

TRIBUNAL SUPREMO**Auto de 5 de febrero de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Rec. n.º 937/2024****SUMARIO:**

Tasa por dirección e inspección de obras. *Principios de reserva de ley y de equivalencia.* En el presente caso, la recurrente sostiene que la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que ha determinado la desestimación del recurso, convierte la tasa en impuesto, porque si no hay memoria económica y se cobra un 4% de toda obra pública sin más, lo que acaba pasando es que la tasa se convierte en un impuesto, que se cobra porque sí, pero no porque se reciba ningún servicio debidamente cuantificado en cuanto al coste. La recurrente discute la vigencia del Decreto 137/1960, pues su legalidad se fundamenta en dos leyes (de 7 de julio de 1911 y 24 de agosto de 1933) que habían sido derogadas por la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958. Debe notarse, no obstante, que esta tasa ha sido modificada por el artículo tercero de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. Aduce la recurrente, además, que la disposición transitoria LTPP mantiene la vigencia de las tasas anteriores «hasta que operen las previsiones contenidas en los artículos 10 y 26 de la misma». Alega que esas previsiones pueden haber ya operado y la tasa vulnera los artículos 10.3 LTPP (que exige la autorización por ley al reglamento para cuantificar la tasa) y 20 LTPP (que exige la memoria económica). En consecuencia, la tasa ADIF incurriría ya en el supuesto de nulidad del art. 47.2 de la Ley 39/2015. La cuestión que presenta interés casacional 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.

TRIBUNAL SUPREMO**AUTO**

Fecha del auto: 05/02/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 937/2024

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 937/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

Síguenos en...

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**SECCIÓN: PRIMERA****AUTO**

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 5 de febrero de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal de UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO interpuso recurso frente a la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 10 de junio de 2020, por la cual se desestima la reclamación económico-administrativa 000123220 18, relativa a la liquidación de la tasa por gastos y remuneraciones de dirección e inspección de las obras, emitida el 29 de septiembre de 2017 por el presidente de ADIF, Alta Velocidad, por importe de 21.021,26 euros.

El recurso, seguido con el n.º 809/2020, fue desestimado en sentencia de 24 de mayo de 2023, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En lo que interesa al presente recurso de casación, la sentencia rechaza la vulneración del principio de legalidad, traducido en la reserva absoluta de ley, que no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada y porque el contenido del Decreto 137/1960 ha de entenderse legalizado por la disposición transitoria primera de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos [«LTPP»].

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1.Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringido el artículo 20 LTPP.

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que «[h]a determinado la desestimación del recurso. Hasta el punto de convertir la tasa en impuesto, porque si no hay memoria económica y se cobra un 4% de toda obra pública sin más, lo que acaba pasando es que la tasa se convierte en un impuesto. Que se cobra porque sí, pero no porque se reciba ningún servicio debidamente cuantificado en cuanto al coste».

3.Subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

4.Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras c) y g) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra a) LJCA.

4.1.La sentencia resuelve un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) LJCA], pues «[t]odo lo que se ventila en este proceso se basa en la impugnación indirecta del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras».

4.2.Se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] en el sentido del artículo 1.6 del Código Civil. Alega la parte recurrente que «[n]o existe jurisprudencia sobre el cumplimiento del principio de equivalencia por las tasas reguladas en el Decreto 137/1960».

4.3.La doctrina que sienta la sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA].

5.Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que esclarezca si la tasa liquidada por ADIF por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, convalidada en el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, cumple el principio de equivalencia.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Síguenos en...



La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 23 de enero de 2024, habiendo comparecido la procuradora D.^a María Dolores de la Plata Corbacho, en nombre y representación de UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 15 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida el abogado del Estado, en representación y defensa de la Administración General del Estado.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Requisitos formales del escrito de preparación.*

1.El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO, se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

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

3.El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada resuelve un proceso en que se impugnó, indirectamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) de la LJCA] y (ii) aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

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

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1º.- Acuerdo de Liquidación.

El Presidente del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) giró, el 29 de septiembre de 2017, la liquidación n.º 17450/0054/17 a la UTE CONEXION CORREDOR MEDITERRANEO, en concepto de tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, con una cuota tributaria de 21.021,26 euros.

2º.- Reclamación económico-administrativa.

Contra el acuerdo de liquidación, la UTE CONEXION CORREDOR MEDITERRANEO interpuso la reclamación económico-administrativa n.º 0001-232-2018 ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, en la que instaba la declaración de nulidad de pleno derecho y en su caso anulación de dicha liquidación. Esta reclamación fue desestimada mediante resolución de 10 de junio de 2020.

3º.- Interposición del recurso contencioso-administrativo.

La UTE CONEXION CORREDOR MEDITERRANEO instó recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó con el número 809/2020 ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

La *ratio decidendi* de la sentencia sobre este particular se contiene en el Fundamento de Derecho Séptimo con el siguiente tenor literal:

«Ha de estarse a la disposición transitoria primera de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, al disponer que "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".

También ha de estarse a lo dispuesto en disposición final de la Ley 25/1998, de 13 de julio, que declara vigente el Decreto que nos ocupa, por lo que de alguna forma ha de entenderse legalizado en su contenido.

De forma que, por un lado, siendo el Decreto una norma preconstitucional, su vigencia ha de entenderse derivada de la no retroactividad de las normas constitucionales respecto a las normas

previas y, por otra parte, su contenido ha quedado avalado por la citada disposición final de la Ley 25/1998. Aun con una estructura que puede no ser totalmente coincidente con las normas postconstitucionales no puede entenderse que nos encontremos ante un impuesto en lugar de una tasa, al tener un tipo fijo del 4 por ciento, ya que se genera en contemplación a una actividad que se "se refiere, afecta o beneficia de modo particular" al sujeto pasivo, conforme a lo expresado en el artículo 2. a) de la Ley 8/1989, lo que constituye el fundamento de la consideración de un tributo como tasa».

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

TERCERO.- Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.

El recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque sobre la norma que sustenta la razón de decidir de la sentencia recurrida, en la perspectiva jurídica que el caso ofrece, no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo [artículo 88.3.a) LJCA] y porque la sentencia resuelve un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) LJCA].

1.Esta cuestión presenta interés casacional objetivo porque en la sentencia recurrida se han aplicado normas que sustentan la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA]. La parte actora señala que el Tribunal Supremo consideró convalidado el Decreto 137/1960 (STS de 17 de mayo de 2003, rec. 254/2001 -citada por la sentencia aquí recurrida-), pero no examinó la adecuación de la tasa al servicio prestado y declaró, expresamente, que no podía hacerlo porque «el recurso se había articulado por la antigua *via per saltum*» y en él solo podía analizar la legalidad del decreto.

Alega que la STS de 11 de junio de 2014 (rec. 1376/2012), FJ 4º -citada por la sentencia recurrida- se refiere, en realidad, a una tasa regulada posteriormente por una ley: «Se aduce en su desarrollo la inexistencia de la memoria exigida por la Ley de Tasas y Precios Públicos en su artículo 20. Esta alegación, que también ha sido formulada en otros recursos, ha de ser rechazada si se tiene presente que no estamos ante una tasa del artículo 20 de la LTPP, sino ante un canon específico establecido en el artículo 105 de la Ley de Aguas 29/1985 (...) Resulta obvio, por lo demás, que no es exigible un requisito procedimental para la imposición de una tasa cuando una ley posterior directamente la establece, concretando, como refleja nuestra sentencia de 17 de enero de 2013, los elementos precisos para su cuantificación».

Por lo tanto, concluye que el criterio aplicado en esa sentencia no sirve para una tasa como la del Decreto 137/1960, porque esta tasa fue convalidada (junto con otras 91 que simplemente enumera), pero no fue cuantificada por la D. F. 1ª de 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. Es decir, no existe jurisprudencia sobre la ausencia de memoria económico-financiera en el establecimiento de la tasa del Decreto 137/1960 -memoria ahora requerida en el artículo 20 LTPP-, en particular respecto de la justificación del principio de equivalencia de la tasa con el coste del servicio, que toda tasa debe cumplir con independencia del año de su establecimiento. Frente a esta situación, existe -por el contrario- amplia jurisprudencia sobre la memoria económico-financiera de las tasas postconstitucionales.

2.El interés casacional objetivo antes señalado se ve acrecentado toda vez que la sentencia resuelve un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general [artículo 88.2.g) LJCA]. La recurrente discute la vigencia del Decreto 137/1960, pues su legalidad se fundamenta en dos leyes (de 7 de julio de 1911 y 24 de agosto de 1933) que habían sido derogadas por la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958. Debe notarse, no obstante, que esta tasa ha sido modificada por el artículo tercero de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Aduce la recurrente, además, que la disposición transitoria LTPP mantiene la vigencia de las tasas anteriores «hasta que operen las previsiones contenidas en los artículos 10 y 26 de la misma». Alega que esas previsiones pueden haber ya operado y la tasa vulnera los artículos 10.3 LTPP (que exige la autorización por ley al reglamento para cuantificar la tasa) y 20 LTPP (que exige la memoria económica). En consecuencia, la tasa ADIF incurriría ya en el supuesto de nulidad del art. 47.2 de la Ley 39/2015.

3.La doctrina que sienta la sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], en atención a los muchos recursos que penden ante la Audiencia Nacional contra liquidaciones de las tasas contenidas en el Decreto 137/1960.

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

1.Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión:

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.

2.A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que dispone:

«Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas».

QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Comunicación y remisión.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1º)Admitir el recurso de casación n.º 937/2024, preparado por la procuradora D.ª María Dolores de la Plata Corbacho, en nombre y representación de UTE CONEXIÓN CORREDOR MEDITERRÁNEO, contra la sentencia dictada el 24 de mayo de 2023, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

2º)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 la 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.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

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

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

6º)Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).