

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia n.º 275/2025 de 17 de marzo de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Rec. n.º 46/2023****SUMARIO:**

Tasa por aprovechamientos especiales en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública. Tasa por prestación de servicios en Galerías Municipales. Incompatibilidad con la tarifa satisfecha al concesionario del servicio público en régimen de gestión indirecta por concesión. La ordenanza adolece de inconcreción -puesta en conexión, al menos, con el servicio que se dice prestado y remunerado a través de la tasa-, vaguedad insalvable que se extiende a las muy lacónicas liquidaciones, las cuales no singularizan el servicio recibido ni establecen su cuantía sino en función solo del epígrafe y de la superficie del local, lo que en modo alguno guarda relación, a falta de toda explicación, aquí ausente, con el servicio que se dice prestar y que no debería ser abonado en cuotas mensuales, se preste o no en ese lapso; y en función de la superficie del local, elemento ajeno, en principio, al coste del servicio. Una cosa es que no debamos afrontar con detalle la cuestión atinente a la satisfacción del principio de equivalencia -y de reparto- y otra bien distinta, que no nos preguntemos cómo es posible configurar una memoria económico-financiera cuando ni siquiera la ordenanza acota mínimamente la índole de los propios servicios regulados en ella, con miras a establecer su coste global y su reparto. Aún cuando no se haya impugnado formalmente la disposición local reguladora de la tasa, de forma indirecta, ni debamos en consecuencia pronunciarnos sobre su legalidad a efectos *erga omnes*, para basar en ella la que afecta a sus actos de aplicación, no por ello debemos quedar vinculados por el contenido de la ordenanza, que consideramos incumple, cuando menos, lo señalado en el art. 129 LPAC, sobre el principio de buena regulación. Difícilmente puede aceptarse, a tal efecto que en la determinación del objeto, hecho imponible y demás elementos definitorios de la tasa observe la ordenanza que la regula tales exigencias de predictibilidad, claridad y certidumbre. Ello determina, conforme a lo prevenido en el art. 6 LOPJ, al margen del régimen de su posible impugnación directa o indirecta, que "[L]os Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa". La Sala establece como doctrina que resulta posible, por parte de un Ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado -con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa-, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa. A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los arts 15 y 16 TRLHL, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida.

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA**

FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS

ISAAC MERINO JARA

MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

Síguenos en...



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. 275/2025**

Fecha de sentencia: 17/03/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 46/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/02/2025

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

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

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 46/2023

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

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

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 275/2025**

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 17 de marzo de 2025.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº **46/2023**, interpuesto por la procuradora doña María Teresa Rodríguez Linares, en nombre y representación de la entidad mercantil **SUPERMERCADOS EL ALTOZANO, S.L.**, contra la sentencia nº 1434/2022, de 24 de octubre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso de apelación nº 36/2020, deducido contra la sentencia de 9 de septiembre de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Sevilla en el recurso nº 304/2018. Ha comparecido como recurrido el **AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**, asistido por el Letrado consistorial.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís.

ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.-Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.**

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia de 24 de octubre de 2022, en que se acuerda, literalmente, lo siguiente:

"[...] FALLAMOS: Que debemos desestimar el recurso de apelación interpuesto por Supermercados El Altozano S.L. representada por la Procuradora Sra. Rodríguez Linares y defendida por el Letrado Sr. Garrido Eisman contra sentencia dictada el nueve de Septiembre de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Sevilla que confirmamos.

Se condena en las costas del recurso a la parte vencida con el límite de trescientos euros (300 [...])."

SEGUNDO.-Preparación y admisión del recurso de casación.

1. Notificada la sentencia, la procuradora Sra. Rodríguez Linares, en nombre y representación de Supermercados El Altozano, presentó escrito de preparación de recurso de casación el 13 de diciembre de 2022.

Síguenos en...



2. Tras justificar los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, se citan como infringidos los artículos 2.2.a) de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT); 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL); 162 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y 289 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que transponen las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP); artículo 25.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y artículos 24.2 y 25 TRLHL.

3. La Sala a quo tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 14 de diciembre de 2022, que ordenó emplazar a las partes para comparecer ante este Tribunal Supremo. La procuradora de la recurrente, en su representación, ha comparecido como recurrente, el 9 de enero de 2023; y el Letrado del Ayuntamiento de Sevilla, en su propia representación, como recurrido, lo ha hecho el 7 de noviembre de 2023, dentro ambos del plazo de 30 días del artículo 89.5 LJCA.

TERCERO.-Interposición y admisión del recurso de casación.

La sección primera de esta Sala admitió el recurso de casación en auto de 12 de febrero de 2024, en que aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos literales términos:

"[...] Determinar si resulta compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino de manera indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa vigente".

2. La parte recurrente interpuso recurso de casación en escrito de 3 de abril de 2024, en el que se solicita lo siguiente:

"[...] Declarar que ha lugar y, por lo tanto, estimar el recurso de casación interpuesto por la representación de la entidad SUPERMERCADOS EL ALTOZANO, S.L. frente a la Sentencia de 24 de octubre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera), dictada en el Recurso de Apelación Nº 36/2020, interpuesto contra la Sentencia Nº 216 de 9 de septiembre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 5 de Sevilla en el procedimiento abreviado Nº 304/2018.

Casar y anular la sentencia objeto del recurso.

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad SUPERMERCADOS EL ALTOZANO, S.L. contra la desestimación presunta de la Reclamación Económico-Administrativa, con número de registro de entrada 201700900021745, interpuesta ante el Tribunal Económico-Administrativo del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla contra las liquidaciones de la tasa municipal de mercados de los puestos 49 y 50, con número de recibos: 201701979837 y 201701979993...

...Anular las mencionadas liquidaciones de la tasa de mercado por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

Imponer las costas a la administración [...]"

CUARTO.-Oposición al recurso de casación.

El Letrado municipal presentó escrito el 21 de mayo de 2024, en que pide:

"[...] dicte Sentencia por la que se desestime el mismo en su integridad, y se confirme la Sentencia de la Sala de Sevilla, con expresa imposición de costas al recurrente [...]"

QUINTO.-Vista pública y deliberación.

Esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública - artículo 92.6 LJCA-, quedando fijada la deliberación, votación y fallo del recurso el 25 de febrero de 2025, si bien continuó el siguiente 4 de marzo, en que efectivamente se votó y falló, con el resultado que seguidamente se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en determinar si es compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento, en este caso el de Sevilla, de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario, con la exigencia

Síguenos en...



mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa. Las dos liquidaciones impugnadas se refieren al periodo 2017, una por cada local ocupado en el mercado, un supermercado y un bar:

a) La primera grava el puesto de supermercado.

b) En la segunda se grava el puesto de bar.

La recurrente rebate la imposición, por el Ayuntamiento de Sevilla, a los usuarios del Mercado de Abastos Sevilla Este, de una tasa por el ejercicio de la actividad en mercado de abastos que no gestiona de forma directa, sino a través de concesión de obra pública de su construcción y explotación. En virtud de la concesión, determinante de gestión indirecta, la empresa concesionaria -Sociedad Cooperativa Andaluza Barrio Este- paga un canon anual al Ayuntamiento y a cambio obtiene la explotación y cobro de los servicios encomendados, mediante tarifa que los usuarios del mercado se obligan a abonar cada mes a la concesionaria. Considera, pues, improcedente la tasa que el Ayuntamiento viene girando periódicamente en un mercado de abastos de gestión indirecta.

La recurrente planteó reclamaciones frente a las liquidaciones de la tasa municipal de mercado, presuntamente desestimadas. Frente a ese silencio, la actora dedujo recurso judicial, el nº 304/2018, ante el Juzgado nº 5 de los de Sevilla, que lo desestimó en su sentencia de 9 de septiembre de 2019.

Contra la sentencia se formuló recurso de apelación nº 36/2020 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que lo desestimó en su sentencia de 24 de octubre de 2023. Esta es la sentencia recurrida en casación, que razona con esta justificación:

"[...] De la regulación existente en la Ordenanza se deduce que el abono de la tasa en el caso que ahí se contempla, no está subordinado a la utilización del dominio público, las instalaciones o la limpieza de las mismas.

Independientemente de que la gestión de este concreto mercado se realice de forma indirecta a través de concesionario, el Ayuntamiento, como único competente para ello, le corresponde la concesión de la necesaria licencia de venta a los usuarios de los puestos, que no se agota con los trámites para su adjudicación, sino con la vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria, sin que la actora, a quien compete la carga de la prueba, acredite la ruptura del principio de equivalencia entre la prestación del este servicio y la tasa.

Ya la Ordenanza Municipal Reguladora de la Gestión de los Mercados de Abastos municipales, cuya impugnación no se ha planteado siquiera, dice en su art. 17 in fine que "(...) Igualmente se determinará en las Ordenanzas Fiscales, el importe de las tasas correspondientes a la ocupación del puesto y por el ejercicio de la licencia de renta (sic), que serán liquidadas mensualmente durante la vigencia de ésta. En supuesto de Mercados en régimen de concesión administrativa, de acuerdo con lo determinado en las correspondientes Ordenanzas Fiscales, el titular de la licencia abonará al Ayuntamiento el importe de las tasas correspondientes a la obtención o cuota de adjudicación de la licencia de venta, que se liquidará por una vez y para toda la vida de la licencia, y la del ejercicio de ésta que se liquidará mensualmente durante la vigencia de la misma".

Con lo anterior decae la fundamentación del recurso interpuesto, por cuanto el Ayuntamiento demandado tiene plena competencia para establecer tasa sin que sean nulas las liquidaciones giradas, concurriendo el hecho imponible exigido para el devengo de la tasa por haberse concedido a la recurrente autorizaciones para ejercer actividades comerciales en puestos sitios en el Mercado de Abastos, con utilización de los servicios afectos a los mismos e instalaciones".

SEGUNDO.-Normas aplicables al caso.

A estos efectos, siguiendo lo que indica el auto de admisión, el recurrente plantea la necesidad de interpretar:

4.1.-El artículo 2.2.a) LGT:

"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".

Síguenos en...

4.2.-El artículo 20.4 TRLHL:

"4. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:

...i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

l) Servicios de inspección sanitaria así como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga y, en general, servicios de laboratorios o de cualquier otro establecimiento de sanidad e higiene de las entidades locales.

u) Servicio de matadero, lonjas y mercados, así como el acarreo de carnes si hubiera de utilizarse de un modo obligatorio; y servicios de inspección en materia de abastos, incluida la utilización de medios de pesar y medir".

4.3.-Los artículos 162 TRLCAP y 289 LCSP:

"Artículo 162. Prestaciones económicas.

El contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca".

"Artículo 289. Prestaciones económicas.

1. El concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración...".

4.4.-El artículo 25.2) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LBRL-:

"2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública".

4.5.-Los artículos 24.2 y 25 TRLHL:

"artículo 24.2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida".

"Artículo 25. Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico.

Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo".

4.6.-Para una adecuada comprensión del núcleo del debate, es preciso transcribir lo que determina la norma municipal, denominada en este caso Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación del servicio de mercados, en la versión aprobada para 2017.

"I.- NATURALEZA, OBJETO Y FUNDAMENTO.

Artículo 1º.- En uso de las facultades concedidas en el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en los artículos 2, 15 a 19, del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; y 20 a 27 y 57 de dicho texto refundido, el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, acuerda modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del Servicio de Mercado.

Artículo 2º.- Serán objeto de esta tasa:

a) La concesión de autorizaciones para ejercer actividades comerciales en puestos sitos en los Mercados de Abastos.

b) La utilización de los servicios afectos a los mismos e instalaciones.

c) Las autorizaciones de cesiones o traspasos de puestos.

d) La concesión de autorizaciones para permutas de puestos del mismo o distinto Mercado.

e) Las autorizaciones para cambios de titularidad en las licencias de Mercados.

f) La concesión de autorizaciones para cambios o ampliación de actividad en las licencias ya concedidas.

Artículo 3º.- La tasa se fundamenta por la necesaria contraprestación económica al Municipio por la prestación de los servicios y concesión de autorizaciones o licencias a que se refiere el artículo anterior.

II.- HECHO IMPONIBLE.

Artículo 4º.- El hecho imponible estará constituido por la prestación de los servicios afectos a los mercados, por la utilización de sus instalaciones, por la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades en puestos o locales de los mercados de abastos, así como por los cambios de titularidad, de actividad y permutas que se produzcan en los mismos, y la concesión de autorizaciones y transmisiones de titularidad del derecho de uso, en los casos que sean autorizados.

VI.- BASE IMPONIBLE, LIQUIDABLE, CUOTAS Y TARIFAS.

Artículo 8º.-

...2.- La cuota tributaria se determinará por una cantidad fija de acuerdo con las siguientes Tarifas:

TARIFA 1ª.- CUOTAS DE ADJUDICACIÓN.

Las cuotas de adjudicación que servirán de base para las autorizaciones municipales previstas en la presente Ordenanza y relativas a la ocupación de puestos y a las autorizaciones en casos de cesiones y traspasos de puestos, así como en los cambios de titularidad, actividad y permutas, serán las siguientes, según la clasificación de puestos por especies a vender:

CUOTA DE ADJUDICACIÓN

Epígrafe a) Actividades de venta de carne de bovino y porcino...; ...y para el ejercicio de cualquier otra actividad de carácter alimentario, incluida la venta de bebidas alcohólicas, no incluida en este epígrafe 335,26 €.

Epígrafe b) Actividades de venta y consumo o sólo consumo de productos alimenticios y bebidas alcohólicas, bares, cafés-bares y actividades similares 561,49 €.

Epígrafe c) ...

TARIFA 2ª.- LICENCIAS DE VENTA.- Las tasas por licencias de venta serán en todos los mercados y por metro cuadrado o fracción, al mes:

Epígrafe a) Puestos para el consumo de alimentos y/o bebidas, así como bares, café-bares o similares..... 2,81 €.

Epígrafe b) Puestos para la venta de productos alimenticios y/o bebidas (sin consumo)..... 2,34 €.

Epígrafe c)...

4 La efectividad de las licencias de venta, queda supeditada al abono de los ingresos tributarios municipales que se devenguen con ocasión del desarrollo de la actividad correspondiente".

TERCERO.-Posición casacional de la parte recurrente.

1.La tesis actora se sustenta, en primer término, en la inexigibilidad de un tributo municipal, bajo la forma de tasa, por la recepción de un servicio público en gestión bajo concesión, pues este está sujeto a una tarifa que los usuarios satisfacen y que reputa incompatible con la tasa reclamada.

Partiendo del concepto legal de tasa del artículo 2.2.a) LGT, en relación con el artículo 20 TRLRHL, que expresa los supuestos objeto de gravamen de esta figura tributaria mediante tasa local, no puede imponerse, después de haber satisfecho la tasa por el otorgamiento de licencia de apertura, otra tasa por el supuesto alternativo de realización de *actividades de control*, limitado éste a que no hubiera exigencia de licencia y fuera suficiente declaración responsable. Extender o habilitar el devengo por estas *actividades de control* a supuestos de intervención en establecimientos, una vez concedida la licencia, infringe el tenor literal de la norma o, a lo sumo, extiende analógicamente su aplicación, prohibido ello por el art. 14 LGT. Existe, a su juicio, una infracción de los preceptos delimitadores de la tasa.

En el caso que ahora examinamos, no se discute que la explotación municipal del mercado de abastos se realiza en régimen de gestión indirecta -por concesión administrativa-, a cargo de una entidad privada que paga un canon anual al Ayuntamiento por la explotación y cobro de los servicios del mercado, esto es, la empresa concesionaria, quien asume el servicio cedido por la Corporación.

Aduce que la sentencia recurrida realiza una interpretación contraria a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por servicios gestionados de forma indirecta, dependiendo la determinación de esta de sí, respecto al servicio público, se aplica la nota de

Síguenos en...

coactividad; en estos casos, la tarifa tendrá naturaleza de prestación patrimonial pública no tributaria de la D.A 1ª LGT o, si no existe dicha nota de coactividad, tendrá la consideración de precio privado.

Pues bien, este Tribunal Supremo, sobre la remuneración del concesionario cuando el servicio se presta por gestión indirecta, establece en la STS de 28 de enero de 2020 (rec. casación 93/2020), similar a la 92/2020 -que recoge el criterio de la STS de 25 de junio de 2019 (rec. casación 5108/2017)-, respecto del servicio de abastecimiento de agua potable, servicio mínimo obligatorio al igual que el servicio de mercado de abastos controvertido, la siguiente doctrina jurisprudencial:

"[...] Tras la reforma del art. 2.2.a de la LGT, efectuada por la DF 58ª de la Ley de Economía Sostenible, que suprimió el segundo párrafo de dicho precepto de la LGT, existe una opción discrecional para la Administración entre la configuración de la contraprestación como tasa o como precio y la opción por una modalidad de gestión directa o indirecta, si bien tal opción está limitada y legalmente predeterminada cuando el objeto de la actividad o servicio implica ejercicio de autoridad, supuesto en los que se impone la gestión directa por la propia Administración o mediante un organismo autónomo...

...- la Administración titular del servicio puede optar por retribuir al gestor mediante una tarifa o precio a satisfacer directamente por los usuarios, una retribución de la propia Administración, o una combinación de ambas formas de retribución económica, prestación que tiene la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público, pero no tiene naturaleza tributaria".

La aplicación de la anterior doctrina al caso que nos ocupa debe llevarnos a considerar que estamos ante una tarifa y no ante una tasa".

A mayor abundamiento -señala-, aun de considerar que, respecto al servicio público prestado por el concesionario no rige la nota definitoria de coactividad para calificarla como prestación patrimonial pública de carácter no tributario, sería entonces un precio privado, como establece la STS de 23 de junio de 2020, al definir la naturaleza de la contraprestación pagada por los usuarios respecto al servicio público de centros deportivos y casas de baño.

Por tanto, considerando la doctrina de esta Sala, la recurrente concluye que, al usuario del servicio local solo se le podrá exigir, bien la tasa que corresponda si se gestiona de forma directa, bien la tarifa si se gestiona de forma indirecta, pero en ningún caso ambas, ya que resulta contrario al principio de equivalencia.

Igualmente, denuncia su carácter confiscatorio, puesto que por los mismos servicios se paga la tarifa al concesionario y, además, una tasa al Ayuntamiento, está por ninguna contraprestación, lo que resulta contrario al artículo 31 CE.

A través de un segundo motivo, se denuncia la infracción de los arts. 2.2.a) LGT y 20 TRLRHL, en relación con el art. 25.2.i y j) de la LBRL de 2 de abril de 1985 (LBRL), que impiden imponer una tasa a los comerciantes en mercados por el ejercicio de una competencia tal como inspección o controles de sanidad e higiene.

La definición legal de tasa establecida en los preceptos art. 2.2.A) LGT y art. 20 TRLRHL excluye la *nota de la generalidad* de interés general como requisito para poder establecer una tasa, es decir, el servicio que se preste debe de prestarse a un particular que se beneficie de forma individual y no en interés general.

Lo anterior nos lleva a definir la característica esencial de un servicio público y de su financiación a través de tasas. La existencia de servicios públicos esenciales, en los que su prestación es consecuencia de motivos derivados del interés general, no permite individualizar beneficio alguno. En ellos, el sujeto (pasivo) no motiva directa ni indirectamente la prestación del servicio público. Esta prestación siempre va a realizarse porque el ente público está obligado a ello.

En concreto, se defiende que la función de inspección y vigilancia higiénico-sanitaria se presta por las Corporaciones Locales, no por virtud de la competencia relativa al servicio de mercados de abastos, al amparo del artículo 25.2.I) de la LBRL, sino al amparo de la competencia definida en el artículo 25.2.J) de la propia ley atinente a la protección a la salubridad, competencia y servicio que se ejerce con carácter general en todo establecimiento o actividad en el ámbito del municipio, siendo irrelevante que dicho establecimiento o actividad se encuentre dentro de un Mercado de Abastos y que la normativa reguladora del mismo lo contemple.

Por todo lo anterior, entiende la recurrente que no procede el establecimiento de una tasa a los comerciantes en mercados por el ejercicio de la Administración de una competencia general como es la inspección o controles higiénico-sanitarios.

CUARTO.-Posición casacional del Ayuntamiento de Sevilla recurrido.

Síguenos en...



1.-En primer lugar, el Ayuntamiento advierte que el auto de admisión se dirige a determinar si hay compatibilidad o no de la tasa girada por *el ejercicio de la actividad*, con la exigencia de tarifas, en los casos de gestión indirecta del mercado mediante concesionario. Sin embargo, así planteada la cuestión, no tiene respuesta posible, pues una tasa por el mero ejercicio de la actividad no cabe, por lo que no se puede determinar la compatibilidad, o incompatibilidad con las tarifas.

Por tanto, al no ser posible una tasa que grave el mero ejercicio de la actividad, no cabe determinar la compatibilidad o no con las tarifas concesionales, sino que habrá que estar a la compatibilidad o no de la concreta tasa que nos ocupa, con la tarifa que se paga al concesionario por la gestión indirecta del mercado.

2.-En segundo lugar, no se impugna, porque no se puede, la tasa por inexistencia de memoria económico-financiera, toda vez que el escrito de interposición nada en absoluto dice sobre el particular. Con ello -afirma-, la actora asume que dicho punto quedó fuera del ámbito del presente recurso, tal y como fue delimitada la cuestión con interés casacional a resolver, en el auto de admisión.

Después de efectuar un recorrido general sobre las instituciones aquí concernidas, mediante la diferenciación de los institutos jurídicos implicados, precisando el objeto legal de las tasas conforme a los artículos 2.2.a) LGT y 20.1 TRLHL, recuerda que son un tributo que cabe exigir por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o por la prestación de servicios de recepción obligatoria, o no susceptibles prestarse por el sector privado.

Según su parecer, por tanto, la compatibilidad o no de ambos conceptos vendrá dada por la coincidencia de su objeto. Tasa y tarifa serán compatibles si tienen diferente objeto, e incompatibles si tienen el mismo, pues en este último caso, los obligados al pago estarían pagando a dos sujetos jurídicos distintos, Ayuntamiento y concesionario, por un mismo concepto. Llevada esta distinción al caso debatido, la Ordenanza reguladora de la tasa aplicada se encuentra en su artículo 3, que transcribimos ya más arriba, siendo que el artículo 4 señala que el hecho imponible diciendo que "(...) *estará constituido por la prestación de los servicios afectos a los mercados...*" (F.J 1º de la sentencia de apelación).

3.-Afirma al efecto el Ayuntamiento que la tasa ahora objeto de polémica no se percibe por el mero ejercicio de una actividad, sino por la prestación de un servicio. Aclarado este extremo, la Sala de Sevilla también declara cuál es el concreto servicio objeto de prestación y gravamen por la tasa que nos ocupa:

"[...] De la regulación existente en la Ordenanza se deduce que el abono de la tasa en el caso que aquí se contempla, no está subordinado a la utilización del dominio público, las instalaciones o la limpieza de las mismas.

Independientemente de que la gestión del mercado se realice de forma indirecta por concesión, al Ayuntamiento, único competente para ello, le corresponde la concesión de la necesaria licencia de venta a los usuarios de los puestos, que no se agota con los trámites para su adjudicación, sino con la vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria, sin que la actora, a quien compete la carga de la prueba, acredite la ruptura del principio de equivalencia entre la prestación del este servicio y la tasa".

El objeto de la tasa, de acuerdo, por lo tanto, con lo declarado en la sentencia, no es la mera concesión de la llamada licencia de venta, sino la prestación de los servicios de "*vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria*".

La tasa, entonces, se satisface, como declara la sentencia *a quo*, por el servicio de "*vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria*", y ese servicio es prestado por el Ayuntamiento y no por el concesionario que ni lo presta, ni puede prestarlo, toda vez que dicho servicio es constitutivo de ejercicio de autoridad.

4.-Refuta la Corporación local la postura del recurso de casación, según la cual el servicio de protección a la salubridad es una competencia general que a los Ayuntamiento atribuye el art. 25.2.J LRBRL, y por tanto ha de ejercerse con carácter general y gratuito, sin que quepa establecer una tasa por su prestación por el hecho de que la actividad se ejerza en un mercado. Luego, entiende el Ayuntamiento, con esta alegación se viene a reconocer de forma palmaria que el objeto de la tasa es la prestación del servicio de vigilancia higiénico sanitaria, y no el mero ejercicio de la actividad, o la obtención de la licencia, como se afirmaba arriba.

No obstante, la atribución de competencia, condición para prestar el servicio, no implica la gratuidad. El servicio de vigilancia higiénico-sanitaria puede ser objeto de una tasa, pues así lo

habilitan el art. 2.2.a) LGT y 20.1 TRLHL, y en especial el art. 20.4.l) TRLHL que prevé una tasa por la prestación de los "servicios de inspección sanitaria", que son precisamente los aquí prestados.

Afirma que los mercados son un equipamiento de titularidad municipal (art. 25.2.d) LRBRL); competencia específica de los Ayuntamientos (25.2.j); que también tienen competencia en materia de protección de la salud pública (art. 25.2.j) LRBRL), y pueden establecer una tasa por la prestación de los "servicios de inspección sanitaria"(art. 20.4.l) TRLH), lo que determina la plena legalidad del establecimiento de la tasa y su compatibilidad con la gestión indirecta, ya que el concesionario ni presta, ni podría prestar el servicio que es objeto de la tasa.

Por último, respecto al principio de equivalencia, no está en cuestión, pues la Sala de Sevilla declaró que la actora no acreditó su ruptura ("*...sin que a la actora, a quien compete la carga de la prueba, acredite la ruptura del principio de equivalencia entre la prestación del servicio y la tasa*"), y así fue, ya que la actora invoca dicho principio no por la equivalencia entre el servicio prestado y su real y efectivo coste, sino con base en la premisa que juzga inexistente, que el concesionario presta el servicio objeto de la tasa, cuando ello en absoluto es así.

QUINTO.-Algunas consideraciones preliminares.

1.-Es preciso advertir, con las consecuencias que luego se indicarán, que Supermercados El Altozano no impugna realmente la tasa por inexistencia de memoria económico-financiera, frente a lo que sí adujo en el escrito de preparación.

2.-En un plano meramente conceptual, existe una diferencia entre la tasa y la tarifa, fundada en una jurisprudencia de este Tribunal Supremo. Vistos los términos de la controversia acerca de la concurrencia de ambas figuras -tasa y tarifa- sobre los servicios prestados en el mercado de abastos de Sevilla Este, resulta capital partir del estado de nuestra jurisprudencia al respecto. Así, la reciente sentencia de 11 de diciembre de 2024, recurso de casación 3075/2023, afirma:

"[...] La sentencia de 25 de junio de 2019, rec. cas. 5108/2017 declara que «tras la reforma del art. 2.2.a) de la LGT, efectuada por la DF 58ª de la Ley de Economía Sostenible, que suprimió el segundo párrafo de dicho precepto de la LGT, existe una opción discrecional para la Administración entre la configuración de la contraprestación como tasa o como precio y la opción por una modalidad de gestión directa o indirecta, si bien tal opción está limitada y legalmente predeterminada cuando el objeto de la actividad o servicio implica ejercicio de autoridad, supuesto en los que se impone la gestión directa por la propia Administración o mediante un organismo autónomo. En particular así se deduce en el ámbito de la Administración local que ahora nos ocupa, del artículo 85.3 de la LRBRL («en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios que impliquen ejercicio de autoridad») en cuyo caso las contraprestaciones de los servicios públicos prestados directamente, han de tener, necesariamente, la naturaleza de tasa o de precios públicos ... artículos 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y 20 y 41 del TRLHL".

Esto es, cuando se opte por las formas de gestión indirecta del artículo 85.2 B) LRBRL, mediante alguno de los contratos de gestión de servicios públicos del artículo 277 del TRLCSP, vigente al tiempo de los actos impugnados - y en los mismos términos en el actual art. 289 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público - la Administración titular del servicio puede optar por retribuir al gestor mediante una tarifa o precio a satisfacer directamente por los usuarios, una retribución de la propia Administración, o una combinación de ambas formas de retribución económica, prestación que tiene la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público, pero no tiene naturaleza tributaria".

3.-El auto de admisión parece indicar que el núcleo del debate ha de ser la compatibilidad o no entre tasa y tarifa, atendiendo a sus objetos respectivos. Así, en el auto se delimita la cuestión de interés casacional en los términos que siguen:

"Determinar si resulta compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino de manera indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa vigente".

Lo esencial es, pues, determinar si estamos ante la misma actividad o servicio. Al efecto, en el recurso de casación, se manifiesta expresamente que:

"...no puede imponerse, después de haber satisfecho una tasa por el otorgamiento de licencia de apertura, otra tasa por el supuesto alternativo de realización de "actividades de control", limitado éste a que no hubiera exigencia de licencia y fuera suficiente declaración responsable. Extender o habilitar el devengo por estas "actividades de control" a supuestos de intervención en

establecimientos, una vez concedida la licencia, infringe el tenor literal de la norma o, a lo sumo, extiende analógicamente su aplicación, prohibido ello expresamente por el art. 14 LGT. Existe, por tanto, una infracción de los preceptos delimitadores para la fijación de tasas".

A ello se añade que la exigencia de una tasa por el ejercicio de una actividad sujeta a licencia es contraria -afirma el recurrente en casación- al régimen de la gestión indirecta estatuido en la legislación sobre contratos públicos -LCSP-, afirmando que tal interpretación contraría nuestra jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de la tarifa en servicios públicos gestionados de forma indirecta.

4.-Además, el segundo motivo del escrito de interposición afirma que:

"[...] En concreto, la función de inspección y vigilancia higiénico-sanitaria, se presta por las CCLL, no por virtud de la competencia relativa al servicio de mercados de abastos al amparo del artículo 25.2.I) de la LBRL, sino al amparo de la competencia establecida en el artículo 25.2.J) de la LBRL de protección a la salubridad, competencia y servicio que se ejerce con carácter general en todo establecimiento/actividad sito en el ámbito territorial del... Ayuntamiento, siendo irrelevante que dicho establecimiento/actividad se encuentre dentro de un Mercado de Abastos y que la normativa reguladora del mismo lo contemple.

Evidentemente, para poder resolver el interés casacional planteado y la consiguiente controversia sobre compatibilidad entre Tasa y Tarifa, hemos de clarificar cual es el ámbito concreto de dichas figuras en el supuesto de autos, que a tenor de las propias alegaciones de la parte recurrente muta en: "otorgamiento de licencia de apertura", "actividades de control" y "la función de inspección y vigilancia higiénico-sanitaria".

5.-No es irrelevante para la decisión del asunto reproducir los términos del informe-propuesta efectuado en su día por el propio Ayuntamiento recurrido para inadmitir una solicitud de revisión de oficio de liquidaciones firmes idénticas en esencia a las recurridas, de un periodo anterior (folios 49 y ss. del expediente):

"Por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Sevilla, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2007, se adjudicó el contrato de concesión de obra pública para construcción y posterior explotación del Mercado de Abastos de Sevilla Este, resultando adjudicataria la entidad Sociedad Cooperativa Andaluza Barrio Este.

Tras la correcta ejecución de las obras y una vez autorizada la apertura al uso público de las Instalaciones del Mercado, por la Delegación de Movilidad del Ayuntamiento, con fecha 23 de agosto de 2010, se concedieron a la entidad Supermercados del Altozano S.L. licencias para el ejercicio de las actividades de venta de alimentos (Decreto 7.160) y Bar-Cafetería (7.161), en los puestos números 49 y 50, respectivamente, de dicho mercado, girándose sendas autoliquidaciones en concepto de Tasa por la prestación de servicios de mercados (licencia de venta y adjudicación de puesto), causando alta el titular en la correspondiente matricula de contribuyentes de este ingreso tributario y expidiéndose mensualmente desde ese momento dada naturaleza periódica del hecho imponible de este ingreso y de acuerdo con lo que establece el artículo 10 de la Ordenanza Fiscal reguladora del mismo, recibos mensuales; recibos que actualmente se encuentran pendientes de abono.

A este respecto, conviene señalar con carácter previo, que para el ejercicio de las actividades de ocupación y venta en los puestos de mercado de abasto municipales, el Ayuntamiento de Sevilla prevé la exacción de dos tasas; por un lado, la recogida en la "Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de mercados" y, en segundo lugar la prevista en la "Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por ocupación de puestos y demás dominio público en mercado de abastos municipales y utilización de cámaras frigoríficas". El hecho imponible de la primera de las tasas citadas, de acuerdo con lo que establece el artículo 3 de su Ordenanza Fiscal reguladora, lo constituye "la ocupación y utilización de las instalaciones y locales de propiedad municipal", siendo "la prestación de los servicios establecidos en los mercados, la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades en puestos o locales de los mercados de abastos, así la concesión de autorizaciones y transmisiones de titularidad de derechos de uso, en los casos que sean autorizados", el hecho imponible de la segunda de las tasas mencionadas. Actualmente, los titulares de los puestos de mercados municipales que el Ayuntamiento gestiona directamente están sujetos a ambos ingresos tributarios. En cambio, en aquellos mercados en los que el Ayuntamiento ha optado por una forma de gestión indirecta de este servicio público, los placeros solo abonan la tasa por la prestación de servicios de mercados por las razones que se expondrán a continuación. Es por tanto, la legalidad de la exacción de este último ingreso señalado (tasa por la prestación de los servicios de mercado), lo que la entidad recurrente cuestiona (...).

"...El ejercicio de las actividades comerciales en los mercados de abasto municipales de Sevilla, como servicio público municipal, se encuentra regulado en la Ordenanza Municipal Reguladora de la Gestión de los Mercados de Abastos Municipales que, efectivamente, en su artículo 6, contempla la posibilidad de realizar una gestión indirecta de los mismos mediante concesión administrativa; forma de gestión por la que se optó en el caso del Mercado municipal de Sevilla Este (...)"

6.-Quiere ello decir, a juicio de la recurrente, que según resulta del expediente, el objeto de la tasa no es tanto "...la utilización del dominio público, las instalaciones o la limpieza de las mismas", ni aun la mera concesión de la licencia, sino la prestación de servicios de "vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria", aspecto éste en el que insiste el Ayuntamiento a lo largo de todo el proceso. Así, las licencias de actividad, para los puestos nº 49 y 50, se condicionó expresamente al cumplimiento de la normativa sanitaria (folios 1 y 3 del expediente).

La tasa se abona, según declara la sentencia recurrida en casación, por el servicio de *vigilancia y control subsiguiente al ejercicio de esta actividad de venta, mediante la necesaria inspección y vigilancia higiénico sanitaria*, y ese servicio es prestado por el Ayuntamiento, y no por el concesionario, que no podría llevarlo a cabo, toda vez que dicho servicio es constitutivo de ejercicio de autoridad, pues los de esta clase no son susceptibles de prestación por la iniciativa privada, por prohibirlo la Ley. En este sentido, el art. 155 TRLCAP, aplicable al asunto, establece que: "en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos". En idénticos términos se pronuncia el art. 284.1 de la vigente 9/2017, LCSP, el antiguo art. 85.3 de la LRBRL, y el art. 95.1 del RDLº 781/1986.

6.-Esto es, según expresa la sentencia de instancia, secundada aquí por el Ayuntamiento hispalense, estamos en presencia de dos conceptos distintos, que responden a servicios de índole diferente, prestados por entes distintos, de donde se infiere, desde esa posición procesal, la compatibilidad entre tasa y tarifa.

El primer servicio, de inspección y vigilancia sanitaria, que es aquél por el cual se paga la tasa, lo presta el Ayuntamiento y nada tiene que ver con los servicios que ofrece el concesionario y por los que se satisface a este una tarifa, que son los de *construcción y explotación del mercado*, que incluye el mantenimiento de instalaciones, entre los cuales no podría figurar el servicio retribuido mediante la tasa discutida, por tratarse de un servicio que implica el ejercicio de autoridad.

Secunda esta afirmación la remisión que se efectúa a los artículos 2.2.a) LGT y 20.1 TRLHL, que habilitan, en general, para imponer tasas por servicios no susceptibles de prestación privada, como aquí sucede; el art. 20.4.l) TRLHL prevé la imposición de una tasa por la prestación de *servicios de inspección sanitaria*, que es el concreto servicio -se dice- que justifica la tasa controvertida en las presentes actuaciones, sin que el hecho de que haya un concesionario, que por Ley no puede asumir la prestación de dicho servicio, impida al Ayuntamiento que lo preste la percepción de un tributo, aquí tasa, tal como la Ley establece expresamente.

Por último, cabe hacer mención al principio de equivalencia invocado en su día por la recurrente, que como la Sala de Sevilla declaró, no está en debate, pues la actora en ningún caso cumplió la carga probatoria pertinente - "...sin que a la actora, a quien compete la carga de la prueba, acredite la ruptura del principio de equivalencia, entre la prestación del servicio y la tasa". Al efecto, lo que se invocó en la instancia no fue la infracción del principio de equivalencia entre el servicio prestado y su real y efectivo coste, sino la de la reiteración o duplicidad del abono de dos prestaciones públicas por el mismo servicio, que la sentencia niega.

SEXTO.-Consideraciones del Tribunal sobre este recurso.

1.-El problema esencial que se plantea en este recurso de casación, tal como es definido en el auto de admisión, se refiere a la compatibilidad de la tasa recurrida con la tarifa que abona la recurrente al concesionario que explota el mercado, en un régimen de gestión indirecta, que incluye la prestación del servicio. Sin embargo, más allá de ese problema localizado en el auto, subyace la cuestión de cuál es el concreto y particular servicio prestado y, a la vez, amparado en la ordenanza local.

2.-En realidad, no se controvierte en este asunto la legalidad, procedencia o importe de la tarifa que los usuarios abonan al concesionario del servicio público -exacción que queda al margen de este proceso-, sino solo la tasa que, además de dicha tarifa, exige el Ayuntamiento. Es fundamental, en tales términos, indagar si esa tasa grava, en todo o en parte, lo mismo que la tarifa, sin que para ello nos sirva ineluctablemente la afirmación de la sentencia de que el servicio

Síguenos en...

público prestado es el de inspección y control de naturaleza higiénico-sanitaria de la que cabe decir, afirmémoslo ya, no hay rastro alguno identificable en la ordenanza reguladora.

3.-Es juicio de este Tribunal Supremo que la tasa ahora impugnada es improcedente, y ello a pesar de que no se lleva a cabo una impugnación indirecta de la ordenanza reguladora, iniciativa que nos resulta innecesaria, ya que la eventual nulidad de las liquidaciones no precisa la apreciación sobre la legalidad de esa disposición, pues el problema radica en la falta de correspondencia entre el servicio que se satisface mediante la tasa y la previsión contenida en la norma.

4.-Para ello, es preciso, en todo caso, determinar qué es lo que la Ordenanza de la tasa aplicada ha gravado, esto es, qué concreto servicio -ajeno al ámbito de la gestión del servicio por el concesionario- se debe sufragar por medio de esta tasa.

5.-Al respecto, la Ordenanza aplicada, arriba transcrita en lo necesario, es extraordinariamente confusa y no define con la exigible claridad el hecho imponible, del que está ausente toda idea de servicio sanitario. Esto es, según el art. 2:

"Artículo 2º.- Serán objeto de esta tasa:

a) *La concesión de autorizaciones para ejercer actividades comerciales en puestos sitos en los Mercados de Abastos.*

b) *La utilización de los servicios afectos a los mismos e instalaciones.*

c) *Las autorizaciones de cesiones o traspasos de puestos.*

d) *La concesión de autorizaciones para permutas de puestos del mismo o distinto Mercado.*

e) *Las autorizaciones para cambios de titularidad en las licencias de Mercados.*

f) *La concesión de autorizaciones para cambios o ampliación de actividad en las licencias ya concedidas".*

De esa enumeración de seis puntos, objeto de la tasa, solo una de las dos primeras podría definir la que en este caso se impone al titular de cada puesto adjudicado, pues las demás se refieren a una actividad administrativa ajena al caso.

De esos dos actividades o servicios, a) y b), es claro que la primera de ellas se refiere a la *concesión de autorizaciones para ejercer actividades comerciales en puestos sitos en los Mercados de Abastos*; pero, al margen de lo que consideremos sobre esta amplísima fórmula, en modo alguno se menciona en ella, directa o indirectamente, algún servicio sanitario o higiénico, o permite entenderlo comprendido. De hecho, estas autorizaciones parecen evocar la utilización del dominio público, en contra de lo que insistentemente se afirma por la Administración.

6.-La segunda manifestación del objeto gravado es también genérica hasta el extremo, al indicar como objeto *"...la utilización de los servicios afectos a los mismos e instalaciones"* y, a falta de toda otra explicación, colisiona abiertamente con la tarifa, pues la utilización de servicios de mercado y sus instalaciones entra de lleno en el ámbito material propio de la concesión administrativa y de su régimen retributivo por los usuarios. No cabe gestionar y no gestionar al mismo tiempo.

El art. 3 de la ordenanza, sobre el fundamento de la tasa, abona la misma idea. Igual sucede con el hecho imponible (art. 4); en el primero, el fundamento es la contraprestación económica al Municipio por la prestación de los servicios y concesión de autorizaciones o licencias a que se refiere el artículo anterior, extraño por completo al servicio sanitario que se afirma prestado. Y el hecho imponible es de muy varia composición, inepto para definir con claridad y precisión que concreta actividad se está gravando para financiar el servicio público, pues la fórmula de *"[por la] prestación de los servicios afectos a los mercados, por la utilización de sus instalaciones, por la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades en puestos o locales de los mercados de abastos, así como por los cambios de titularidad, de actividad y permutas que se produzcan en los mismos, y la concesión de autorizaciones y transmisiones de titularidad del derecho de uso, en los casos que sean autorizados"* no respeta esa exigencia mínima.

En ninguno de tales preceptos la ordenanza reguladora autoriza al Ayuntamiento a exigir una tasa por servicios de inspección sanitaria o de naturaleza similar.

Además de la insalvable indefinición de la norma en este punto, en las liquidaciones no se especifica, en absoluto, como vimos, qué concreta actividad o servicio público, dentro de los que se enumeran en los artículos 2, 3 y 4 de aquella, es la que particularmente se presta al destinatario y se satisface con la tasa.

7.-Además, la fijación de la cuota tributaria hace clamorosa la desavenencia insalvable entre lo que se prevé gravar y lo que se grava, que no es la prestación de un servicio sanitario, de control, de inspección técnica o higiénica. Así:

"2.- La cuota tributaria se determinará por una cantidad fija de acuerdo con las siguientes Tarifas:

...

Síguenos en...

TARIFA 1ª.- CUOTAS DE ADJUDICACIÓN.

Las cuotas de adjudicación que servirán de base para las autorizaciones municipales previstas en la presente Ordenanza y relativas a la ocupación de puestos y a las autorizaciones en casos de cesiones y traspasos de puestos, así como en los cambios de titularidad, actividad y permutas, serán las siguientes, según la clasificación de puestos por especies a vender:...

El hecho de que la tasa se exija de ese modo, en función de la naturaleza de la actividad -supermercado o bar-; que sea de exacción mensual; o que, además, se establezca en función del número de metros cuadrados del local ocupado, desdice con evidencia que en la ordenanza se grave con una tasa la prestación de servicios que, además, afirma la recurrente no han sido prestados por el Ayuntamiento.

8.-Las autorizaciones de puestos, que es lo definido como objeto de la tasa, parece referirse a la adjudicación a uno u otro comerciante de diferentes locales o puestos en el mercado, en función de criterios que también desconocemos. Una autorización de puestos nada tiene que ver con la idea de un servicio sanitario obligatorio. Pero, además, esa adjudicación pertenece al ámbito de la utilización del demanio municipal, que el Ayuntamiento y la sentencia han descartado de plano y que, por lo general, está embebido en la concesión del servicio, como parte de él.

Además, la denominada *licencia de venta*, que parece responder también a esa misma actividad, permite dudar la conciliación al caso, no solo con el objeto de la tarifa, sino incluso con el de la licencia de apertura que se abona de una sola vez y que retribuye el control administrativo *a posteriori* sobre el mantenimiento de las condiciones y el cumplimiento de los deberes sujetos a control. En estas licencias de venta se desconoce qué concreta actividad, control o derecho se presta por el municipio lo que, además, no es objeto de explicación alguna en el recibo emitido.

9.-Hay algo esencial en el asunto que conviene aclarar: la de que la inclusión entre que la Ley de Haciendas Locales de servicios o competencias municipales no basta por sí sola para autorizar la tasa, sino lo es de acuerdo con la ordenanza.

Según el artículo 20 de la Ley de Haciendas Locales sobre hecho imponible:

"1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos..."

4. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:...(se mencionan las alusivas a materia higiénica y sanitaria):

...l) Servicios de inspección sanitariaasí como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga y, en general, servicios de laboratorios o de cualquier otro establecimiento de sanidad e higiene de las entidades locales.

m) Servicios de sanidad preventiva, desinfectación, desinsectación, desratización y destrucción de cualquier clase de materias y productos contaminanteso propagadores de gérmenes nocivos para la salud pública prestados a domicilio o por encargo.

u) Servicio de matadero, lonjas y mercados, así como el acarreo de carnes si hubiera de utilizarse de un modo obligatorio ; y servicios de inspección en materia de abastos, incluida la utilización de medios de pesar y medir".

En otras palabras, el artículo 20.4 del Texto refundido de la LHHLL habilita, o permite, la posibilidad de exigencia de tasas por *"la prestación de servicios públicos o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes..."*, lo que denota que la relación es *numerus apertus*, esto es, puramente ejemplificativa. Sin embargo, importa decir que la decisión de sufragar un servicio público, en todo o en parte, mediante tasas, se articula a través de las ordenanzas, que deberán fijar con claridad y precisión los servicios a que afectan:

"Artículo 15. Ordenanzas fiscales.

1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos.

2.

...3. Asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales".

Así, el **artículo 16. Contenido de las ordenanzas fiscales:**

Síguenos en...

"1. Las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior contendrán, al menos:

a) **La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.**

b) Los regímenes de declaración y de ingreso.

c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Asimismo, estas ordenanzas fiscales podrán contener, en su caso, las normas a que se refiere el apartado 3 del artículo 15.

Los acuerdos de aprobación de estas ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos...".

Pues bien, en este caso, la ordenanza adolece de inconcreción -puesta en conexión, al menos, con el servicio que se dice prestado y remunerado a través de la tasa-, vaguedad insalvable que se extiende a las muy lacónicas liquidaciones, las cuales no singularizan el servicio recibido ni establecen su cuantía sino en función solo del epígrafe y de la superficie del local, lo que en modo alguno guarda relación, a falta de toda explicación, aquí ausente, con el servicio que se dice prestar y que no debería ser abonado en cuotas mensuales, se preste o no en ese lapso; y en función de la superficie del local, elemento ajeno, en principio, al coste del servicio. Una cosa es que no debamos afrontar con detalle la cuestión atinente a la satisfacción del principio de equivalencia -y de reparto- y otra bien distinta, que no nos preguntemos cómo es posible configurar una memoria económico-financiera cuando ni siquiera la ordenanza acota mínimamente la índole de los propios servicios regulados en ella, con miras a establecer su coste global y su reparto.

Cabe añadir que el Ayuntamiento de Sevilla aprobó, para 2017, otra ordenanza fiscal distinta de la que hemos examinado, la reguladora de la tasa por la prestación del servicio de control oficial de establecimientos cárnicos, mataderos, e inspección higiénico sanitaria de venta ambulante, única referencia en la página web de la citada Corporación local a toda materia sanitaria, a salvo de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa de recogida domiciliar de basuras o residuos sólidos urbanos, y residuos sanitarios, que no hace al caso.

En definitiva, aun cuando no se haya impugnado formalmente la disposición local reguladora de la tasa, de forma indirecta, ni debamos en consecuencia pronunciarnos sobre su legalidad a efectos *erga omnes*, para basar en ella la que afecta a sus actos de aplicación, no por ello debemos quedar vinculados por el contenido de la ordenanza, que consideramos incumplido, cuando menos, lo señalado en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre el *principio de buena regulación*, cuyo apartado 4 prescribe:

"4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas".

Difícilmente puede aceptarse, a tal efecto que en la determinación del objeto, hecho imponible y demás elementos definitorios de la tasa observe la ordenanza que la regula tales exigencias de predictibilidad, claridad y certidumbre. Ello determina, conforme a lo prevenido en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al margen del régimen de su posible impugnación directa o indirecta, que "[L]os Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa".

SÉPTIMO.-Jurisprudencia que se establece.

Debemos establecer como doctrina jurisprudencial la siguiente:

1.-Resulta posible, por parte de un Ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado -con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa-, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa.

2.-A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su

destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida.

OCTAVO.-Pronunciamiento sobre costas.

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

FALLO

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

- 1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico séptimo de esta sentencia.
 - 2º) Ha lugar al recurso de casación deducido por la representación procesal de **SUPERMERCADOS EL ALTOZANO, S.L.** contra la sentencia de 24 de octubre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su sede de Sevilla, en el recurso de apelación nº 36/2020, interpuesto contra la sentencia de 9 de septiembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Sevilla en el procedimiento abreviado nº 304/2018, sentencias que se casan y anulan.
 - 3º) Estimar el recurso de apelación nº 36/2020, deducido por dicha mercantil, contra la sentencia de 9 de septiembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Sevilla en el procedimiento abreviado nº 304/2018, interpuesta contra la desestimación presunta de la reclamación frente a las dos liquidaciones de tasa municipal de mercado correspondientes a los puestos nº 49 y 50 del Mercado de Sevilla Este, mes de julio de 2017, actos administrativos de liquidación que se anulan, por ser contrarios a Derecho.
 - 4º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.
- Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma

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