, por el Decreto 70/2011 sin cobertura alguna en norma legal habilitante.

Aduce que un servicio será imprescindible, a los efectos que nos ocupan, si afecta o se refiere a una actividad esencial de la persona que carece de autonomía para cubrirla por sí misma, de tal forma que sin la atención para cubrir esa actividad esencial se le privaría de un aspecto imprescindible de su vida privada o social. A los efectos que nos importan, esencial e imprescindible devienen prácticamente sinónimos.

Es un hecho incontrovertido que el actor está clasificado como dependiente grado tres, el más severo, aquel que hace imprescindibles los servicios públicos que se le prestan por carecer de autonomía personal para actividades esenciales y básicas de la vida ordinaria. El servicio prestado al actor, en su condición de gran dependiente con necesidad de apoyo permanente, es doble: estancia en Centro de día " DIRECCION000" y alojamiento en "Nueva Vivienda ARALUZ 4". Esto es, un servicio esencial consecuencia de la ayuda permanente que precisa.

Sostiene que es la propia normativa sectorial la que reconoce expresamente que el servicio prestacional por el que el actor abona mensualmente el copago resulta -en palabras de la STC 185/1995- *"objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social"*; esto es -ahora en los términos de los artículos 7 LOFCA y 6 de la Ley 12/2001- el servicio es *"imprescindible para la vida privada o social del solicitante"*.

Con carácter subsidiario aduce que, aun reputándolo como precio público, el copago en materia de ayudas a la dependencia ha de imponerse por norma de rango legal al ser una indudable prestación patrimonial pública.

En cuanto a la doctrina casacional instada, señala:

"A.- En primer lugar y ratificando -y completando- la doctrina de la STS de 13 de marzo de 2.024, debe fijarse como doctrina que el artículo 85.4 LJCA, a la luz del principio *pro actione*, debe ser interpretado del siguiente modo:

"Que cuando el actor obtiene en la primera instancia una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, pese a que queden sin juzgar otros motivos de nulidad del acto alegados en demanda pero distintos del acogido en el fallo, no es necesario que interponga un recurso contra aquella sentencia, ni que se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada para que el Tribunal pueda y deba examinarlos en la sentencia que resuelva el recurso de apelación, sin perjuicio de los casos en que se aprecie la necesidad de devolver el proceso a la instancia para que el Juzgador se pronuncie sobre aquellos motivos de nulidad no respondidos".

B.- En segundo término y salvando la contradicción entre los fallos del TSJ valenciano y la sentencia impugnada, debe prevalecer la doctrina fijada en aquél de tal forma que se declare para todas las Comunidades Autónomas:

"Que no puede reputarse voluntaria la solicitud o recepción de un servicio público por parte de una persona clasificada en grado dos o tres de dependencia ya que la actividad o el servicio requerido resulta objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de su vida personal o social, de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento, por lo que el importe (exacción) que la Administración eventualmente exija por la prestación de tal servicio no puede reputarse precio público por faltar uno de los dos requisitos inherentes, tratándose de una tasa de las previstas en el artículo 7 LOFCA; subsidiariamente, no podría nunca imponerse por simple norma de rango reglamentario ya que se trataría, en todo caso e incluso reputándolo como precio público, de una prestación patrimonial pública de las que, por mandato constitucional, exigen ser impuestas por norma con rango de ley".

Termina suplicando a la Sala:

"[...] se fije jurisprudencia en los términos interesados ut supra, casándola y dejándola sin efecto, acordando la nulidad del Decreto 70/2011 así como de la nulidad integral de las liquidaciones giradas con su cobertura; subsidiariamente, deberá estimarse parcialmente la demanda y ordenar el recalcular de las liquidaciones mensuales excluyéndose en el cómputo todo ingreso que no perciba directamente el beneficiario (prestación por hijo a cargo o similar que pudiera percibir un familiar); y en cualquiera de ambos casos reconociendo el derecho del actor a que le sea devuelto, con intereses, el importe indebidamente abonado, con expresa imposición de las costas causadas en la apelación".

CUARTO. Oposición del recurso de casación.

La letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que ostenta, emplazada como parte recurrida en este recurso de casación, presentó escrito de oposición en fecha 16 de julio de 2024.

Alega, en relación con la primera cuestión de interés casacional, que la Sala de instancia aplicó, y así consta en la fundamentación jurídica, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 14/12/2022. En el presente supuesto, la retroacción solicitada de contrario a la Sala no es posible, toda vez que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo carece de competencia para anular la totalidad o parte de una disposición de carácter general (y la propia sentencia dictada en primera instancia preveía el planteamiento de cuestión de ilegalidad ante la Sala, una vez fuera firme), por lo que no es aplicable ni la sentencia de 14/12/22 ni la de 13/03/24, pues ambas prevén la posibilidad de retroacción de actuaciones para que el Juzgado, en primera instancia, se pronuncie.

Las pretensiones introducidas con carácter subsidiario, en este caso, no fueron desestimadas, ni tácita ni expresamente. Antes bien, cabe entender que fueron estimadas al acordar el juzgador plantear la cuestión de ilegalidad ante la Sala. Añade que el principio *pro actione* no puede tener un valor o alcance absoluto que determine la quiebra o lesión de otros principios, como es el principio de seguridad jurídica.

En relación con la segunda cuestión de interés casacional, aduce que la Sala, al resolver este recurso, ha de pronunciarse sobre la interpretación que ha de darse a los arts. 2 de la Ley General Tributaria, 7 de la LO 8/1980 (LOFCA), y 26 y 33 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. La sentencia impugnada pone el acento en la voluntariedad de la prestación, pues así consta en el fundamento jurídico segundo, mientras que la recurrente pone el acento en el hecho de que los servicios requeridos y prestados sean "imprescindibles" para la vida privada o social del solicitante.

Afirma que no ofrece duda el hecho de que en el caso de los precios públicos establecidos mediante norma autonómica (Decreto 70/2011), para los servicios públicos de atención residencial y de centro de día dirigidos a personas con discapacidad o dependencia, estos no pueden ser impuestos por una disposición de rango legal o reglamentario, y, su solicitud y recepción es, en todo caso, voluntaria para los solicitantes. Por otra parte, no estamos antes servicios imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, en los términos que contempla el art. 7.1 de la LO 8/1980.

El interesado siempre tiene la facultad de elegir, pues los servicios se prestan de forma compartida con el sector privado, y la propia Ley 39/2006, permite a las personas que reciben estos servicios de forma privada, su financiación a través de la prestación económica vinculada.

Síguenos en...

En el supuesto analizado, el beneficiario del servicio, en situación de dependencia, no tiene obligación legal (ni reglamentaria) alguna de solicitar el servicio. Es la propia situación del interesado lo que motiva a este a solicitarlo. Sí existe a cargo de la Administración una obligación de prestar los servicios en cuestión, con la finalidad de satisfacer las necesidades de quienes se encuentran en una situación de dependencia; pero en todo caso, los beneficiarios (o sus representantes legales), tienen toda la libertad para solicitarlos, o no, y para elegir en qué centro desean recibirlos (privado o público). Considera que los argumentos de la sentencia impugnada son acertados.

Afirma que necesidad no es obligatoriedad. Por ende, nos encontramos ante precios públicos, y no ante tasas públicas (por lo que la calificación reconocida en el Decreto autonómico es conforme a Derecho). Tanto el servicio público de atención residencial como el servicio público de centro de día son servicios prestados de forma compartida con el sector privado, lo que permite ejercitar el derecho de elección al beneficiario, quien siempre puede decidir dónde y de quién quiere recibir el servicio. Al efecto, la Ley 39/2006 prevé que las personas que reciben estos servicios de forma privada, previstos en su Programa Individual de Atención, lo financien a través de la prestación económica vinculada.

Concluye que "[...] el servicio de centro de día, o residencial, que es el cuestionado en este caso, no es de solicitud o recepción voluntaria, por lo que en ningún caso puede integrar el concepto de tasa previsto en el art. 2.2.a) LGT. Tampoco se trata de servicios imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, o que el mismo no pueda recibir de un centro o institución de carácter privado. El servicio es necesario, sí, pero no imprescindible en los términos que exige el art. 7.1.a) de la Ley 8/1980 (LOFCA). La situación de dependencia Grado III, o Gran dependencia, no altera la naturaleza del servicio. Sigue siendo voluntario para el beneficiario, quien sigue pudiendo optar en todo momento por la prestación dentro del amplio catálogo de servicios que al efecto oferta la Administración. Y, por ello, incluso en los supuestos que afectan los Grandes dependientes, Grado III, el copago ha de tener la consideración de precio público".

Termina suplicando a la Sala:

"[...] declare no haber lugar al mismo, confirmando la resolución impugnada, con imposición de las costas causadas a la parte recurrente".

QUINTO. Vista pública y señalamiento para deliberación, votación y fallo del recurso.

Por providencia de 18 de julio de 2024, el recurso quedó concluso y pendiente de señalamiento para deliberación, votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por advertir la Sala que no era necesaria atendiendo a la índole del asunto.

Asimismo, por providencia de 23 de mayo de 2025, se designó ponente a la Excm. Sra. D^a. Esperanza Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 10 de junio de 2025, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del presente recurso de casación y hechos relevantes para su resolución.

1.El objeto de este recurso de casación, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, consiste, en primer término, en determinar -unificando el criterio interpretativo de diferentes secciones de esta Sala Tercera sobre el artículo 85.4 LJCA, a la luz del principio *pro actione*-, si es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuzgados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

En segundo término, se nos requiere precisar si el copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tiene la consideración de tasa o precio público.

2.Los hechos del litigio que son relevantes para su resolución y que, en esencia, recoge el auto de admisión, son los siguientes:

2.1. *Situación de dependencia de D. Alfredo.*

Síguenos en...

D. Alfredo tiene un grado de discapacidad del 92%, y reconocida una situación de dependencia Grado III, siendo usuario del servicio de atención diurna que recibe en el Centro de Día " DIRECCION000" y de Pisos Tutelados dependientes de " DIRECCION001" Salamanca (Asociación de Padres de Personas con Parálisis Cerebral y Encefalopatías Afines de Salamanca).

D. Alfredo fue declarado incapaz para gobernarse por sí mismo y administrar sus bienes en virtud de sentencia de 18 de enero de 1996 dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Salamanca.

Por auto de 10 de julio de 2020 del referido órgano jurisdiccional se declaró titular de la patria potestad prorrogada a su madre doña Beatriz.

2.2. Acuerdos de liquidación por la aportación por los costes de los servicios sociales.

La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca dictó diversas resoluciones por las que se aprobaron las liquidaciones mensuales de las aportaciones que le correspondía abonar a don Alfredo por los costes de los servicios sociales recibidos durante los meses de septiembre a diciembre del año 2019, todos los meses de 2020 y de enero a marzo de 2021. A partir de junio de 2019 se aplicaron las disposiciones del Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, regulador de los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales, tal y como quedaron tras ser reformadas por el Decreto 18/2019, de 23 de mayo.

2.3. Interposición de recursos de alzada.

Contra las mencionadas resoluciones se interpusieron sendos recursos de alzada, que fueron desestimados por resolución del Gerente de Servicios Sociales de 10 de junio y 13 de julio de 2021, respectivamente.

2.4. Interposición de recurso contencioso-administrativo.

Dª Beatriz, actuando en nombre y representación de su hijo, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó con el n.º 190/2021 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca.

Dicho recurso fue estimado por sentencia dictada el 31 de marzo de 2022.

2.5. Interposición de recurso de apelación.

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, representada y defendida por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, interpuso recurso de apelación contra la mencionada sentencia, que se tramitó con el n.º 284/2022 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid.

La Sala de instancia dictó sentencia estimatoria, cuya *ratio decidendise* contiene en el FD Séptimo, con el siguiente tenor literal:

«[...] Desde nuestro punto de vista no se puede confundir la necesidad y obligatoriedad que tiene la Administración de ofrecer determinados servicios a las personas con discapacidad o dependientes con la obligatoriedad de estas personas para solicitarlo y recibirlos.

Todas las alegaciones que la parte apelada hace en los apartados B, C, D y E del fundamento de Derecho Cuarto de su oposición a la apelación incurrir en esta confusión. Efectivamente, la parte apelada afirma que los servicios prestados por los que se satisface el copago resultan imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, tal y como resulta del "régimen legal que no puede dejar de subrayarse" y cita a este respecto la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, así como la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León y el Decreto 58/2014, de 11 de diciembre que aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León. Con arreglo a dicha normativa no hay duda de que efectivamente las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social y la Administración tiene la obligación de prestarlos en los términos que resultan la legislación vigente.

(...)

Por lo tanto, nos encontramos, por un lado, con unos servicios para la autonomía y atención a la dependencia que las Administraciones Públicas tienen la obligación de prestar para satisfacer los derechos de las personas que se encuentran en esa situación (véase el artículo 57 y 58 de la Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social) y que lo hace en concurrencia con el sector privado.

Y, por otro lado, con el derecho de los destinatarios de tales servicios de solicitarlos y exigirlos en los términos y con el contenido que establece la legislación en vigor, de la que da cuenta ampliamente la parte apelada en su escrito de oposición».

2.6. Solicitud de aclaración y/o complemento de sentencia.

La representación procesal de la parte recurrida, doña Beatriz, presentó escrito solicitando la aclaración y/o complemento de la sentencia dictada, que fue desestimado por auto de la Sala de fecha 2 de octubre de 2023, cuyo tenor literal es el siguiente:

"PRIMERO.- No procede acceder a lo interesado por la representación procesal de la parte apelada.

Dicha parte interesa, al amparo de los artículos 214 y 215 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se aclare o complete la sentencia dictada en el presente recurso de apelación en el sentido de entrar a resolver -y estimar- la pretensión subsidiaria contenida en la demanda (nulidad parcial de los artículos 3 y 8 del Decreto 70/2011 tras su nueva redacción por el Decreto 18/2019) o acordar la retroacción de actuaciones para que el Juzgado se pronuncie sobre esta pretensión subsidiaria de la demanda siguiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo 901/2020, de fecha 1 de julio (RC 438/2019).

Y no es posible acceder a lo solicitado ya que lo que se pretende no encaja en las previsiones de los artículos 214 y 215 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo que llevaría sin mayor argumentación a la denegación de lo pretendido por dicha parte.

A nuestro juicio, lo que se pretende por medio del escrito presentado es hacer una adhesión a la apelación que no hizo en su momento, falta de adhesión que impide a este órgano judicial resolver sobre la pretensión subsidiaria de la que ahora se reclama respuesta; imposibilidad que resulta de la actual jurisprudencia como es de ver en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2022.

Es de hacer notar que en su oposición a la apelación no solo es que no se adhiriese al recurso de la Administración, para el caso de ser estimado, sino que tampoco indirectamente interesó que la Sala se pronunciase sobre las cuestiones a las que ahora en el escrito presentado hace referencia, debiéndose llamar la atención de que en nuestro caso -y a diferencia del examinado por el Tribunal Supremo en la sentencia citada- no se interesó en ningún momento la retroacción de actuaciones para resolver sobre las cuestiones imprejuizadas en la instancia.

En otro orden de cosas, la sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada en la instancia, quedando al margen de este debate la sentencia de esta Sala nº 332/2021, de 24 de marzo y las consecuencias que de ella se deriven para las liquidaciones que se vean afectadas por la misma.

Y así debió de entenderlo igualmente la parte ahora apelada cuando en su escrito de demanda ya advertía que alegaba la nulidad de los artículos 3.1, 3.3 y 8.1 del Decreto 70/2011 para el caso de que dicha sentencia no fuese firme, dándose la circunstancia de que no solo lo es, sino que, como reconoce dicha parte en el escrito presentado, se ha ejecutado".

La sentencia y el auto denegando la aclaración solicitada, constituyen el objeto del presente recurso de casación.

SEGUNDO. Marco normativo.

Conforme al auto de admisión, se plantea la necesidad de interpretar los siguientes preceptos.

1. En relación con la primera cuestión de interés casacional:

1.1. El artículo 85.4 de la LJCA que, en la redacción aplicable *ratione temporis*, dispone:

"4. En el escrito de oposición, la parte apelada, si entendiera admitida indebidamente la apelación, deberá hacerlo constar, en cuyo caso el Secretario judicial dará vista a la apelante, por cinco días, de esta alegación. También podrá el apelado, en el mismo escrito, adherirse a la apelación, razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia, y en este caso el Secretario dará traslado al apelante del escrito de oposición por plazo de diez días, al solo efecto de que pueda oponerse a la adhesión".

1.2. Asimismo, será preciso interpretar el artículo 461 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), aplicable supletoriamente en la jurisdicción contencioso-administrativa, precepto que lleva por rúbrica "*Traslado del escrito de interposición a la parte apelada. Oposición al recurso e impugnación de la sentencia*", que señala:

"1. Del escrito de interposición del recurso de apelación, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado a las demás partes, emplazándolas por diez días para que presenten, ante el Tribunal que dictó la resolución apelada, escrito de oposición al recurso o, en su caso, de impugnación de la resolución apelada en lo que le resulte desfavorable.

Síguenos en...



2. Los escritos de oposición al recurso y, en su caso, de impugnación de la sentencia por quien inicialmente no hubiere recurrido, se formularán con arreglo a lo establecido para el escrito de interposición.

3. Podrán acompañarse los documentos y solicitarse las pruebas que la parte o partes apeladas consideren necesarios, con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, así como formularse las alegaciones que se estimen oportunas sobre la admisibilidad de los documentos aportados y de las pruebas propuestas por el apelante.

4. De los escritos de impugnación a que se refieren los apartados 1 y 2 de este artículo, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado al apelante principal, para que en el plazo de diez días manifieste lo que tenga por conveniente sobre la admisibilidad de la impugnación y, en su caso, sobre los documentos aportados y pruebas propuestas por el apelado.

5. En los procesos en los que sean de aplicación los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea o los artículos 1 y 2 de la Ley de Defensa de la Competencia, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado a la Comisión Nacional de la Competencia del escrito de interposición del recurso de apelación".

2.En relación con la segunda cuestión de interés casacional:

2.1.El artículo 2 LGT dispone:

«1. Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

b) Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

c) Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente».

2.2.Asimismo, será preciso interpretar el artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas [«LOFCA»], que establece:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud 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».

2.3.Además, deberá tenerse en consideración el artículo 26 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia:

«1. La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal».

Y el artículo 33 de la Ley 39/2006, cit., que en relación con *"La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones"* señala que:

Síguenos en...

«1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal».

TERCERO. Criterio interpretativo de la Sala en relación con la primera cuestión de interés casacional. Adhesión al recurso de apelación.

1.Conforme al auto de admisión, la primera cuestión de interés casacional se ciñe a determinar, interpretando el artículo 85.4 LJCA a la luz del principio *pro actione*, si es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuzgados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

En esencia, pues, esta cuestión tiene un claro contenido procesal, centrado en la interpretación del artículo 85.4 LJCA y la existencia de un criterio interpretativo diferente por dos Secciones de la Sala Tercera.

Buena prueba de ello es que el auto de admisión de 10 de abril de 2024 justifica el interés casacional objetivo que el recurso plantea en los siguientes términos (FD Quinto):

«1. La primera cuestión presenta interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, porque en la sentencia recurrida se han aplicado normas que sustentan la razón de decidir sobre las que la jurisprudencia del Tribunal Supremo es contradictoria, por lo que conviene un nuevo examen superador de esta situación, para unificar la interpretación del artículo 85.4 LJCA, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 CE).

En efecto, la sentencia de la Sección Segunda de este Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2022 (rec. n.º 1303/2021) y la posterior sentencia dictada por la Sección Quinta el 13 de marzo de 2024 (rec. n.º 4789/2022) han interpretado de modo opuesto el artículo 85.4 de la LJCA, por lo que concurren la circunstancia de interés casacional prevista en el artículo 88.2.a) LJCA».

2.Ya se ha expuesto que la adhesión al recurso de apelación se recoge en el artículo 85.4 LJCA, en el que se dispone que el apelado podrá en el escrito de oposición "adherirse a la apelación, razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia, y en este caso el Secretario dará traslado al apelante del escrito de oposición por plazo de diez días, al solo efecto de que pueda oponerse a la adhesión".

La interpretación de este precepto ha generado dudas sobre su alcance, naturaleza y límites, que han obligado a los tribunales a pronunciarse. Una de las cuestiones que se ha suscitado consiste en determinar si es necesario adherirse al recurso de apelación en aquellos casos en los que la sentencia es totalmente estimatoria, pero ha dejado imprejuzgado algún motivo de impugnación frente al acto recurrido, para que tal motivo sea examinado en la sentencia que conozca del recurso de apelación.

Conforme al contenido literal del precepto, la adhesión se formulará en el escrito de oposición al recurso y se tendrá que formular frente a aquella parte de la sentencia en la que la parte apelada considere que se ha visto perjudicada. La adhesión se entiende como un instrumento para la parte beneficiada por una sentencia para recurrir aquel punto que considera perjudicial, por lo que se excluye su utilización para aquella parte que haya visto desestimada todas sus pretensiones, pues, en tal caso, debe interponer el recurso de apelación dentro de plazo. Ello comporta que la adhesión a la apelación no puede ser utilizada como una especie de "subsanción" de no haber impugnado en plazo para quien ha visto sus pretensiones desestimadas.

3.Sobre la naturaleza de la adhesión a la apelación se ha pronunciado esta Sala, Sección Quinta, en STS 185/2021, de 11 de febrero (rec. de cas. 7636/2019), entre otras, en la que ha declarado: "[...] Su denominación como apelación "adhesiva", tradicional por otra parte en nuestras leyes procesales, no la convierte en una apelación vinculada a la apelación originaria de la contraparte en el sentido que parecen pretender las recurridas que entienden obligada su admisión para el apelado siempre que el límite cuantitativo se cumpla por el apelante originario ("sin que sea exigible una cuantía expresa" para poder formular la apelación adhesiva, afirma la Administración recurrida en su escrito de oposición). La apelación adhesiva sólo se subordina a la originaria en lo que concierne a la posibilidad misma de formularla, con la correspondiente incidencia en el momento de plantearla, pero no en los requisitos para su admisibilidad. Precisamente para evitar estos o similares equívocos la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2001, ha prescindido de esta denominación de apelación "adhesiva" al regular esta misma figura impugnatoria en su art. 461, y así lo reconoce en su Exposición de Motivos: "Cabe mencionar que la presente Ley, que

Síguenos en...



prescinde del concepto de adhesión a la apelación, generador de equívocos, perfila y precisa el posible papel de quien, a la vista de la apelación de otra parte y siendo inicialmente apelado, no sólo se opone al recurso sino que, a su vez, impugna el auto o sentencia ya apelado, pidiendo su revocación y sustitución por otro que le sea más favorable."

Se trata, en definitiva, de una fórmula que, en los supuestos de estimación parcial, permite al apelado, que en principio no interpuso recurso de apelación acomodándose a lo resuelto en la sentencia, convertirse en apelante a la vista del recurso interpuesto por la contraparte. Pero el hecho de que la adhesión a la apelación se interponga en el escrito de oposición a la apelación de la contraparte no altera su naturaleza jurídica de recurso de apelación en el que se ejercita una pretensión impugnatoria autónoma e independiente de la ejercitada por el apelante originario que debe cumplir, asimismo, al igual que aquélla, los requisitos legales de admisibilidad de la apelación entre los que se encuentra el de la cuantía mínima fijada por el legislador para acceder a este recurso y, por ello, debe ser cuantificada en función del perjuicio que en ella se impugne, en definitiva, de su propia *summa gravaminis*. Así se infiere, además, de la redacción misma del art. 85.4 LJCA, cuando faculta al apelado a adherirse a la apelación en el escrito de oposición, *"razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia"*, es este perjuicio el que le permite acceder a la apelación, el que constituye su objeto y el que debe ser valorado [...]."

Así, pues, ese tratamiento de la adhesión como recurso de apelación autónomo obliga al adherido a la apelación a cumplir con los requisitos legales de admisibilidad exigidos en la LJCA, lo que cobra especial relevancia en relación con el límite establecido en el artículo 81.1.a) LJCA de que la cuantía del asunto exceda de los 30.000 euros.

4.El Tribunal Constitucional en la Sentencia n.º 103/2005, de 8 de junio, examinó la adhesión a la apelación en aquellos supuestos en que la sentencia de instancia estima íntegramente las pretensiones de una parte, pero deja imprejuzgados otros motivos también alegados, planteándose si era preciso que el apelado se adhiriera a la apelación para que fueran examinados por el Tribunal de apelación.

Pues bien, en este caso consideró que la revocación de la sentencia de instancia, sin que hubiese examen del segundo motivo alegado en el escrito de oposición a la apelación, el cual quedó imprejuzgado por estimar el recurso sobre la base de un único motivo, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. De acuerdo con el artículo 85.4 de la LJCA, para adherirse a la apelación es necesario razonar los puntos en los que se crea que es perjudicial una sentencia, lo que no ocurría en este supuesto, pues la sentencia que se dictó en la instancia no le causaba ningún perjuicio al ser estimatoria del recurso. Señala el Tribunal Constitucional que no podía considerarse un perjuicio la falta de pronunciamiento sobre uno de los motivos que se alegaron si el acto administrativo es finalmente anulado por otro motivo. En ese sentido, indica que la *"falta de adhesión a la apelación no puede interpretarse, en ningún caso, como renuncia"* de ese motivo no examinado en la instancia. El Alto Tribunal entendió, por tanto, que era *"irrazonable"* el *"exigir al recurrente que se adhiera a la apelación siendo la Sentencia favorable"*, pues *"el art. 85.4 LJCA exige perjuicio para poder adherirse a la apelación"*. Por último, también entendió que, con independencia de que sea correcta o no la solicitud de retroacción de actuaciones para que resuelva el Juzgado de instancia, era desproporcionado que no se diese respuesta al motivo imprejuzgado, pues podía haber sido subsanado por el Tribunal Superior de Justicia pronunciándose él mismo sobre tal motivo.

Este pronunciamiento en relación con el artículo 85.4 de la LJCA fue reiterado en las SSTC n.º 67/2009, de 9 de marzo, y n.º 11/2014, de 27 de enero, en las que se hace referencia al pronunciamiento n.º 103/2005, y en las que nuevamente se declara que era *"irrazonable y, por tanto, contrario al derecho a la tutela judicial efectiva"* exigir a quien ha obtenido una sentencia favorable en primera instancia *"que se adhiera al recurso de apelación interpuesto de contrario como requisito para que, en su caso, puedan ser objeto de pronunciamiento en la apelación todos aquellos motivos del recurso que, habiendo sido correctamente planteados en la primera instancia, quedaron sin analizar por haberse estimado el recurso en virtud de un motivo distinto de impugnación"*.

5.Como expone el auto de admisión, la Sección Segunda de esta Sala Tercera, en su Sentencia n.º 1648/2022, de 14 de diciembre (rec. cas. 1303/2021), requerida para que se pronunciase sobre la cuestión de interés casacional consistente en *"[d]eterminar, interpretando el artículo 85.4 LJCA a la luz del principio pro actione, si es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria, y, por tanto favorable a sus pretensiones, pero que haya dejado imprejuzgados alguno de los motivos de oposición al acto*

recurrido por considerar innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación", lo hizo en los siguientes términos:

"[...] La redacción literal del precepto deja pocas dudas interpretativas por su claridad. Ello sin perjuicio de reconocer que no le falta razón a la parte recurrida cuando señala que no cabe equiparar perjudicial con estimación parcial, puesto que una estimación total por un concreto motivo o causa pudiera resultarle a la parte beneficiada por el fallo perjudicial en cuanto que mejor satisfacía a sus intereses el acogimiento de su pretensión por otro de los opuestos. Ahora bien, en este caso no estamos en ninguno de los supuestos a los que pudiera abrirse la aplicación del expresado precepto, puesto que resulta evidente que la estimación íntegra de la pretensión actuada por la demandante en la instancia, satisfacía total y absolutamente los intereses actuados, por lo que le resultaba de todo punto extraño la herramienta, la adhesión a la apelación, que el precepto pone a disposición de aquellos que se consideren perjudicados por la sentencia. Siendo ello así, la interpretación que ofrece la sentencia impugnada, en referencia en exclusividad de la aplicación al caso del art. 85.4 de la LJCA, resulta absolutamente correcta. Primero, ya se ha dicho, porque no estamos en el supuesto contemplado en el art. 85.4 de la LJCA, puesto que, y así era objetivamente, porque la sentencia estimatoria obtenida ningún perjuicio producía a la parte demandante. Segundo porque como bien dice la sentencia de apelación, la naturaleza del expresado instituto es la de un recurso de apelación autónomo, lo cual se ha reiterado en numerosas ocasiones por este Tribunal, al efecto cabe mencionar la sentencia de 11 de febrero de 2021, rec. cas. 7636/2019, que haciéndose eco de una anterior jurisprudencia, afirma que «Se trata, en definitiva, de una fórmula que, en los supuestos de estimación parcial, permite al apelado, que en principio no interpuso recurso de apelación acomodándose a lo resuelto en la sentencia, convertirse en apelante a la vista del recurso interpuesto por la contraparte. Pero el hecho de que la adhesión a la apelación se interponga en el escrito de oposición a la apelación de la contraparte no altera su naturaleza jurídica de recurso de apelación en el que se ejercita una pretensión impugnatoria autónoma e independiente de la ejercitada por el apelante originario que debe cumplir, asimismo, al igual que aquélla, los requisitos legales de admisibilidad de la apelación entre los que se encuentra...», podríamos añadir, hacer valer los motivos de la apelación, «para acceder a este recurso y, por ello, debe ser cuantificada en función del perjuicio que en ella se impugne, en definitiva, de su propia *summa gravaminis*. Así se infiere, además, de la redacción misma del art. 85.4 LJCA, cuando faculta al apelado a adherirse a la apelación en el escrito de oposición, «razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia», es este perjuicio el que le permite acceder a la apelación, el que constituye su objeto y el que debe ser valorado». Por tanto, al no haberse adherido la demandante a la apelación de la demandada, esto es, al no haber ejercitado su derecho al recurso de apelación, no puede exigir que la sentencia de apelación entre a conocer de unos motivos de apelación que al no haberse accionado mediante la adhesión al recurso de apelación es como si no se hubieran formulado, puesto que a decir correctamente de la sentencia impugnada, «El hecho de que el apelado no haya promovido la adhesión a la apelación en los términos expresados impide entrar a enjuiciar otros motivos de impugnación esgrimidos en su demanda y no examinados en la sentencia apelada».

En definitiva, a la cuestión de interés casacional cabe contestar que debe interpretarse el art. 85.4 de la LJCA en el sentido de que es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria que crea que pudiera serle perjudicial, aún favorable a sus pretensiones, pero que haya dejado imprejuicados alguno de los motivos de oposición al acto recurrido por considerar innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

Desde esta perspectiva la sentencia impugnada resulta irreprochable. Pero es de hacer notar que subsidiariamente la parte recurrente solicitó la retroacción de actuaciones para que el Juzgado examinara aquellas cuestiones que opuestas a las liquidaciones quedaron imprejuicadas, siendo notorio que en el fallo de la sentencia de apelación, tampoco en el cuerpo de la sentencia, se aborda y resuelve esta solicitud, de suerte que la estimación del recurso de apelación es total y revoca la sentencia de instancia declarando la conformidad jurídica de las liquidaciones. En definitiva, si bien resulta correcto el criterio de la Sala de apelación denegando la adhesión a la apelación sin entrar en los motivos o cuestiones hechas valer en la instancia por el demandante y que quedaron imprejuicadas, se vulnera el principio de tutela judicial efectiva por no haber retrotraído las actuaciones para que el Juzgado se pudiera pronunciar sobre dichas cuestiones, dando satisfacción al principio de tutela judicial efectiva, que, desde luego, se vulnera

Síguenos en...



cuando se deja imprejuizados motivos o causas hechas valer correcta y legítimamente sin obtener respuesta judicial alguna.

Sobre casos semejantes este Tribunal se ha pronunciado en múltiples ocasiones, valga como ejemplo la sentencia de 1 de julio de 2020, rec. cas. 438/2019, en la que se dijo que «Ahora bien, a diferencia de lo sucedido en los procesos resueltos por las sentencias n.º 1210, 1245 y 1642/2019, no cabe resolver el recurso contencioso-administrativo n.º 3/2013 del mismo modo en que resolvieron el que tenían planteado. En las tres, al llegar a pronunciarse como juez de instancia, la Sección Quinta atendió a que, no estando en discusión el hecho de que no se habían pagado las cuotas colegiales y no siendo susceptibles de casación los hechos, debían ser desestimados los recursos contencioso-administrativos. No es posible esa solución en este caso porque, como hemos visto, la Sra. Gloria planteó en su demanda motivos que, efectivamente, no han recibido respuesta y, entre otros extremos, niegan la conformidad a Derecho del Reglamento de Cuota Colegial, la aplicabilidad del Estatuto de 2007 y sostienen que la actuación del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid es contraria a otros preceptos del Derecho interno y del Derecho de la Unión Europea.

Pese a lo que dicen, la sentencia de apelación y el auto de aclaración, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo no se pronunció sobre las pretensiones subsidiarias formuladas por la Sra. Gloria. Ciertamente, no era preciso que lo hiciera porque estimó íntegramente su recurso y declaró nula de pleno Derecho la actuación del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid. Esa falta de pronunciamiento y la razón a la que se debió no significa la desestimación tácita que ven la sentencia de apelación y el auto de aclaración, ni que fuera parcial la estimación del recurso. Fue, como dice, la sentencia, íntegra. Y acoger íntegramente la pretensión principal de ninguna manera puede significar la desestimación de las subsidiarias ni la estimación parcial del recurso. Tiene, pues razón, en este punto la Sra. Gloria. Ahora bien, no vamos a pronunciarnos sobre los extremos de hecho y de Derecho que plantea la demanda y no fueron considerados en su momento, tal como nos lo solicita, precisamente porque no ha habido enjuiciamiento sobre ellos y versan sobre aspectos sobre los que conviene un examen detenido. En consecuencia, tal como nos autoriza el artículo 93.1 de la Ley de la Jurisdicción, vamos a acordar la retroacción de las actuaciones a la instancia a los efectos de que por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 7 de los de Madrid, se resuelvan las pretensiones subsidiarias de la demanda».

Lo procedente, por tanto, era que la sentencia impugnada, sin perjuicio de estimar la apelación, ordenara la retroacción para que el Juzgado resolviera sobre el resto de cuestiones que quedaron imprejuizadas. Lo cual ha de declararse en el presente, si bien, dado el objeto material del recurso contencioso administrativo el Juzgado, al resolver, deberá tener en cuenta la jurisprudencia emanada de este Tribunal sobre el alcance y la aplicación de la STC 182/21, valgan por todas sentencias de 26 de julio de 2022, rec. cas. 7928/2020, y de 27 de julio de 2022, rec. cas. 3304/2019".

6.Sin embargo, la posterior sentencia 454/2024, de 13 de marzo (rec. cas. 4789/2022), dictada por la Sección Quinta de esta Sala, ha interpretado de modo opuesto el artículo 85.4 de la LJCA. En efecto, tras reproducir los términos de la STS n.º 1.648/2022, de 14 de diciembre (RC 1303/2021), dictada por la Sección Segunda, y referirse a lo declarado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias n.º 103/2005, n.º 67/2009 y n.º 11/2014 (Fundamentos Jurídicos 2 y 3 de esta última) declara lo siguiente:

"[...] III.A la vista de las sentencias que acabamos de transcribir, nuestra convicción es clara en el sentido de que el artículo 85.4 LJCA, a la luz del principio *pro actione*, debe ser interpretado del siguiente modo: cuando un recurrente obtiene en la primera instancia una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, pese a rechazar otros motivos de inadmisión también alegados por él, no es necesario que interponga un recurso contra aquella sentencia, ni que se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la parte contraria para que dichos motivos de inadmisión puedan y deban ser examinados en la sentencia que resuelva el recurso de apelación.

Y ello porque es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva una interpretación del artículo 85.4 LJCA que conduzca a considerar que quien ha obtenido una sentencia totalmente favorable a sus pretensiones ha sufrido un perjuicio por el hecho de que el juzgador no haya aceptado plenamente todos y cada uno de los motivos de oposición que esgrimió, y que haya apreciado la invalidez del acto con base, solo, en alguno de los motivos alegados. En tal caso, no sería conciliable con el citado derecho fundamental una interpretación de aquel precepto que condujese a afirmar que la no interposición de recurso o la no adhesión a la apelación formulada de contrario puede interpretarse como una renuncia a seguir sosteniendo la invalidez

del acto impugnado con base en los otros motivos de oposición que fueron alegados y rechazados en la primera instancia.

Entendemos que esta solución es la que, conforme a lo razonado en las precitadas sentencias del Tribunal Constitucional, resulta ser la más respetuosa con el derecho fundamental del recurrente a la tutela judicial efectiva.

Por tanto, consideramos que la doctrina que nos requiere el auto de admisión debe fijarse en los siguientes términos:

(i) Cuando quien interpone un recurso contencioso-administrativo obtiene del Juzgado una sentencia plenamente favorable a sus pretensiones, acogiendo ésta uno de los motivos de impugnación alegados y rechazando los demás, no puede considerarse que dicha sentencia resulte perjudicial al citado recurrente.

(ii) Conforme a lo previsto en el artículo 85.4 LJCA, la adhesión a la apelación solo sería exigible cuando el recurrente *"crea que le es perjudicial la sentencia"*.

(iii) Por tanto, cabe afirmar que no será exigible que dicho recurrente se adhiera a la apelación formulada de contrario para que los motivos de impugnación que esgrimió y fueron rechazados en la primera instancia sean examinados, en su caso, en la sentencia que resuelva la apelación.

(iv) Obviamente, no será necesario el examen de dichos motivos si la Sala de apelación considerase que el recurso de apelación debe ser desestimado por otras razones; pero, si la Sala de apelación considerase procedente acoger el recurso de apelación, antes de estimar ese recurso deberá examinar aquellos motivos".

7. Pues bien, esta Sala, interpretando el artículo 85.4 LJCA a la luz del principio *pro actione*, considera que la interpretación de la Sección Quinta de la Sala, contenida en su sentencia de 13 de marzo de 2024, cit., teniendo en cuenta los previos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, es la más respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En efecto, en el pronunciamiento de la Sección Segunda se ha entendido que cuando la sentencia estima las pretensiones del recurrente en la instancia, pero deja imprejuizado algún motivo, si el apelado *"quiere"* un pronunciamiento del Tribunal de apelación sobre tal motivo debe adherirse al recurso de apelación para que pueda ser examinado en la futura sentencia, interpretación que se basa en la naturaleza de recurso autónomo que tiene la adhesión al recurso de apelación, sin que pueda el recurrente en la instancia exigir el pronunciamiento de un motivo que no ha sido juzgado por la sentencia si no se acciona frente a esta. En suma, consideró en su día esta Sección que la falta de adhesión a la apelación hace que el motivo que se solicita que se entre a conocer se entienda como que *"no se ha formulado"*.

Considera ahora esta Sección que dicho pronunciamiento debe ser revisado, lo que hace en esta sentencia, al entender, en línea con lo expuesto por la Sección Quinta, que cuando un recurrente ha obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que han quedado imprejuizados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis, no es necesario que se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que resuelva el recurso de apelación, dado que aquella sentencia no le resulta perjudicial. En efecto, una sentencia que le es totalmente favorable a sus pretensiones no puede considerarse que le haya producido ningún perjuicio por el hecho de que no se hayan examinado todos los motivos de impugnación que había aducido, sin que su falta de adhesión a la apelación pueda interpretarse, en ningún caso, como renuncia a seguir sosteniendo aquellos motivos que resultaron imprejuizados.

8. En definitiva, no es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada -cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuizados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis-, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

CUARTO. Criterio interpretativo de la Sala en relación con la segunda cuestión de interés casacional. Naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia.

1. La segunda cuestión de interés casacional se centra en precisar si el copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas

Síguenos en...



con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tiene la consideración de tasa o precio público.

2. Debemos partir de que desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, uno de los aspectos más complejos y controvertidos de su desarrollo ha sido, sin duda, el de la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). La complejidad surge como consecuencia -entre otros factores- de una fórmula de financiación compartida entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los propios usuarios de los servicios y prestaciones a través del llamado *copago*.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), previsto en la Ley 39/2006, incluye un sistema de servicios personales y prestaciones económicas. El modelo de financiación de este sistema se corresponde con un modelo mixto. Por un lado, las prestaciones económicas y parte de los servicios públicos asistenciales serán financiados a través de los impuestos cobrados a los contribuyentes en función de su capacidad económica por las distintas Administraciones Públicas implicadas, y a tres niveles.

Por otro lado, debido al volumen de gastos que se derivan de las prestaciones y del número de destinatarios, el legislador entendió que era necesario que los beneficiarios aportasen parte de sus ingresos para financiar el sistema. Es decir, el legislador estableció el sistema conocido como *copago*. De esta forma, con el fin de responsabilizar al prestatario del coste del servicio y reducir el gasto público, mediante el copago es el beneficiario del servicio, y no el resto de los contribuyentes a través de sus impuestos, quien paga todo o parte del coste imputable.

En efecto, el artículo 33.1 de la Ley 39/2006 prevé la obligatoria participación económica del beneficiario dependiendo del tipo y coste del servicio. El apartado segundo dispone la necesidad del respeto a la capacidad económica del individuo a la hora de calcular la prestación. No obstante, el límite más importante es el impuesto por el apartado cuarto, consistente en que en ningún ciudadano podrá quedar excluido por carecer de recursos suficientes para satisfacer el servicio, lo que revela su carácter de servicio esencial.

El copago de los usuarios se produce de dos maneras: - Reducciones en las cantidades a percibir en el caso de prestaciones económicas; y - Aportación monetaria (copago) al coste de los servicios de Teleasistencia, Ayuda a Domicilio, Centro de Día o Residencia.

La introducción de este sistema de financiación individual y no redistributiva plantea diversas cuestiones de índole jurídica, siendo ahora lo importante determinar la naturaleza jurídica de ese copago, en esencia, si es una tasa, o es un precio público.

Uno de los primeros problemas con que nos encontramos es que la Ley 39/2006 no define la naturaleza jurídica del copago. Si consideramos que tiene naturaleza tributaria y, por tanto, que es una tasa, le asistirán al usuario las garantías dispuestas en la CE (principio de reserva de ley y capacidad económica) y los requisitos que establecen las distintas leyes tributarias (en especial, el límite de no pagar más que el coste del servicio). La indefinición en la ley ha sido aprovechada por el legislador, en este caso autonómico, para utilizar en relación al copago diversos términos (aportación, contribución, canon etc.), entre otros, el de precio público.

Sin embargo, no podemos olvidar que el artículo 31 de la CE establece un concepto de tributo al que le resultan de aplicación una serie de principios, lo que comporta que tendrá naturaleza tributaria toda prestación que responda a dicho concepto, con independencia de la denominación que pueda darle el legislador.

3. Para determinar la naturaleza de la prestación, será preciso acudir a la STC 185/1995, de 14 de diciembre, en la que distingue entre precio público y tasa. En ella, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional determinados preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, por entender que, en determinados supuestos, estos precios públicos se inscriben en el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público para las que el art. 31.3 C.E. exige la reserva de ley en la determinación de sus elementos esenciales.

Considera el TC que tendrá carácter tributario el pago a una Administración Pública siempre que exista una nota de no voluntariedad o coactividad, por ser imprescindible para la vida privada o social del solicitante, y/o no se presten o realicen por el sector privado. Además, el pago debe contribuir al sostenimiento del gasto público sometiendo a gravamen un hecho imponible revelador de capacidad económica. Esta es la doctrina que ha seguido el TC desde entonces para definir la naturaleza jurídica de las tasas, pudiendo citarse, entre otras, la STC 233/1999, de 16 de diciembre; la STC 63/2003, de 27 de marzo; la STC 84/2014, de 29 de mayo; o, la STC 62/2015, de 22 de mayo.

El problema, pues, se centra en la obligatoriedad del pago. En efecto, al ser estas prestaciones indispensables para la vida de los usuarios, y necesarias para su salud y autonomía personal,

Síguenos en...



están más próximas a las tasas que a otros conceptos no tributarios. Su carácter obligatorio por ser indispensable para la vida viene recogido en el preámbulo de la Ley 39/2006 cuando señala: «[...] El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía».

A lo expuesto se añade que existe una obligación de los poderes públicos, en virtud de los artículos 49 y 50 CE, de proporcionar estos servicios, al ser necesarios para el desarrollo de una vida digna reconocida en el artículo 10 CE.

4. La idea de que el copago es una tasa y no un precio público ha sido acogida por algunos Tribunales Superiores de Justicia.

Así lo entendió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su sentencia de 1 de octubre de 2014, rec. n.º 2711/2013, interpuesto contra el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en ámbito de los servicios sociales. La referida Sala entendió que al ser los destinatarios de las prestaciones personas en situación de especial vulnerabilidad, y al tratarse de prestaciones de servicios que para estas personas son primarios e imprescindibles, no deberían considerarse dichos copagos como precios públicos, sino como tasas y deberían ampararles todas las garantías que para ellas establecen la CE y las normas tributarias.

En efecto, argumentó el Tribunal que las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema no son una manifestación real y efectiva de voluntad por parte del interesado, a tenor de lo razonado por la STC 185/1995, de 14 de diciembre, que determina que deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es insoslayable, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho de otra forma, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social. Añadió que para que la solicitud de la prestación pueda considerarse efectivamente libre, deberá entenderse no sólo que no viene impuesta legalmente, sino que el servicio o la actividad solicitada no resulte imprescindible. La conclusión a la que llega esta sentencia fue reiterada en posteriores resoluciones [STSJ de 20 de noviembre de 2014, (rec. n.º 2426/2013)].

No obstante, como se advierte en este recurso de casación, esta no ha sido la doctrina seguida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su sentencia núm. 642/23, de 30 de mayo (recurso de apelación núm. 284/22), impugnada ahora en casación, entre otras, en la que en relación con las liquidaciones mensuales de las aportaciones que le correspondía abonar a don Alfredo por los costes de los servicios sociales recibidos durante los meses de septiembre a diciembre de 2019, todos los meses de 2020 y enero a marzo de 2021, en aplicación de las disposiciones del Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, regulador de los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los servicios sociales -tras la reforma por Decreto 18/2019, de 23 de mayo-, consideró que al ser posible su prestación a través del sector privado, y siendo voluntaria la solicitud para su prestación, nos encontraríamos ante un precio público y no ante una tasa.

5. Asimismo, hay que hacer mención a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Su disposición final undécima modifica la Disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y establece que serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario «aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado». Asimismo, el artículo 289, cuando regula la contraprestación de los usuarios en el contrato de concesión de servicios, denomina dicha prestación patrimonial de carácter público no tributario como "tarifa".

6. Partiendo de tales consideraciones, procede entrar a resolver la cuestión de interés casacional suscitada atinente a si el copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes

Grado III, en calidad de servicios y se destinen a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tienen la consideración de tasa o precio público.

Nuestro examen se va a ceñir a la naturaleza jurídica del copago para los grandes dependientes Grado III por las prestaciones de atención a la dependencia que reciben de la Administración autonómica, sin entrar a examinar otros "colectivos", como los dependientes con otro Grado, las personas mayores y las personas con discapacidad, toda vez que no todos ellos están en situación idéntica -habrá que atender a las circunstancias del beneficiario- y se excederían los límites de este recurso de casación.

Pues bien, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León la regulación del copago se efectúa por el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración en el ámbito de los Servicios Sociales, cuyo artículo 1, que lleva por rúbrica "*Objeto y ámbito de aplicación*", dispone:

"1. El objeto del presente decreto es el establecimiento de los precios públicos correspondientes a los servicios de atención a las personas mayores, personas con discapacidad y personas declaradas dependientes en virtud de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, prestados directa o indirectamente, en virtud de las distintas formas de gestión de los servicios públicos, por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que se agrupan según la siguiente relación:

- Servicio de atención residencial (residencias y viviendas).
- Servicio de centro de día (estancias diurnas y centros ocupacionales).
- Servicio de estancia nocturna".

Consecuentemente, en Castilla y León el copago en materia de prestación de servicios asistenciales a dependientes se califica como "*precio público*" y no como una tasa, por haberlo dispuesto así la Administración mediante una norma reglamentaria.

La Ley 39/2006, en su artículo 26, atendiendo a cuáles sean las necesidades de cada persona, necesidades que, a su vez, van a determinar que las prestaciones públicas a que tienen derecho sean o no necesarias, establece tres grados de dependencia:

"1. La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

- Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal".

No resulta controvertido que don Alfredo está clasificado como dependiente Grado III, siendo usuario del Centro de Día " DIRECCION000" y de Pisos Tutelados dependientes de " DIRECCION001" Salamanca (Asociación de Padres de Personas con Parálisis Cerebral y Encefalopatías Afines de Salamanca).

7. Conforme a la STC 185/1995, cit., la **coactividad** es la nota distintiva fundamental que permite configurar como tasa la prestación patrimonial de carácter público, de tal forma que una prestación encaja en el artículo 31.3 CE en tres supuestos: a) si el servicio por cuya prestación se exige aparece impuesto por la normativa; b) en las situaciones de monopolio público; c) cuando el servicio, aún sin venir impuesto por la norma, puede calificarse como esencial o indispensable, en cuyo caso, la decisión de demandar el servicio tampoco es, realmente, libre.

Pues bien, esta Sala no alberga duda de que los servicios y prestaciones que integran el sistema de dependencia para una persona clasificada como dependiente Grado III, son absolutamente indispensables para la vida del solicitante, al estar íntimamente vinculados a su salud y a su autonomía personal para poder realizar actividades esenciales y básicas de la vida ordinaria.

En forma alguna puede compartirse que nos encontremos ante una solicitud voluntaria, pues, aunque en un plano meramente teórico pudiera decirse que la actividad de la Administración es de "solicitud voluntaria", de *facto* es obligatoria, coactiva, por ser indispensable para los usuarios para llevar una vida digna, pues a los efectos examinados no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados cuando "*los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante*" (art. 7 LOFCA).

No podemos olvidar que las personas con ese grado de dependencia tienen *derecho subjetivo* a unos servicios y prestaciones sociales que, tal y como expone la parte recurrente, "[...] *atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social*".

En suma, el servicio prestacional por el que el recurrente abona mensualmente el copago resulta -en palabras de la STC 185/1995- "objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social", y en términos del artículo 7 LOFCA "imprescindible para la vida privada o social del solicitante", por lo que estos copagos deben estar protegidos por todas las garantías reconocidas en el ordenamiento jurídico a este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público.

8. Lo expuesto nos lleva a concluir que la naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, es la de una tasa amparada por el principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la CE.

QUINTO. Doctrina jurisprudencial que se establece.

La respuesta a las cuestiones de interés casacional suscitadas, conforme a lo que hemos razonado, debe ser la siguiente.

1. Interpretando el artículo 85.4 de la LJCA a la luz del principio *pro actione*, se revisa el criterio de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recogido en la STS de 14 de diciembre de 2022 (rec. 1303/2021), y se declara que no es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuicados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

2. La naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, es la de una tasa amparada por el principio de reserva de ley.

SEXTO. Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

La aplicación de la doctrina jurisprudencial expresada en el anterior fundamento jurídico determina la estimación del recurso de casación, por ser contraria a la misma la sentencia recurrida, y anulándola, debemos desestimar el recurso apelación promovido por la Comunidad de Castilla y León contra la sentencia de 31 de marzo de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, dictada en el recurso nº 190/2021, y dar lugar a la pretensión de la parte actora relativa a la anulación del Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales, en cuanto que califica como "*precio público*" y no como "*tasa*" el copago por las prestaciones de atención a la dependencia que perciben los grandes dependientes Grado III, anulando las liquidaciones giradas al recurrente correspondiente a los meses de septiembre a diciembre del año 2019, todos los meses de 2020 y de enero a marzo de 2021, con las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

SÉPTIMO. Pronunciamiento sobre costas.

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

FALLO

Síguenos en...



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

Primero. Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación deducido por la procuradora doña María Ángeles Castaño Álvarez, en representación de doña Beatriz, quien actúa en nombre y representación de su hijo don Alfredo, contra la sentencia núm. 642/2023, de 30 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso de apelación núm. 284/2022, sentencia que se casa y anula.

Tercero. Desestimar el recurso de apelación núm. 284/2022, promovido por la Comunidad de Castilla y León contra la sentencia de 31 de marzo de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, dictada en el recurso nº 190/2021, y, en consecuencia se declara nulo el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales, en cuanto a las prestaciones de atención a la dependencia que perciben los grandes dependientes Grado III, anulando las liquidaciones giradas al recurrente correspondiente a los meses de septiembre a diciembre del año 2019, todos los meses de 2020 y de enero a marzo de 2021, con las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

Cuarto. Publíquese el fallo de la presente sentencia en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el artículo 72.2 LJCA, a los fines de que la nulidad de la disposición reglamentaria anulada en relación con los grandes dependientes Grado III declarada en la sentencia firme tenga conocimiento general, para sus efectos invalidatorios *erga omnes*.

Quinto. No hacer imposición de las costas procesales de esta casación, ni las causadas en la apelación.

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).

Síguenos en...

