

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia n.º 1423/2025 de 6 de noviembre de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Recurso n.º 937/2024****SUMARIO:**

Tasa por dirección e inspección de obras. Principio de equivalencia. Reserva de ley y de equivalencia de la cuota con el coste real o previsible del servicio prestado. La STS de 17 de mayo de 2003, recurso n.º 254/2001, ya corroboró que la liquidación efectuada al amparo de lo establecido en el Decreto 137/1960 respetaba el principio de legalidad. La disp.trans. primera de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 diciembre 1958 preceptuó que los tributos de la expresada naturaleza existentes en aquella fecha y que no hubieran sido establecidos por una Ley quedarían suprimidos a no ser que se convalidaran, con o sin modificación, en el plazo de seis meses, contados desde la entrada en vigor de dicha Ley. Por Decreto-Ley de 9 junio 1959 se prorrogó el plazo anterior de convalidación hasta el 31 de diciembre de 1959. El Decreto 2306/1959, de 24 diciembre, convalidó, sin modificación de sus bases, tipos de gravamen y tarifas, entre otras, las siguientes tasas del Ministerio de Obras Públicas: canon de regulación de los ríos y tarifas de riego y de prestación de trabajos facultativos de vigilancia, dirección e inspección de la explotación de las obras y servicios públicos a cargo del Ministerio. Días después se publicó el Decreto 137/1960, sobre gastos y remuneraciones en la dirección e inspección de las obras públicas. En él convalida o legaliza la tasa, se dispuso que las materias reguladas en su Título Primero (objeto imponible, sujetos obligados, bases y tipos de gravamen, devengo y destino) sólo podrían modificarse mediante Ley votada en Cortes, lo que demuestra que el principio de legalidad fue respetado. Además, este Tribunal Supremo ha mantenido de forma unánime y consolidada la doctrina de que el indicado Decreto respeta el principio de legalidad y es conforme a derecho. En consecuencia, desde la perspectiva del derecho vigente cuando se dictó el Decreto 137/60 su legalidad es indiscutible. La legislación actual sobre la materia no sólo no ha derogado las tasas existentes conforme a la normativa anterior, sino que ha dispuesto su pervivencia hasta que su objeto se regule mediante ley. Ello significa, lisa y llanamente, que los principios de la Ley 8/1989, si están en contradicción con los que rigen las tasas cuya vigencia reconoce, resultan inaplicables a los conflictos que con ocasión de su exacción se produzcan, lo que implica que no se puede discutir la legalidad de la tasa regulada en el Decreto 137/1960 desde la perspectiva de la Ley 8/1989 y los principios que informan esta Ley, pues reconoce que su ámbito de aplicación no alcanza a aquellas tasas. En dicha sentencia además se resolvía que no existía lesión del principio de no confiscatoriedad, criterio que debemos reiterar en el caso ahora enjuiciado, pues no hay probado dato alguno del que pueda inferirse la desproporcionalidad de los criterios establecidos en el Decreto al cuantificar la tasa. Tampoco existe infracción de lo dispuesto en el art. 20 de lo establecido en la Ley 8/1989, pues la necesidad de elaborar una memoria económico-financiera se refiere a *"toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación de la cuantía de la preexistente"*, lo que no ocurre en el caso de autos, pues los criterios de cuantificación son establecidos directamente por una norma, que fue convalidada, no habiendo considerado necesario el legislador modificarla. La Sala confirma la vigencia de la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras -regulada por el Decreto 137/1960-, normativa que no incumple los principios de reserva de ley y de equivalencia.

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA****Magistrados/as****Síguenos en...**

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

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1.423/2025**

Fecha de sentencia: 06/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 937/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/10/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 937/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

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

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1423/2025**

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

D.^a María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 937/2024 interpuesto contra la sentencia de 24 de mayo de 2023, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (su PO 809/2020). Ha sido parte recurrente UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO, representada por la procuradora Dña. María Dolores de la Plata Corbacho. Ha sido parte recurrida la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la sentencia de 24 de mayo de 2023 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (su PO 809/2020), que desestimó el recurso interpuesto por UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO (en adelante, la recurrente) contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 10 de junio de 2020, desestimatoria de su solicitud de anulación de liquidación en concepto de tasa por dirección e inspección de obras con nº de referencia 17450/0054/17 e importe de 21.021,26 €.

SEGUNDO.-La recurrente presentó, contra dicha sentencia, escrito de preparación del recurso de casación, en el que tras exponer el cumplimiento de los requisitos reglados - art. 89.2.a) LJCA-, señaló las normas legales y jurisprudencia que considera infringida - art 89.2.b) LJCA-; explicando que la infracción imputada ha sido relevante y determinante de la decisión adoptada - art 89.2.d) LJCA-; y justificando que las normas cuya infracción denuncia forman parte del derecho estatal y de la Unión Europea - art 89.2.e) LJCA-.

Síguenos en...

Por último, fundamentó el interés casacional con cita de los supuestos establecidos en los arts. 88.2 c) y g); y 88.3a) LJCA.

TERCERO.- Por Auto de 23 de enero de 2024, se tuvo por preparado recurso de casación y se emplazó a las partes ante el TS. Se han personado en esta sala el recurrente, mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2024 por la procuradora Dña. María Dolores de la Plata Corbacho; y la parte recurrida, por escrito presentado el 27 de febrero de 2024 por la Abogacía del Estado.

CUARTO. - Esta Sala dictó Auto de admisión del recurso el 5 de febrero de 2025, acordando:
"2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si se mantiene vigente la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras -regulada en el Decreto 137/1960- y, en su caso, si con su regulación se cumplen los principios de reserva de ley y de equivalencia de la cuota con el coste real o previsible del servicio prestado.

3º) Identificar que las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son los artículos 10.3 y 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos ".

QUINTO. -El 24 de marzo de 2025 el recurrente interpuso el correspondiente recurso de casación. En resumen, solicita que se interprete *"el artículo 10 de la LTPP en relación con la disposición transitoria de la misma en el sentido de que el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, quedó derogado desde la entrada en vigor de la LTPP; y declarando que, incluso si se considerase vigente a día de hoy, éste es nulo de pleno derecho porque ni ha cumplido ni cumple las exigencias de reserva de ley que derivan de los citados artículos de la LTPP y de los artículos 31 y 133.1 de la Constitución, ni tampoco cumple las exigencias del artículo 20 LTPP ni de los citados artículos de la Constitución en relación con el principio de equivalencia de las tasas con el coste del servicio".*

SEXTO. -El 21 de mayo de 2025 se presentó escrito de oposición. Básicamente, la Abogacía del Estado alega que el Decreto 137/1960 *"no ha sido derogado ni expresa ni tácitamente"; "no infringe el principio de reserva de ley ni vulnera el art. 10 de la LTPP"; "no infringe el principio de equivalencia ni vulnera el art. 20 de la LTPP"*.En consecuencia, solicita se mantenga la vigencia de *"la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras regulada en el Decreto 137/1960, cuya regulación por éste, dada su génesis preconstitucional y lo dispuesto repetidamente en leyes posteriores a la CE, no incurre en infracción de los principios de reserva de ley ni de equivalencia"*.

SÉPTIMO.-Por providencia de 19 de septiembre de 2025 se señaló para votación y fallo el día 14 de octubre de ese año, siendo designado Ponente el Excmo. Sr. Manuel Fernandez-Lomana Garcia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Se recurre en casación la SAN (7ª) de 24 de mayo de 2023 -rec. 809/2020- que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por UTE CONEXIÓN Corredor Mediterráneo contra *"la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 10 de junio de 2020, por la cual se desestima la reclamación económico-administrativa procedimiento 00-01232-2018, relativa a la liquidación de la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras realizadas el 29 de septiembre de 2017 por el Presidente de ADIF Alta Velocidad con número de referencia 17450/0054/17 por importe de 21.021,26 euros. Con imposición de costas a la parte actora con el límite de 3.000 € expresado en el precedente fundamentos de derecho octavo".*

Debiendo pronunciarnos sobre *"si se mantiene vigente la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras -regulada por el Decreto 137/1960- y, en su caso, si con su regulación se cumplen los principios de reserva de ley y de equivalencia de la cuota con el coste real o previsible del servicio prestado"*.

SEGUNDO. - Hechos relevantes.

1.-La Ley de 26 de diciembre de 1958 de Tasas y Exacciones Parafiscales, en su art. 3 estableció que *"no podrá establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal sino por Ley votada en Cortes"*.Norma desarrollada por el art. 5 que disponía: *"La ley determinará: Primero. El sujeto*

Síguenos en...



pasivo y el objeto material de la tasa o exacción parafiscal. Segundo. La base y el tipo máximo cuando éste se fije por un porcentaje, y, en los demás casos, los elementos y factores que determinen su cuantía. Tercero. El destino o aplicación concreto que haya de darse al producto de tales percepciones, que podrá tener un carácter específico, mixto o genérico. Cuarto. El organismo encargado de la gestión".

También hacía referencia la ley al juego del principio de equivalencia. Ya en la exposición de motivos se decía que "es principio generalmente admitido que la cuantía de las tasas no debe exceder normalmente del coste del servicio". Estableciendo el art. 13: "La cuantía de las tasas que se establezcan para el sostenimiento de un servicio público no podrá exceder del coste real de dicho servicio. El sobrante que se produzca a la liquidación del ejercicio se ingresará en el Tesoro. Si durante tres ejercicios seguidos se liquidaran los presupuestos del servicio con superávit, se rebajarán las tarifas o las tasas en la medida necesaria para que se acomoden a lo dispuesto anteriormente. Esta modificación se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo sexto".

La Ley consagraba, por lo tanto, los principios de legalidad y equivalencia. Como iremos viendo estos principios han sido mantenidos en las diversas normas que, sucesivamente, se han venido dictando sobre la materia.

El problema, no obstante, era que, en el momento de su entrada en vigor, existían tasas que habían sido reguladas por normas de rango inferior a la ley. A este problema se dio solución mediante el establecimiento de disposiciones transitorias.

En la exposición de motivos, se explica: "Así concebida la Ley, planteaba un problema de Derecho transitorio que no cabía eludir. De un lado, so pena de que naciera ya muerto debía extender su imperio a la serie numerosísima de tasas y exacciones hoy en vigor, en virtud de disposiciones no siempre del rango que exige la que promulga; de otro, no podían desconocerse las razones que justificaron la existencia de aquellos gravámenes, surgidos muchas veces en forma jurídicamente deficiente por la rapidez con que en ocasiones la Administración y, en general, los organismos a que esta Ley se refiere tienen que actuar.

Se ha creído que se salvaba el principio a que la Ley responde, sin causar una perturbación en la actividad administrativa que, en otro orden, podría llegar a ser tan grave como el olvido de aquél, estableciendo la supresión de las tasas y exacciones que no han sido establecidas por una ley, a no ser que se convaliden en el plazo y en la forma que en las disposiciones transitorias se establecen. Permitiéndose, por otra parte, que al convalidarlas, el organismo competente las modifique de acuerdo con las necesidades del momento, atendiendo la naturaleza y exigencias del servicio o finalidad que hubieren dado lugar a la tasa o exacción parafiscal".

En aplicación de estas ideas, la Disposición Transitoria Primera, básicamente, estableció que las "las tasas y exacciones parafiscales actualmente existentes que no hubieran sido establecidas por una Ley quedarán suprimidas, a no ser que se convaliden con o sin modificación en el plazo de seis meses, contados desde la entrada en vigor de esta Ley". La convalidación se haría por Decreto - Disposición Transitoria Segunda-. Realizándose el examen de las tasas y exacciones parafiscales por una Junta Interministerial - Disposición Transitoria Tercera-. El plazo fue prorrogado por el Decreto Ley 9/1959, de 9 de julio de 1959.

Como consecuencia de lo establecido en la norma se dictaron varios Decretos convalidando tasas anteriores a la Ley de 1958, entre otros el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, sobre convalidación de la tasa por prestación de trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de obras públicas.

2.-En la introducción contenida en el Decreto 137/1960, se explica:

"La Ley de Presupuestos de treinta de junio de mil ochocientos noventa y seis («Gaceta» del dos de junio) ratificó la Instrucción de nueve de abril de mil ochocientos ochenta y seis al imputar los devengos facultativos con cargo a los contratistas de las obras públicas.

Modificadas en distintas ocasiones las disposiciones complementarias, hoy están en vigor el Decreto de nueve de marzo de mil novecientos cuarenta, las Órdenes ministeriales de veintinueve de marzo de mil novecientos cuarenta y de veintinueve de enero de mil novecientos cuarenta y siete, el Decreto de veintiuno de noviembre de mil novecientos cuarenta y siete y la Orden Ministerial de veintitrés de septiembre de mil novecientos cincuenta y cinco, en cuanto se refiere a la dirección e inspección de las obras desde su replanteo hasta su liquidación, incluso revisiones de precios, tanto en las que desarrollan las propias dependencias del Ministerio de Obras Públicas como en las que se encuentran encomendadas a sus entidades estatales autónomas o empresas nacionales de él dependientes, con exclusión de aquellas obras no realizadas con fondos del Estado.

Siendo preciso convalidar esta tasa con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, a propuesta de los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas, y previa deliberación del Consejo de ministros en su reunión del día dieciocho de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve".

Sin perjuicio de remitir a la lectura de la norma, el art. 2 establece que es objeto de "la tasa la prestación de los trabajos facultativos mencionados para la gestión y ejecución de las citadas actividades del Ministerio de Obras Públicas y Entidades estatales autónomas o Empresas nacionales de él dependientes, ya sea mediante subasta, concurso, contratación directa o destajos". Regulando el art. 4 las bases y el tipo de gravamen.

Hay que destacar que el establecimiento de la base y del tipo debía elaborarse de conformidad con lo regulado por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de 1958: "...Los distintos Ministerios formularán a la Junta así constituida propuesta de convalidación de las tasas y exacciones parafiscales que en la actualidad se devenguen en compensación de servicios o que se perciban por Organismos y funcionarios de ellos dependientes y cuya subsistencia consideren necesaria. A la propuesta se acompañará Memoria en la que se especificará: la disposición que la creó; el motivo de su establecimiento; los fines a que atiende y los ingresos que hayan producido en el último quinquenio. La Junta será competente para proponer la convalidación, modificación o anulación de las tasas y exacciones existentes, teniendo en cuenta las circunstancias económicas y la conveniente dotación de los servicios administrativos y judiciales".

Este Decreto 137/1960 solo ha sufrido una modificación: el artículo tercero del anexo IV de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modificó la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, añadió un artículo tercero bis y suprimió el último párrafo de la letra b) del artículo cuarto.

De hecho, el Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, dispuso en su art 17 que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, procedería por Real Decreto-Ley, antes del 31 de marzo de 1977, a la revisión de las Tasas y Tributos parafiscales en vigor. Lo que dio lugar al Real Decreto-Ley 26/1977, de 24 de marzo, de revisión de tasas y tributos parafiscales, que en su art. 5 estableció que "las tasas y tributos parafiscales no incluidos en los artículos anteriores de este Real Decreto -ley conservarán el régimen actualmente vigente". Lo que implicaba, en lo que nos interesa, que la tasa regulada por el Decreto 137/1960 se mantuvo en vigor y sin cambio alguno.

3.-En desarrollo de lo establecido en los arts. 31 y 133 de la Constitución (CE) se publicó la ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públcos.

En la exposición de motivos de esta norma se dice:

"El proceso de ordenación de las tasas en la historia fiscal española no puede decirse que haya sido sencillo ni siquiera que se encuentre terminado. Ello se debe a causas complejas y sobradamente conocidas, derivadas de la génesis, características y peculiar función que estos tributos cumplieron en el sistema tributario, en la financiación de los entes públicos dotados de cierta autonomía dentro de la estructura del sector público e, incluso, en la política retributiva de los funcionarios públicos.

A partir de 1958 aparecen, sin embargo, una serie de disposiciones de muy diversa naturaleza que avanzan notablemente en la reconducción de la tasa -y de su utilización- a los parámetros propios de la técnica presupuestaria y fiscal. Entre ellas cabe destacar la Ley de tasas y exacciones parafiscales de 26 de diciembre de 1958, la Ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964 y la fundamental Ley de retribuciones de los funcionarios de la administración civil del Estado, de 4 de mayo de 1965, que acabaron con la parafiscalidad española al establecer la aplicación de los principios de legalidad e integración presupuestaria de los tributos y exacciones parafiscales.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 26/1977, de 24 de marzo , suprimió una treintena de antiguas tasas o exacciones parafiscales, transvasó otras diez al régimen de precios o recursos propios de Organismos Autónomos y realizó algunas refundiciones.

También, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto Sobre el Valor Añadido , se han derogado otras diez antiguas exacciones o cánones parafiscales.

En esta misma línea de racionalización y simplificación del sistema de tasas hay que anotar la supresión en los últimos tiempos de una serie de ellas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como la supresión de las tasas judiciales por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre ".

La ley consagra el juego de los principios de legalidad y equivalencia en los arts. 10 y 7. Y de nuevo surgieron problemas de transitoriedad a los que da respuesta la Disposición Transitoria conforme a la cual:

"1. Las tasas, incluidas las de origen parafiscal y las denominadas exacciones parafiscales vigentes, continuarán exigiéndose, según las normas aplicables a la entrada en vigor de esta Ley, hasta que operen las previsiones contenidas en los artículos 10 y 26 de la misma.

2. Lo previsto en el apartado anterior será aplicable igualmente respecto de los precios de carácter público actualmente vigentes.

3. En el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno elaborará nuevos aranceles de los funcionarios públicos por el procedimiento previsto en el apartado 5 de la Disposición Adicional tercera".

La Disposición Transitoria permite, por lo tanto, continuar exigiendo la tasa objeto de debate "según las normas aplicables a la entrada en vigor de esta Ley [Decreto 137/1960], hasta que operen las previsiones establecidas en los arts. 10 y 26 de la misma".

4.-Como es sabido la STC 185/1995, de 14 de diciembre, declaró: "1. La inconstitucionalidad de la letra a) del art. 24.1 de la Ley 8/1989, de 13 abril , de Tasas y Precios Pùblicos . 2. La inconstitucionalidad de la letra b) del art 24.1 de la Ley 8/1989, de 13de abril, de Tasas y Precios Pùblicos . 3. La inconstitucionalidad de los incisos de la letra c) de este mismo precepto «alguna de» y «susceptibles de ser (...) por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente." .Añadiendo que: "4. Que el resto de la letra c) del art. 24.1 no es inconstitucional, siempre que se interprete la letra b) del art. 24.2 en el sentido contenido en el fundamento jurídico 4. c), penúltimo párrafo, de esta Sentencia".

La sentencia dio lugar al Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por las Administración general del Estado y los entes públicos de ella dependientes. Así como a la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

En la exposición de motivos de esta Ley se dice: *"Como consecuencia de la nueva definición de tasa que se establece en la presente Ley y de la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto al principio de reserva de Ley en materia tributaria, debe procederse a reordenar y regular las diferentes prestaciones patrimoniales de carácter público que actualmente vienen gestionando la Administración General del Estado y sus entes públicos, configurando los elementos esenciales de su, en ocasiones, nueva y, en otras, recuperada naturaleza jurídica de tasa y ello sin perjuicio, conforme a la doctrina citada y a las peculiaridades de este tipo de tributos, de que la Ley contenga remisiones a normas reglamentarias infraordenadas a los criterios o límites prefijados en la propia Ley".*

De esta Ley, a los efectos del presente recurso, nos interesa destacar la Disposición Final Primera, que regula las denominadas "tasas vigentes".En concreto, dispone la norma que son "tasas exigibles por la Administración estatal las siguientes:5.- Ministerio de Fomento...Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras (Decreto 137/1960, de 4 de febrero)....6.- .Ministerio de Medio Ambiente... Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras (Decreto 137/1960, de 4 de febrero)....."-.

De nuevo el legislador consideró vigente el Decreto 137/1960.

5.-En aplicación de lo establecido en el Decreto 137/1960, el director general de ADIF Alta Velocidad, actuando por delegación del presidente de ADIF Alta Velocidad, practicó la liquidación con número de referencia 17450/0054/17, por importe de 21.021,26 €.

TERCERO. - Los principios de legalidad y equivalencia: precedentes judiciales.

1.-Las STS de 30 de septiembre y 31 de octubre de 1987 aplican el Decreto 137/1960, afirmando que se trata de un ".....gravamen o canon, cuyo origen remoto puede rastrearse en la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1896, donde se ratificaba la Instrucción de 9 de abril de 1886, imputando los devengos facultativos con cargo a los contratistas de las obras públicas (sic), fue a su vez convalidado como Tasa mediante el Decreto número 137/1960, de 4 de febrero , en acatamiento a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958 (disps. trans. 1^a y 2^a)".

Afirmando la vigencia y convalidación del "gravamen o canon".

2.-Pero será la STS de 17 de mayo de 2003 -rec. 254/2001-, la que analizó si la liquidación efectuada al amparo de lo establecido en el Decreto 137/1960 resultaba contrario al principio de legalidad.

Esta sentencia afirmó que, en aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de 26 de diciembre de 1958 de Tasas y Exacciones Parafiscales, el Decreto 137/1960 convalidó la tasa por prestación de trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de obras públicas.

La sentencia explicó que existía una jurisprudencia constante en la que se afirma que no existe infracción del principio de legalidad. La sentencia razonó:

"Opone la recurrente, en primer término, la nulidad radical y absoluta del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, en que se fundan las liquidaciones impugnadas, imputándole la vulneración de los artículos 31 y 133.1 CE, 2 LGT, 10 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, de 13 de abril, así como del art. 26 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, preceptos que establecen el principio de legalidad en materia tributaria.

Al respecto ha de recordarse que la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958, estableció que los tributos de tal naturaleza existentes en la referida fecha, y no arbitrados por una ley, quedarían suprimidos de no ser convalidados, con o sin modificación, en el plazo de seis meses, contados desde su entrada en vigor, plazo que fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1959 por el Decreto Ley de 9 de julio del mismo año, dentro de cuya prórroga se promulgó el Decreto 2306/1959, de 24 de diciembre, el cual convalidó sin modificación de bases, tipos o tarifas, las siguientes tasas del Ministerio de Obras Públicas: canon de regulación de los ríos y tarifas de riego y de prestación de trabajos facultativos de vigilancia, dirección e inspección de la explotación de obras y servicios públicos a cargo del Ministerio indicado.

En este contexto apareció, poco después, una extensa serie de Decretos, en la que se inscribe el ahora impugnado, 137 de 1960, de 4 de febrero.

Como dijo la sentencia de esta Sala de 20 de febrero de 1999, recurso de casación 7892/1992, desestimando similar impugnación dirigida contra los Decretos 133, 138 y 144 de 1960, todos ellos relativos a tasas y exacciones en materia de tarifas de riego y aprovechamientos hidráulicos, el principio de reserva de Ley, fue introducido en materia tributaria por la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales citada y después por la Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, ésta en diversos preceptos, singularmente por lo que ahora interesa en el art. 10, pero con referencia a las exacciones anteriores a su vigencia no podían tener la fuerza y significación que adquirieron después, sobre todo a la luz de los criterios que brindan los artículos 31.3 y 133.1 CE -citados como infringidos por UTE recurrente-, así como la copiosa jurisprudencia constitucional y de esta Sala citada asimismo por dicha UTE.

Los Decretos que acabamos de citar cuentan con los títulos de legalidad que les suponen las leyes preconstitucionales de 7 de julio de 1911 y 24 de agosto de 1933, que, de alguna manera, como razonó la sentencia citada, seguida por otras muchas - sentencias de 4 de octubre de 1995, con cita de otras siete más, 10 de febrero y 23 de septiembre de 1997, 20 de febrero y 19 de junio de 1998 -, realizaron al menos una previsión legal del establecimiento de dichas tasas.

Y de la misma manera el Decreto 137/1960 invoca en su preámbulo la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1896 (Gaceta del 2 de julio) que ratificó la Instrucción de 9 de abril de 1886, al imputar los devengos facultativos a los contratistas de obras públicas.

El Decreto cumplió, por tanto, con la finalidad de convalidar la tasa por prestación de trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras realizadas mediante contrato, según dispuso la citada Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales.

Por todo ello, debemos mantener la validez del Decreto cuestionado".

Posteriormente, la STS 30 de septiembre de 2004 -rec.. 159/2002- insistió en la aplicación del mismo criterio y afirmó:

"El recorrido histórico que justifica la gestación de la tasa impugnada demuestra que no se dan los vicios de legalidad denunciados. Además, es numerosa la doctrina jurisprudencial aplicando dicho Decreto sin poner en duda su legalidad.

Por lo pronto: "La Disposición Transitoria Primera de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 diciembre 1958 preceptuó que los tributos de la expresada naturaleza existentes en aquella fecha y que no hubieran sido establecidos por una Ley quedarían suprimidos a no ser que se convalidaran, con o sin modificación, en el plazo de seis meses, contados desde la entrada en vigor de dicha Ley".

"Por Decreto-Ley 9 junio 1959 se prorrogó el plazo anterior de convalidación hasta el 31 de diciembre de 1959".

"El Decreto 2306/1959, de 24 diciembre, convalidó, sin modificación de sus bases, tipos de gravamen y tarifas, entre otras, las siguientes tasas del Ministerio de Obras Públicas: canon de regulación de los ríos y tarifas de riego y de prestación de trabajos facultativos de vigilancia, dirección e inspección de la explotación de las obras y servicios públicos a cargo del Ministerio". "Días después se publicó el Decreto 137/60, sobre gastos y remuneraciones en la dirección e inspección de las obras públicas".

"En él convalida o legaliza la tasa, se dispuso que las materias reguladas en su Título Primero (objeto imponible, sujetos obligados, bases y tipos de gravamen, devengo y destino) sólo podrían modificarse mediante Ley votada en Cortes". Ello demuestra que el principio de legalidad fue respetado.

Además, este Tribunal Supremo ha mantenido de forma unánime y consolidada la doctrina de que el indicado Decreto respeta el principio de legalidad y es conforme a derecho.

En consecuencia, desde la perspectiva del derecho vigente cuando se dictó el Decreto 137/60 su legalidad es indiscutible.

Desde el plano del derecho actualmente en vigor no puede aceptarse la tesis del recurrente que preconiza una derogación de la tasa controvertida como consecuencia de la Ley 8/89, y ello porque la Disposición Transitoria Primera de dicha norma estableció: "1. Las tasas, incluidas las de origen parafiscal y las denominadas exacciones parafiscales vigentes, continuarán exigiéndose, según las normas aplicables a la entrada en vigor de esta Ley, hasta que operen las previsiones contenidas en los arts. 10 y 26 de la misma. 2. Lo previsto en el apartado anterior será aplicable igualmente respecto de los precios de carácter público actualmente vigentes. 3. En el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno elaborará nuevos Aranceles de los funcionarios públicos por el procedimiento previsto en el apartado 5 de la Disposición Adicional Tercera".

Es, pues, patente que la legislación actual sobre la materia no sólo no ha derogado las tasas existentes conforme a la normativa anterior, sino que ha dispuesto su pervivencia hasta que su objeto se regule mediante ley. Ello significa, lisa y llanamente, que los principios de la Ley 8/89, si están en contradicción con los que rigen las tasas cuya vigencia reconoce, resultan inaplicables a los conflictos que con ocasión de su exacción se produzcan.

Lo dicho tiene un efecto importante y es que no se puede discutir la legalidad de la tasa regulada en el Decreto 137/60 desde la perspectiva de la Ley 8/89 y los principios que informan esta Ley, pues reconoce que su ámbito de aplicación no alcanza a aquellas tasas".

3.-Los razonamientos contenidos en estas sentencias quedan reforzados por la STC 150/2003, en la que, ciertamente, con relación a otro Decreto, se afirma "es obligado advertir que el Decreto en cuestión es una norma preconstitucional. Por lo tanto, no es exigible, respecto de tal norma, la observancia del principio constitucional de reserva de Ley. En efecto, como hemos dicho en la STC 52/2003, de 17 Marzo , FJ 7 (ciertamente en materia sancionadora, pero por ello aplicable, con mayor razón, en la materia que nos ocupa), "debe tenerse en cuenta --como este Tribunal ha sentado expresamente-- que no es posible exigir reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho preconstitucional".

En segundo lugar, el citado Decreto 474/1960 no ha dejado de estar en vigor en la materia que nos ocupa en cuanto al particular referido a las inspecciones realizadas a instancia de parte. Ello comporta la persistencia de la vigencia de la norma en lo relativo a los elementos esenciales configuradores de dicha prestación, elementos que subsistían,.....y que no fueron modificados con posterioridad a la promulgación de la Constitución".

De hecho, al igual que en el supuesto enjuiciado por la STC 150/2003, cuando el legislador ha tenido que modificar el contenido del Decreto 137/1960 con posterioridad a la Constitución, lo ha hecho mediante Ley, concretamente con la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, que añade un art. 3.bis) y suprime la letra b) del art. 4 del Decreto 137/1960. Es decir, cuando el legislador ha querido modificar lo establecido por el Decreto 137/1960, como afirma la STC 150/2003, lo ha hecho "mediante ley formal,hubiera sido cuestión del todo distinta que éstas u otras eventuales alteraciones se hubieran producido una vez vigente el régimen constitucional (y con él, por lo tanto, la reserva de Ley tributaria) mediante normas infra legales; mas no es éste el caso".Añadiendo la sentencia "la cuestión planteada se construye en rigor a establecer si es o no constitucionalmente conforme que los restantes elementos esenciales de la tasa discutida

permanezcan en una norma preconstitucional infra legal cuando el legislador formal, habiendo tenido oportunidad de regular in toto su régimen jurídico, ha incidido únicamente en uno de dichos elementos, a saber, el hecho imponible. Con independencia de si hubiera sido o no deseable o conveniente, desde el punto de vista de la exigencia que conlleva el principio constitucional de la reserva de Ley tributaria, que por ley formal se hubiera producido la regulación íntegra de la tasa, una vez vigente la norma fundamental, lo cierto es que perfectamente puede entenderse que..... lo que el legislador lleva a cabo es una asunción como propia del contenido del citado Decreto preconstitucional en todo lo demás...".

4.-Lo anterior es relevante, pues los elementos de cuantificación de la tasa han sido establecidos por el Decreto 137/1960, no habiendo sido modificados tales criterios por el legislador.

En el supuesto enjuiciado por la STC 150/2003, se alegaba la infracción del principio de equivalencia. Rechazando el TC el argumento, pues el legislador ha asumido como propio "*el contenido del citado Decreto preconstitucional*". Lo que, en nuestro caso, también ha hecho en la Disposición Final Primera de la Ley 25/1998 y en la Ley 26/2022. De hecho, la Disposición transitoria segunda establece: "*la tasa por gastos y remuneraciones en inspección de las obras en los ferrocarriles regulada por el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en inspección de las obras, continuará siendo exigible en los contratos administrativos de obras firmados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley*", En efecto, como hemos explicado, la Disposición Transitoria de la Ley 8/1989 claramente establece que las tasas "*continuarán exigiéndose según las normas aplicables a la entrada en vigor de esta Ley*", es decir, en nuestro caso, con arreglo a lo establecido en el Decreto 137/1960, todo ello "*hasta que operen las previsiones contenidas en los arts. 10 y 26 de la misma*". Que es precisamente lo que ha ocurrido en el caso de autos, de forma que cuando ha sido necesario modificar algún elemento del Decreto, en aplicación del principio de legalidad recogido en el art. 10 de la Ley 8/1989, la modificación se ha realizado mediante Ley. Por lo demás, la falta de establecimiento de una fecha concreta para que se fije la transición no es contraria a derecho, pues puede ocurrir que, como sucede en el caso de autos, se haya dejado a la prudencia del legislador el tránsito del viejo al nuevo modelo sin establecimiento de fechas específicas.

Conviene recordar ahora que las STS de 14 de febrero de 2004 -rec. 41/2003- y 8 de octubre de 2009 -rec. 5765/2007-, razonan que "*la Administración no hizo otra cosa que aplicar a una tarifa expresa y directamente señalada en la ley de creación del gravamen..... Una cosa es que tal principio tenga que ser respetado en el establecimiento y ordenación de una tasa, porque así lo prescriben las disposiciones legales que las regulan, y otra bien diferente que sea la propia Ley la que determina, de modo directo e insoslayable, tanto para la Administración como para un Tribunal de Justicia, la tarifa a aplicar a una de ellas.en el supuesto en que esté fijada directamente por la ley, la nulidad de la liquidación solo podría ser consecuencia de la inconstitucionalidad de dicha Ley*". Es decir, que en casos como el de autos, en el que la cuantía de la tasa viene establecida con arreglos a criterios establecidos en una norma que ha sido convalidada por el legislador, debe estarse a lo establecido por dicha norma.

Repárese, además, que en nuestra STS de 17 de mayo de 2003 -rec. 254/2001-, razonamos que no existía lesión del principio de no confiscatoriedad, pues la idea de que "*la cuota está por encima de la riqueza que sirve de sustrato a la base imponible, ...no ha sido demostrada, como tampoco se ha acreditado el menoscabo patrimonial sufrido por la recurrente, y para cuya apreciación no basta ni con la minoración de la ganancia esperada...ni con el elevado coste de la misma*". Criterio que debemos reiterar en el caso ahora enjuiciado, pues no hay probado dato alguno del que pueda inferirse la desproporcionalidad de los criterios establecidos en el Decreto al cuantificar la tasa.

No existiendo, en contra de lo que se dice en el recurso, infracción de lo dispuesto en el art. 20 de lo establecido en la Ley 8/1989, pues la necesidad de elaborar una memoria económico-financiera se refiere a "*toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación de la cuantía de la preexistente*", lo que no ocurre en el caso de autos, pues los criterios de cuantificación son establecidos directamente por una norma, que fue convalidada, no habiendo considerado necesario el legislador modificarla.

5.-Por último, también las STS de 2 de febrero de 2024 -rec. 7075/2022- y 8 de febrero de 2024 -rec. 5681/2022-, que, confirmando las liquidaciones impugnadas, razonan que "*si bien la convalidación de la tasa aquí controvertida se produjo coetáneamente a la convalidación de otras muchas exacciones, como la del Decreto 138/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por la explotación de obras y servicios, respecto del que la sentencia de 19 de febrero de 1998 -rec. 4224/1991 -, no observó reparo de inconstitucionalidad (siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional) pese a que la Disposición Transitoria 2ª de la Ley De Tasas y Exacciones*

Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958, había operado una deslegalización de la materia tributaria".

CUARTO.- Doctrina que se establece.

En aplicación de los razonamientos precedentes y contestando a la cuestión planteada por el Auto admitiendo el recurso de casación, cabe afirmar la vigencia de la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras -regulada por el Decreto 137/1960-, normativa que no incumple los principios de reserva de ley y de equivalencia.

QUINTO.- Aplicación de la doctrina al caso enjuiciado.

Procede confirmar la sentencia recurrida, pues como hemos razonado el Decreto 137/1960 continúa vigente; dándose el supuesto de hecho que justifica la liquidación girada; no siendo contrario a derecho el establecimiento de una disposición transitoria sin fecha; siendo claro que el legislador, reiteradamente, ha recordado su vigencia y no existiendo quiebra del principio de equivalencia; sin que exista infracción de los arts. 10 y 20 de la Ley 8/1999 (LTPP).

SEXTO. - Sobre las 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.

F A L L O

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

- 1.-Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.
- 2.-No ha lugar al recurso de casación deducido por la procuradora D^a María Dolores de la Plata Corbacho, en nombre y representación de UTE Conexión Corredor Mediterráneo, contra la SAN (7^a) de 24 de mayo de 2023 -rec. 809/2020-.
- 3.-En relación con las costas procesales, estese a lo acordado en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

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).