



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Primera

Vía Laietana, 56, 2a planta - Barcelona - C.P.: 08003

TEL.: 933440010
FAX: 935675692
EMAIL:salacontenciosa1.tsj.barcelona@xij.gencat.cat

N.I.G.: 0801933320240000400

N.º Sala TSJ: DEMAN - 438/2024 - Procedimiento ordinario - 167/2024-G

Materia: Tributos Estatales/Autonómicos Otros Tributos

Entidad bancaria BANCO SANTANDER:
Para ingresos en caja. Concepto: 0533000093016724
Pagos por transferencia bancaria: IBAN ES55 0049 3569 9200 0500 1274.
Beneficiario: Sala Contenciosa Administrativa Sección Primera de Cataluña
Concepto: 0533000093016724

Parte recurrente/Solicitante/Ejecutante:

Procurador/a: Carlos Paloma Marín
Abogado/a:

Parte demandada/Ejecutado: AJUNTAMENT DE
CALONGE I SANT ANTONI

Procurador/a: Montserrat Vila Bresco
Abogado/a:

SENTENCIA N° 4604/2024

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. María Abelleira Rodríguez, presidenta
D^a Isabel Hernández Pascual
D. Eduardo Rodríguez Laplaza (ponente)

Barcelona, a fecha de la última firma electrónica.

Ponente: Magistrado Eduardo Rodríguez Laplaza

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN PRIMERA), constituida para la resolución de este recurso, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso administrativo nº 167/2024, interpuesto por [REDACTED], representada por el Procurador D. Carlos Paloma Marín, contra el AYUNTAMIENTO DE CALONGE i SANT ANTONI, representado por la Procuradora Dña. MONTSE VILA BRESCÓ.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:
<https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html>

Codi Segur de Verificació:
6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V

Data i hora
20/12/2024
14:08

Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;





Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. D. EDUARDO RODRÍGUEZ LAPLAZA, Magistrado de esta Sala, quien expresa el parecer de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación de la parte actora, por escrito presentado ante esta Sala, interpuso, **mediante escrito directo de demanda**, recurso contencioso administrativo contra “acord del Ple de l’Ajuntament de Calonge i Sant Antoni, de data 21 de desembre de 2023, d’aprovació definitiva de les modificacions de les ordenances fiscals per a l’exercici 2024, i contra la modificació de les ordenances fiscals núm. 8 (reguladora de la taxa pels serveis de recollida, transport i tractament d’escombraries), 10 (reguladora de la taxa per a realització d’activitats jurídic-administratives de competència local), 11 (reguladora de la taxa per utilització privativa i aprofitament especial del domini públic local), 12 (reguladora de la taxa per llar d’infants), 14 (reguladora de la taxa per escola d’adults) i 16 (reguladora de la taxa per la utilització de locals i d’instal.lacions municipals)”. La publicación del acuerdo se dice habida en el BOP de Gerona de 22 de diciembre de 2023.

SEGUNDO. Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto en la Ley reguladora de esta Jurisdicción. La actora, en demanda, suplicaba sentencia en cuya virtud se declarare la nulidad de pleno derecho de las modificaciones impugnadas mediante escrito directo de demanda.

TERCERO. La Administración demandada, en la contestación a la demanda, solicitó la desestimación del recurso.

A la vista del contenido de aquella contestación la actora, en conclusiones, dijo “rectificar”, reconociendo que para las Ordenanzas nº 12, 14 y 16 no había habido “afectación” a “las cuantías de las tasas”, por cuya razón concluía que “no sol.licito la seva nul.litat”, manteniendo su pretensión de nulidad en cuanto a las modificaciones aprobadas en relación a las Ordenanzas 10



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





(realización de actividades jurídico-administrativas de competencia local), 11 (utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local) y 8 (residuos).

CUARTO. Señalada deliberación, votación y fallo del recurso, ha tenido la misma efectivamente lugar.

La fecha de la presente sentencia, conforme a acuerdo gubernativo, es, en su caso, consignada en la misma sin intervención a la firma de los Magistrados que componen el Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Como se ha adelantado en los antecedentes de hecho, el presente recurso contencioso administrativo tiene a la sazón (vista la reconsideración de su postura procesal por la actora en conclusiones) por objeto “acord del Ple de l’Ajuntament de Calonge i Sant Antoni, de data 21 de desembre de 2023, d’aprovació definitiva de les modificacions de les ordenances fiscals per a l’exercici 2024, i contra la modificació de les ordenances fiscals núm. 8 (reguladora de la taxa pels serveis de recollida, transport i tractament d’escombraries), 10 (reguladora de la taxa per a realització d’activitats jurídic-administratives de competència local), 11 (reguladora de la taxa per utilització privativa i aprofitament especial del domini públic local)”.

Las disposiciones impugnadas fueron objeto de publicación en el BOP de Gerona nº 244, de 22 de diciembre de 2023.

SEGUNDO. La recurrente formula impugnación que se revelaba aventurada en su génesis, acudiendo directamente a la impugnación mediante escrito de demanda. La ligereza de su inicial posición viene evidenciada en la circunstancia misma de haberse dejado por el camino, en conclusiones, y a la vista de escrito de contestación del Ayuntamiento recurrido, y del expediente administrativo aportado, buena parte de su pretensión de nulidad, reconociendo



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;	





error en su inicial escrito de impugnación. Por lo demás, la técnica procesal de la recurrente deja mucho que desear, habiendo acumulado, a su arbitrio, y sin siquiera solicitar autorización de esta Sala, acciones contra una pléyade de modificaciones normativas, por más que las mismas vinieren aprobadas en unidad de acto, con el resultado de traerse a enjuiciamiento de esta Sala, en un solo recurso, un sinfín de disposiciones normativas, resintiéndose con ello muy elementales exigencias de rigor y orden procesal, y aun de seguridad jurídica.

La actora defiende un único motivo de impugnación, que proyecta sobre todas las modificaciones aprobadas en acuerdo plenario: la falta de informe o memoria económico-financiera que justifique la implantación de nuevas tasas o la modificación de la cuantía de las preexistentes, al alza se entiende, pues en la esencia de su posición se halla la indiscriminada y muy genérica disconformidad con un aumento generalizado de las tasas en el término municipal.

El Ayuntamiento recurrido defiende, por el contrario, que obran en el expediente informes diversos, de autorías distintas, que, proponiendo la implantación de nuevas tasas (en el sentido de ampliación de supuestos sujetos de las Ordenanzas preexistentes), o la modificación de la cuantía de las preexistentes, justifican debidamente las modificaciones aprobadas.

TERCERO. A tenor del art. 20.1 de la Ley de Tasas:

"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"

Ni la Ley de Tasas ni la LHL predisponen unas pautas técnicas concretas para efectuar el juicio que impone la efectividad del principio de equivalencia.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;		





Conviene, con carácter previo a abordar la controversia, por específica referencia a la existencia o inexistencia de estudio económico-financiero acompañado a la aprobación de las Ordenanzas de autos, tratar de reparar en el estado de la jurisprudencia, así como en los pronunciamientos que esta Sala ha venido acogiendo sobre la cuestión.

A tenor de la STS (Sección 2ª), de fecha 5 de noviembre de 2020 (RC 1567/2018; ECLI: ES:TS:2020:3768), en su FJº 7º (los destacados, en citas sucesivas, serán en todo caso propios de esta Sala):

“SÉPTIMO.- Criterio interpretativo que se establece en esta sentencia para dar respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo fijada por el auto de admisión del recurso de casación.

I.-El criterio interpretativo debe construirse a partir de la jurisprudencia de esta Sala y Sección existente sobre dicha cuestión, expresada, entre otras, en la sentencia de 7 de marzo de 2012 (casación 709/2010).

Una jurisprudencia que, a los efectos de cumplir debidamente con la reforzada función nomofiláctica asignada en su actual configuración al nuevo recurso de casación, es conveniente aquí recordar y concretar.

Y a tal efecto, ha de señalarse que esa jurisprudencia puede ser sintetizada en las siguientes ideas básicas.

1.- En lo que hace a una tasa local, la Ordenanza fiscal es ciertamente un requisito formal legalmente dispuesto para que esta clase de tributo pueda ser establecido y exigido (artículo 15.1 TR/LRHL); pero también constituye un instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales [artículo 16.1.a) del mismo texto legal].

Y en la determinación de estos últimos tal Ordenanza fiscal no puede contradecir la ley reguladora de los mismos, pues así resulta del principio de jerarquía normativa y del mandato de reserva de ley tributaria que proclaman la Constitución y la Ley General tributaria (artículos 9.3, 31 y 133 CE y 8 LGT).



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





2.- Esa doble faceta que presenta la Ordenanza fiscal hace que el mecanismo procesal legalmente establecido para hacer valer los vicios formales acaecidos durante su procedimiento de elaboración sea el recurso contencioso administrativo directo que la Ley reguladora de esta jurisdicción dispone contra las disposiciones generales de rango inferior a la ley; y **que, en principio, resulte inadmisibile utilizar la vía de impugnación indirecta contra una Ordenanza fiscal para hacer valer esos vicios formales.**

II.- Sin embargo, **no son meros vicios formales de la Ordenanza y sí vicios sustantivos, susceptibles por ello de impugnación indirecta, la inclusión en su texto normativo de hechos o magnitudes económicas, para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, que no resulten debidamente justificados, en los informes técnico-económicos o en la memoria económico financiera que a tal efecto disponen los artículos 25 TR/LRHL y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, a efectos de lo siguiente:**

- **Que tales hechos o magnitudes económicas son el resultado de haber observado debidamente el principio ecuación costes/ingresos establecido en el artículo 24.2 del citado TR/LHL.**

- **Y que, una vez cumplidas las exigencias que conlleva esa ecuación, la desigual fijación del importe de las cuotas individuales que sea establecida por razones de capacidad económica sí cumple con las pautas de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad que se indican en el siguiente fundamento de derecho de esta sentencia.**

III.- **En la impugnación indirecta será carga del accionante determinar y acreditar: el elemento legal que resulta vulnerado y es determinante de la invalidez de la liquidación directamente impugnada; la concreta ilegalidad que se imputa a la Ordenanza fiscal; y la relación causal existente entre esta imputación y la disconformidad a Derecho de la liquidación o acto de aplicación de esa Ordenanza.”**

En tanto que, conforme a la STS (Sección 2ª), de fecha 6 de noviembre de 2020 (RC 6474/2018; ECLI: ES:TS:2020:3721), en sus FFJJº 2º y 3º:



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





"SEGUNDO.- Cuestión con interés casacional objetivo y postura de las partes.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

"Determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa referida-, cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL, por entenderse que se trata del incumplimiento de un requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo; o, si por el contrario, no cabe tal invocación por constituir un mero vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general".

Dispone el art. 24 de la Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, relativo a la cuota tributaria dispone que:

"1. El importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada".

El art. 25, sobre "Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico" establece que:

"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".



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;	





Para la parte recurrente la insuficiencia del informe técnico-económico incorporado al expediente de aprobación de la Ordenanza fiscal, expresamente reconocido por la sentencia impugnada, es determinante para el éxito de la impugnación, en tanto que la parca regulación de la cuantía de la tasa impide absolutamente poder determinar a partir de la misma si las cuotas liquidadas en su aplicación son conformes o no al régimen legal de cuantificación del tributo (art. 24.1.a) LHL); lo cual hace imprescindible acudir al informe técnico-económico incorporado al expediente de aprobación de la Ordenanza fiscal (art. 25 LHL). Considera que el informe técnico-económico no es sólo un documento cuya omisión o insuficiencia vician de nulidad por motivos formales el procedimiento de elaboración y aprobación de la Ordenanza, sino que además como instrumento configurador de la cuantía de un elemento esencial, la cuantía de la tasa, posee proyección material, de suerte que, desde una perspectiva sustantiva, forma parte integrante e indisoluble de esa regulación cuantificadora de la tasa.

Para la recurrente, con referencia al citado art. 24, la regulación completa de la cuantía de la tasa no se incorpora al instrumento normativo formal "Ordenanza fiscal", sino que en la regulación formal de la cuantía de la tasa quedan señalados los criterios o parámetros utilizados, pero no el contenido de éstos. Y conforme al art. 25, el valor de mercado de la utilidad derivada, la cuantía de la tasa, no queda reflejado en la Ordenanza fiscal, sino en el referido informe técnico-económico, de forma que la configuración o regulación completa de ese elemento esencial del tributo -cuota tributaria- se encuentra en ambos instrumentos -Ordenanza fiscal e informe técnico-económico-, de ahí que quepa atribuir naturaleza materialmente normativa al informe técnico-económico.

Por todo ello considera que conforme al art. 26 de la LJCA, cabe alegar en la impugnación indirecta de la Ordenanza fiscal la omisión o insuficiencia del informe técnico-económico, dado que el precepto en cuestión nos dice con total claridad que es admisible la impugnación de los actos producidos en aplicación de una disposición de carácter general, caso de la Ordenanza fiscal, cuando la misma se funde en que la disposición no es conforme a Derecho, "En suma, vistos los artículos 24 y 25 LHL a la luz del artículo 26 LJCA, cabe afirmar que con ocasión de la impugnación indirecta de las Ordenanzas fiscales reguladoras de tasas debería ser posible alegar la omisión o insuficiencia de los informes técnico económicos, pues se trata del incumplimiento de un



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo. También debería ser posible tal invocación por constituir esa omisión o insuficiencia, además, un vicio formal del procedimiento determinante de la disconformidad a Derecho de las referidas Ordenanzas fiscales. La inalegabilidad de tales vicios equivaldría, en definitiva, al vaciamiento del artículo 26 LJCA".

La parte recurrida se opone a las alegaciones de la recurrente afirmando que "no cabe la impugnación indirecta de normas de carácter general, amparada en la insuficiencia de los informes financieros, dado que se trata de elementos esenciales frente a los que ha de procederse vía impugnación directa, a pesar de que las sentencias de primera y segunda instancia pongan de manifiesto la insuficiencia de dichos informes".

TERCERO.- La doctrina jurisprudencial sobre la materia.

La doctrina jurisprudencial, unánime y consolidada, parte del presupuesto de que "la posibilidad de formular una impugnación indirecta con ocasión del recurso contra el acto de aplicación no puede desorbitarse hasta el extremo de abrir sin límites la impugnación de la disposición de cobertura". Y cuando la impugnación se basa en motivos estrictamente formales, incluidos los referidos a defectos en la elaboración de la disposición de carácter general por la falta de informe económico financiero, se ha dicho en reiteradas ocasiones, valga de ejemplo la sentencia de 17 de mayo de 2011, rec. cas. 1010/2007, que: "En el motivo quinto de casación, se aducen diversas infracciones que se habrían producido en el procedimiento de elaboración de la Orden Ministerial (supuesta falta de audiencia a los interesados y falta de informe económico-financiero).

Ese motivo también debe ser desestimado en virtud de la jurisprudencia de esta Sala que impide alegar vicios en el procedimiento de elaboración de una disposición general con ocasión de su impugnación indirecta, ya que los vicios de procedimiento tienen su sede natural en los recursos directos y en los plazos establecidos para ellos [por todas, Sentencias de 21 de abril de 2003 (Casación 2927/1995), de 11 de octubre de 2005 (Casación 6822/2002) o de 10 de noviembre de 2006 (Rec. ordinario 83/2004)". Con anterioridad ya se había dicho, sentencia de 16 de mayo de 2003, rec. cas. 6056/1998, que "Existe, como ha sostenido acertadamente la sentencia de instancia, doctrina reiterada y completamente consolidada que excluye la cita de sentencias concretas, consistente en que en los recursos indirectos, regulados en el



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





artículo 39, apartados 2 y 4 de la Ley Jurisdiccional, no se pueden invocar ni suscitar al impugnar los actos singulares de que se trate, los vicios formales que pudieran haberse cometido al elaborar y aprobar la disposición general aplicada, de manera que, como los recurrentes en casación sólo han alegado vicios formales de procedimiento, debe rechazarse este primer motivo casacional y ratificar el razonamiento y pronunciamiento de la sentencia de instancia en este sentido... En el caso de autos, la falta de la Memoria Económico Financiera en la que procedía apreciar el valor de mercado del terreno de dominio público objeto de utilización privativa, e incluso posible utilidad derivada de dicha utilización, no constituye en absoluto un vicio que implique la nulidad absoluta o de pleno derecho, porque no ha existido incumplimiento total del procedimiento establecido, como la Sala ha expuesto ya al analizar el primer motivo casacional". Si bien es cierto que se han admitido algunas excepciones, en este sentido se pronuncia la sentencia de 19 de abril, remitiéndose a pronunciamientos anteriores, "Ha de recordarse, en este sentido, que según jurisprudencia consolidada tan solo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con este (y con su concreto contenido).

Así lo dice la STS de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): "Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma".

Y esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;	





más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace).

Por añadidura, no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales sólo "cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente", lo que tampoco es el caso".

Ahora bien, siendo ello así, **cuando la denuncia de falta o insuficiencia de estudio económico financiero de la Ordenanza fiscal, trasciende el mero vicio formal, en tanto que se cuestiona directamente la validez sustancial de algún elemento del tributo, cuya configuración o determinación se hace depender de la propia corrección del citado estudio económico financiero, la impugnación de las liquidaciones giradas pueden cuestionar la procedencia de dichos elementos esenciales, como pudiera ser la base imponible, la determinación de la cuota o los meros tipos a aplicar, cuyo sustento se hace depender y encuentra acomodo en la suficiencia y plenitud del estudio económico financiero, y, por tanto, basarse en la inexistencia o insuficiencia de este a dichos efectos. El Estudio económico financiero, por ende, además de representar un trámite imprescindible para la elaboración de la Ordenanza fiscal aporta el sustrato y valoración técnica imprescindible para la conformación de alguno o algunos de los elementos esenciales necesarios para la validez de las exacciones por exigencia del principio de legalidad, en tanto que es la ley la que viene a configurar dichos elementos esenciales para la determinación del tributo a exigir.**

En esta línea cabe traer a colación la sentencia de este Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2003, rec. cas. 6056/1998, que anula las liquidaciones por alcantarillado;



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





parte la citada sentencia del principio general ya contemplado, "no puede llegarse a la nulidad de una disposición reglamentaria, y por la simple vía de un recurso indirecto, "con fundamento, exclusivamente, en el defecto formal de al denunciada falta del citado dictámen del Consejo de Estado", ya que, "en el ámbito de los recursos indirectos, no cabe fundar la pretendida ilegalidad de las disposiciones generales... que se reputen ilegales en las meras y simples disconformidades, omisiones o defectos formales que las mismas puedan presentar" (Sentencia, mencionada, de 21 de Enero de 1999), o, lo que es lo mismo, los incumplimientos formales en la elaboración de dichas disposiciones "no son aptos para fundamentar un recurso contra la misma a través de sus actos de aplicación" (sentencia, ya citada, de 6 de Marzo de 1999)"; **pero recuerda el carácter de contraprestación predicable de las tasas y la necesidad de guardar la necesaria proporción y equivalencia entre el servicio o utilización percibida y dicha contraprestación**, por lo que al establecerse en relación con la antigua Contribución Territorial Urbana, advierte que "En el supuesto de autos, está admitido que el Ayuntamiento recurrido procedió a reimplantar la tasa de alcantarillado para su aplicación en el ejercicio de 1998 y que la Ordenanza correspondiente fijó la base a partir de la base imponible de la Contribución Territorial Urbana, actual impuesto sobre Bienes Inmuebles, esto es, a partir del valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, que integra el valor del suelo y de las contribuciones, y que se fija, hoy, tomando como referencia su valor de mercado - arts. 66 y 67 de la actual Ley de Haciendas Locales-.

Una primera advertencia ha de hacerse ya a propósito de este hecho admitido: una tarifa de la tasa calculada, única y exclusivamente, con referencia a esta base de imposición, en cuanto supondría una desconexión total respecto del coste real o previsible del servicio, estaría en contradicción con el mismo concepto y significación de la tasa y, desde luego, con los preceptos legales antes señalados que imponen específicamente su toma en consideración. La misma Sentencia de esta Sala que la de instancia aquí impugnada aduce como fundamento de su cambio de criterio -la de 27 de Febrero de 1991, recaída en un recurso entonces de revisión para unificación de doctrina- cuida de salvaguardar la exigencia, como se ha resaltado en el fundamento segundo, de que la permisión de acudir en el cálculo de las tarifas a la referencia al "valor catastral" no implique la superación de "los costes directos más el porcentaje de los gastos generales que le sean imputables".



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





Igualmente está admitido que la Corporación, con carácter previo al comienzo de la entrada en vigor de la reimplantación de la tasa, atendió a un cálculo provisional de los costes globales del servicio, que arrojó una manifiesta desproporción con la recaudación prevista y que, tras ser esta desproporción puesta de relieve, precisamente con ocasión de la interposición por las aquí recurrentes de sus recursos de reposición contra las liquidaciones practicadas, fué subsanada por la Corporación municipal en 23 de Febrero de 1988 mediante otro estudio económico-financiero que arrojaba ya un resultado equilibrado entre las previsiones recaudatorias y los tan repetidos costes globales del servicio. Cabe decir, por consiguiente, que esta rectificación significó claramente el reconocimiento, por acto propio, del desajuste resultante del estudio inicial respecto de los criterios legales que habían de observarse inexcusablemente para cuantificar la tasa". Todo lo cual le lleva a la siguiente conclusión, **"Pues bien; el estudio económico financiero de referencia, cuando se trata del establecimiento o restablecimiento de una tasa, no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una "Ordenanza fiscal" y que, por eso mismo, es perfectamente subsanable, como si se tratara de un simple defecto de forma cuya ausencia no priva al acto -a la Ordenanza- de los requisitos necesarios para alcanzar su fin o como si, por ello, pudiera convalidarse mediante subsanación de sus defectos en los términos establecidos, hoy, para el procedimiento común, por los arts. 63y67 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, y, además, con eficacia retroactiva de la convalidación no obstante lo prevenido en el art. 57.3 de la norma últimamente citada - arts. 48.2, 53 y 45.3 de la Ley de Procedimiento de 1958, que sería la aquí aplicable-. Por el contrario, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, habida cuenta que el cálculo de las bases imponibles y la determinación de los tipos de gravamen en una tasa por prestación de servicios, como es la de autos, dependerá, sin duda y en importantísima medida, de las conclusiones a que se llegue a la hora de valorar la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación de la actividad o servicio de que se trate. Es lógico, pues, que, si cualquier elemento que directamente coadyuve a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva de Ley - art. 10.a) de la Ley General Tributaria y art. 31.3 de la Constitución- y las Ordenanzas fiscales desempeñan un papel que trasciende de la mera colaboración reglamentaria admitida por aquel principio cuando se trata de los ingresos de Derecho público de las Corporaciones Locales, conforme se desprende de reiterada doctrina constitucional - Sentencias del Tribunal Constitucional, entre otras, 179/1985, de 19 de**



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





Diciembre, y sobre todo la 19/1987, de 17 de Febrero- y de la jurisprudencia de esta Sala -Sentencia, por todas, de 9 de Julio de 1997-, no pueda llegarse a otra conclusión que a la de que el estudio económico-financiero dirigido a concretar la relación coste de la tasa-coste del servicio deba preceder a la efectividad de aplicación de la primera, esto es, a su vigencia. Por consiguiente, si está reconocido por acto propio de la Corporación exaccionante que el estudio provisional realizado antes de la efectividad de la reimplantación de la tasa no arrojaba la proporción adecuada entre dichos factores, hasta tal punto que el mismo Ayuntamiento, una vez reimplantada la tasa, hubo de sustituirlo por otro, habrá que convenir que la Ordenanza, para el mencionado ejercicio de 1988 -no se prejuzga, por tanto, la virtualidad que el nuevo estudio económico financiero aprobado en 23 de Febrero de ese mismo año pueda tener para sucesivos ejercicios-, carecía de un elemento esencial determinante de su validez y no respondía a los criterios legalmente establecidos para la cuantificación de la tasa. Pretender atribuir eficacia retroactiva a la subsanación producida, significaría algo equivalente a admitir la posibilidad de que pudiera aplicarse una Ordenanza fiscal a hechos imposables realizados con anterioridad al momento en que contuviera todos los elementos integrantes de su validez".

Todo lo anterior ha llevado a la conclusión, recogida en numerosísimas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, por todas las de 7 de marzo de 2012, rec. cas. 1683/2008 y 709/2010, en las que se dijo que "Sobre la importancia del estudio económico financiero ha tenido ocasión de pronunciarse la Sala, habiendo declarado que la ausencia formal del documento así como la insuficiente justificación de los valores de mercado de referencia que justifique el importe de la exacción supone un vicio de nulidad que afecta tanto a la propia Ordenanza como a las liquidaciones giradas en su aplicación (sentencias, entre otras, de 19 de Octubre de 1999, 11 de Noviembre de 1999 y 8 de Marzo de 2002 y 9 de Julio de 2009)".

En definitiva, resulta de todo punto improcedente impugnar las liquidaciones giradas en aplicación de una ordenanza fiscal sobre la base de la inexistencia o improcedencia del Estudio económico financiero por vicios formales, por ausencia de trámites o elementos formales, como pudiera ser discutir la cualificación del técnico que elaboró el informe, la falta de firma del responsable... (en este caso, la sentencia de primera instancia declara la nulidad de las liquidaciones por considerar nula la Ordenanza por defectos puramente formales, en concreto falta de firma, "El informe



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;		





aportado únicamente incorpora la firma del Concejal de Hacienda del Municipio. Es evidente que el citado cargo y su firma no puede excluir la necesaria participación del interventor u otro técnico municipal cualificado para ello y cuyas firmas no aparece en ningún momento"; sin embargo, si es procedente impugnar las liquidaciones de la tasa sobre la base de haber conculcado el principio de legalidad en los términos en que es formulado por el art. 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, sobre determinación de la cuota tributaria por su vulneración, en tanto que el valor de mercado puesto de manifiesto por los informes técnico económicos previstos en el art. 25 de dicho texto, no son correctos, y como en otras ocasiones hemos indicado esta discordancia le corresponde acreditarla al contribuyente que niega dicha correspondencia, al respecto ya se dijo, entre otras sentencia de 3 de diciembre de 2012, rec. cas. 6302/2008, que **"En definitiva, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, habida cuenta de que el cálculo de la tasa dependerá, sin duda y en importantísima medida, de las conclusiones a que se llegue a la hora de concretar el valor de mercado de la utilidad derivada del bien de dominio público"**, valiéndonos al efecto lo dicho por el Tribunal Constitucional, en la sentencia núm. 233/1999, de 13 de Diciembre, en relación con esta exacción, pero bajo la forma de precio público, afirmó la obligación de los entes públicos de justificar el establecimiento del mismo, previa la necesaria Memoria económico-financiera, al declarar en su Fundamento de Derecho 19 que **"tanto el valor de mercado como la utilidad constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración Local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público. Ciertamente, el contenido exacto de tales magnitudes depende de variables a menudo inciertas; pero no ha de ser dudoso que tales variables y, por tanto, tales magnitudes, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva arbitraria, del ente público"**.

Por todo lo dicho a la cuestión con interés casacional objetiva debe responderse que con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa referida-, no cabe alegar, sin más, la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL en la elaboración de la Ordenanza, por tratarse de un vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general; sin embargo, si es posible dicha alegación si se cuestiona uno



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





de los elementos esenciales conformador de la tasa, imprescindible para la determinación de la deuda tributaria, en tanto que **en los informes técnicos debe contenerse los criterios determinantes de la fijación de dichos elementos o características definitorias de la tasa**, correspondiéndole la prueba de la insuficiencia a quien impugna la liquidación.

En definitiva, como dijimos en la sentencia de 5 de noviembre de 2020, recaída en el recurso de casación 1567/2018, al abordar el tema correspondiente al criterio interpretativo para dar respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo fijada por el auto de admisión de dicho recurso, y siguiendo los pronunciamientos jurisprudenciales:

1.- En lo que hace a una tasa local, la Ordenanza fiscal es ciertamente un requisito formal legalmente dispuesto para que esta clase de tributo pueda ser establecido y exigido (artículo 15.1 TR/LRHL); pero también constituye un instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales [artículo 16.1.a) del mismo texto legal].

Y en la determinación de estos últimos tal Ordenanza fiscal no puede contradecir la ley reguladora de los mismos, pues así resulta del principio de jerarquía normativa y del mandato de reserva de ley tributaria que proclaman la Constitución y la Ley General tributaria (artículos 9.3, 31 y 133 CE y 8 LGT).

2.- Esa doble faceta que presenta la Ordenanza fiscal hace que el mecanismo procesal legalmente establecido para hacer valer los vicios formales acaecidos durante su procedimiento de elaboración sea el recurso contencioso administrativo directo que la Ley reguladora de esta jurisdicción dispone contra las disposiciones generales de rango inferior a la ley; y que. en principio, resulte inadmisibles utilizar la vía de impugnación indirecta contra una Ordenanza fiscal para hacer valer esos vicios formales.

II.- Sin embargo, no son meros vicios formales de la Ordenanza y sí vicios sustantivos, susceptibles por ello de impugnación indirecta, la inclusión en su texto normativo de hechos o magnitudes económicas, para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, que no resulten debidamente justificados, en los informes técnico-económicos o en la memoria económico financiera que a



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;		





tal efecto disponen los artículos 25 TR/LRHL y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, a efectos de lo siguiente:

- Que tales hechos o magnitudes económicas son el resultado de haber observado debidamente el principio ecuación costes/ingresos establecido en el artículo 24.2 del citado TR/LHL.

- Y que, una vez cumplidas las exigencias que conlleva esa ecuación, la desigual fijación del importe de las cuotas individuales que sea establecida por razones de capacidad económica sí cumple con las pautas de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad que se indican en el siguiente fundamento de derecho de esta sentencia.

III.- En la impugnación indirecta será carga del accionante determinar y acreditar: el elemento legal que resulta vulnerado y es determinante de la invalidez de la liquidación directamente impugnada; la concreta ilegalidad que se imputa a la Ordenanza fiscal; y la relación causal existente entre esta imputación y la disconformidad a Derecho de la liquidación o acto de aplicación de esa Ordenanza.”

A tenor de la sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 31 de enero de 2018 (rec. 165/2016; ECLI: ES:TSJCAT:2018:2317), en su FJº 2º in fine:

“(…) En el mismo sentido, el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos del Estado, prescribe:

“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”.

Respecto de dicha memoria o informe, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 febrero 2014 (recurso de casación núm. 3721/2010) resume la doctrina jurisprudencial,



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





declarando: «la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que «la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y "un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias"».

A su vez, conforme a la sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 17 de mayo 2018 (rec. 325/2011; ECLI: ES:TSJCAT:2018:5694), en su FJº 3º:

“TERCERO: El artículo 24.1.a) del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TRLHL dispone que, con carácter general, el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

Y añade que, a tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

Por su parte, El artículo 25 del TRLHL, precisa: "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.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo".

En el mismo sentido, el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos del Estado, prescribe:

"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".

En interpretación de tales preceptos, la jurisprudencia ha señalado [véanse, por todas, las sentencias de 11 de diciembre de 2014 (casación 443/2014 , FJ 4º); 20 de mayo de 2016 (casación 3937/2014, FJ 4 º) y 19 de julio de 2016 (casación 2505/2015 , FJ 4º); que:

(a) La cuantificación de la tasa escapa a la discrecionalidad administrativa, por cuanto se trata de alcanzar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o el aprovechamiento de los bienes afectados, como si no fueren de dominio público. Se trata de un concepto jurídico indeterminado.

(b) No obstante lo anterior, en la fijación de ese valor, que ha de responder al principio de equivalencia, el margen de maniobra de las autoridades locales es ciertamente amplio. En otras palabras, la potestad local para cuantificar la tasa no es discrecional, pero sí lo es la elección del método seguido o los criterios aplicados para calcularlo.

(c) En todo caso, esos métodos y criterios han de ser objetivos, públicos y transparentes, proporcionados, no discriminatorios y adecuados a la finalidad que persiguen: determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad obtenida por el beneficiario como si los bienes no fueren de dominio público.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





(d) Unos y otros, métodos y criterios, así como el valor en el mercado de la utilidad deben ponerse de manifiesto en el informe técnico-económico, que se erige así en pieza imprescindible para la cuantificación de la tasa.

Respecto de dicha memoria o informe, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 febrero 2014 (recurso de casación núm. 3721/2010) resume la doctrina jurisprudencial, declarando:

«la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que «la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y " un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias".

Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts. 15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos, resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;		





Es, en fin, una exigencia del mandato constitución de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la CE) que en el presente caso se vería vulnerado en la interpretación de la norma que propone la recurrente: que a la Administración Local se le permitiera que ejerza la potestad de establecer coeficientes multiplicadores para liquidar la deuda tributaria dependiendo de los usos y o dependiendo de las superficies, sin justificar en que medida, aunque sea de modo aproximado, los mismos responden a razones de igualdad, justicia tributaria o capacidad contributiva (art. 31.1 de la CE).

Pero, además, como se ha apuntado en las Sentencias antes parcialmente transcritas, los interesados y afectados por la imposición de las tasas locales, han de tener la posibilidad de conocer las razones que llevan a la Administración local a la imposición de las tasas y que justificaron, no sólo la cuota global a aplicar, sino también las razones que motivaron, en su caso, la fijación de las tarifas correspondientes o, en definitiva, de los concretos parámetros fijados para la liquidación de la cuota tributaria. De lo contrario, carecerían los interesados de instrumentos para, en su caso, plantear alegaciones al respecto, tanto en el trámite de información pública como mediante la interposición de los recursos procedentes, frente a la aprobación definitiva de las Ordenanzas Fiscales, dejando con ello sin contenido los arts. 17.1 y 19.1 del TRLHL, ya que los interesados carecerían de los elementos necesarios para oponerse, por razones de legalidad, a los parámetros, en este caso coeficientes, establecidos para la liquidación de la cuota tributaria de la tasa». (...)

En tanto que, conforme a la sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 13 septiembre de 2012 (rec. 457/2012; ECLI: ES:TSJCAT:2012:9633), en su FJº 3º in fine:

“(...) la tasa que nos ocupa ya ha sido analizada por esta Sala en numerosas sentencias, entre ellas las sentencias 349/2006, de 4 de abril, 1214/2006, de 30 de noviembre de 2006, 602/2007, de 31 de mayo.

Hemos de reiterar ahora algunas de las conclusiones esenciales de nuestro criterio:

1.ª) El Informe técnico-económico del art. 25 LHL habrá de comprender un estudio financiero y habrá de versar no sólo sobre el coste del servicio o actividad sino también sobre la «justificación de la cuantía de la tasa propuesta», que de



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





esta forma exige una motivación especialísima, como resulta del segundo inciso del art. 20.1 LTPP («... 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»).

*2.ª) La aplicación de la doctrina constitucional contenida en la STC 185/1995 a la cuantificación de las tasas obliga a destacar que los criterios o límites señalados en la Ley (arts. 24.1 y 24.2 LHL) han de ser idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos (art. 25 LHL) se transforme en actuación libre o no sometida a límite. **En el caso del control judicial de la cuantificación de las tasas, ha de irse más allá del puro control de discrecionalidad (comprobación del cumplimiento de los requisitos formales: existencia misma del Informe Técnico-económico; ausencia de arbitrariedad y de desigualdad discriminatoria), para entrar de lleno en el control propio de los actos jurídicos indeterminados.** Desde luego, en la «zona de certeza negativa», en los que cabría ubicar los utilizados por la jurisprudencia de «reprobable exceso» o «notable desproporción» en la relación importe tasas-coste servicio; pero también, en lo que sea posible, en la «zona de incertidumbre o penumbra», si bien carece de cualquier sentido perseguir una equivalencia «matemática» entre importe y coste.*

También hemos de recordar que en nuestra citada sentencia 602/2007, de 31 de mayo de 2007, dijimos lo siguiente, de plena aplicación al presente caso: «no consta en absoluto en el expediente la necesaria "justificación de la cuantía de la tasa propuesta". No es que no haya la exigible motivación especialísima que hemos apuntado, sino que nada se dice en lugar alguno del expediente sobre esa justificación. Las tarifas del art. 6 de la Ordenanza carecen de cualquier justificación, en particular cuando incluyen diversas cantidades por metro cuadrado (de lo que se queja especialmente la recurrente, en cuanto Asociación de fabricantes de hormigón preparado), distintas según las actividades de que se trate, pero no en todas, porque para salas de juego, discotecas y bares especiales y para oficinas bancarias y de ahorro, se establecen exclusivamente elevadísimas cuotas fijas. Ni siquiera existen fijados límites o topes máximos para evitar resultados irracionales como resultado de la utilización de parámetros no justificados ni, por ello, mínimamente controlables».

3ª) En relación con tales informes la STS Sala 3ª, sec. 2ª, de 1 de julio de 2003, con cita de las sentencias de 12 de marzo de 1997, 12 de marzo y 22 y 23 de mayo de 1998 y 6 de marzo de 1999, declara al respecto que "el estudio económico financiero de



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;	





referencia no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una Ordenanza Fiscal y que, por tanto, es perfectamente subsanable, pues, por el contrario, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, como resultado de la valoración de la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación del servicio de que se trate, de modo que tal informe o elemento que coadyuva directamente a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva legal (artículos 10.a de la LGT y 31.3 de la Constitución, CE) ", así como que " **El informe es la garantía del principio de equivalencia entre importe previsible de la Tasa y coste previsible del servicio, y, por ello, su carácter esencial (ajeno a su virtualidad vinculante o no) es condición del contenido de la Ordenanza litigiosa, sin perjuicio de que no determine taxativamente los elementos del tributo (porque sólo establece los límites económicos que ha de respetar la imposición y la definición general de sus diferentes elementos), de modo que su inexistencia, propiamente dicha, provoca, fatalmente, la nulidad de la Ordenanza**", señalando en este sentido el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos , que " 1. 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", y añadiendo el párrafo segundo que "La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas.

La reciente STS de 7 de marzo de 2012 (ROJ 1708/2012) señala, con relación a esta materia, lo siguiente: «Sobre la importancia del estudio económico financiero ha tenido ocasión de pronunciarse la Sala, habiendo declarado que **la ausencia formal del documento así como la insuficiente justificación de los valores de mercado de referencia que justifique el importe de la exacción supone un vicio de nulidad que afecta tanto a la propia Ordenanza como a las liquidaciones giradas en su aplicación**, sentencias, entre otras, de 19 de Octubre de 1999 , 11 de Noviembre de 1999 y 8 de Marzo de 2002 y 9 de Julio de 2009).

También el Tribunal Constitucional, en la sentencia núm. 233/1999, de 13 de Diciembre, en relación con esta exacción, pero bajo la forma de precio público, afirmó la obligación de los entes públicos de justificar el establecimiento del mismo, previa la



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





necesaria Memoria económico-financiera, al declarar en su fundamento de Derecho 19 que "tanto el valor de mercado como la utilidad constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración Local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público. Ciertamente, el contenido exacto de tales magnitudes depende de variables a menudo inciertas; pero no es dudoso que tales variables y, por tanto, tales magnitudes, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva arbitraria, del ente público"».

Las mismas circunstancias concurren en la Ordenanza aquí cuestionada, al no constar memoria económico financiera que justifique la tasa, con la consiguiente estimación de la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado a quo."

Defiende la sentencia de esta Sala y Sección, de fecha 3 de abril de 2008 (rec. 1093/2007), en su FJº 2º, que:

"SEGUNDO: Como ya ha tenido ocasión de señalar esta Sala en anteriores resoluciones, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene sosteniendo que la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general, al combatir los actos de aplicación individual de las mismas, no puede referirse a irregularidades del procedimiento cuando fueron dictadas (SS TS de 22 de junio de 2002 y 11 de octubre de 2005). Ello no obstante, la alegación relativa a la inexistencia de memoria económico financiera sobre el coste de la actividad no constituye un defecto de forma sino de fondo por afectar a la validez de la propia Ordenanza, según añade esa misma doctrina, al sostener que la ausencia o insuficiencia de la memoria económico financiera en estos casos es causa de nulidad absoluta, por aplicación del art. 62.1, e) de la LRJAP , ya que las Ordenanzas Locales se justifican por el art. 23 de la Ley 39/1988 y su elaboración ha de ajustarse a las reglas de los artículos 24 y 25 de la misma (SSTS de 7 de febrero de 2000, 14 de abril de 2000 y STC núm. 233/99, de 16 de diciembre); de lo que se desprende que sea posible en este caso esa impugnación indirecta, dado que la actora, aquí apelante, alega un motivo de nulidad radical subsumible en el citado art. 62.1, e) de la LRJAP .

La indicada doctrina ha venido proclamando que en materia de tasas rige el principio de subsidiariedad o de equivalencia o equilibrio con el coste del servicio, en virtud del cual el establecimiento de la tasa tiene como objeto la financiación del servicio



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





para el cual se exige. Por lo tanto, lo que legitima el cobro de una tasa es la provocación de un gasto o coste; de lo que se deriva la exigencia de justificar la exacción de las tasas mediante la memoria económico financiera impuesta por los indicados preceptos. Las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1997, 23 de mayo de 1998, 6 de marzo de 1999 y 1 de julio de 2003, entre otras, sostienen que "el estudio económico financiero de referencia no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una Ordenanza Fiscal y que, por tanto, es perfectamente subsanable, pues, por el contrario, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, como resultado de la valoración de la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación del servicio de que se trate, de modo que tal informe o elemento que coadyuva directamente a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva legal (arts. 10.a) de la LGT y 31.3 de la CE) y, por tanto, si falta en la Ordenanza, ha de convenirse que la misma carece de un elemento esencial determinante de su validez y no responde a los criterios legalmente establecidos para la cuantificación de la Tasa"."

Por último, mantiene la sentencia de esta Sala y Sección, de 5 de febrero de 2019 (rec. apel. 15/2018; ECLI:ES:TSJCAT:2019:1509), en su FJº 2º, que:

"(...) cabe sintetizar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La necesidad de informes técnico-económicos ha de predicarse no sólo de los acuerdos de establecimiento de tasas, sino también de cualquier modificación de las cuotas tributarias en materia de tasas, formando parte la misma, junto con los demás antecedentes, del expediente de aprobación provisional de la Ordenanza que puede ser examinado por los interesados durante la exposición prevista en el art. 17.1 TRLHL. Así resulta del inciso primero del citado art. 20.1 LTPP, redactado según la Ley 25/1998 ("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 ...").

SEGUNDA.- El Informe técnico-económico habrá de comprender un estudio financiero y habrá de versar no sólo sobre el coste del servicio o actividad sino también sobre la "justificación de la cuantía de la tasa propuesta", que de esta forma exige una



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





motivación especialísima, como resulta del segundo inciso del mismo precepto ("... 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").

TERCERA.- La falta del informe o su inidoneidad para controlar la actuación administrativa determinará la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza. La transcrita STS de 8 de marzo de 2002 destaca la necesidad de "un mínimo rigor en su planteamiento y formulación", sin admitir "estimaciones puramente voluntaristas, carentes de todo apoyo técnico y estadístico que permita su análisis", para concluir que el Ayuntamiento debe "justificar debidamente el importe de la Tasa", constituyendo el informe "la principal, sino la única garantía de los contribuyentes, ante la posible arbitrariedad de los Ayuntamiento y consecuente indefensión de los contribuyentes". Por su parte, dicho art. 20.1 LTPP concluye que "La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas". Esta nulidad de pleno derecho no sólo tiene un alcance procedimental, en relación con la formación de la voluntad del órgano colegiado, sino un alcance sustantivo, al garantizar el cumplimiento del principio básico de las tasas, siendo invocable en las impugnaciones indirectas de las Ordenanzas con motivo de impugnación de liquidaciones giradas en su aplicación.

-- Que es indispensable que conste en el expediente la necesaria "justificación de la cuantía de la tasa propuesta" y, en su caso, que existan fijados límites o topes máximos para evitar resultados irracionales como resultado de la utilización de parámetros no justificados ni, por ello, mínimamente controlables. Y no basta que se acompañe ya en sede procesal documentación adicional, cual un "Informe explicativo de las bases del cálculo de la Memoria incorporada al expediente", por cuanto la actividad intelectual de recopilación de datos y elaboración del informe y, mediante abstracción de los mismos, la obtención de unas conclusiones, exige que todo ello se incorpore precisamente al expediente de elaboración de la Ordenanza y no solamente las supuestas conclusiones, siendo esa incorporación un requisito esencial e insubsanable a posteriori, máxime cuando se proponen unas tarifas que difieren sensiblemente de las acordadas por otros Municipios de la misma Comunidad Autónoma y que arrojan resultados cuya racionalidad no consta.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





-- Que la prueba de la justificación tanto del coste de las actividades administrativas en cuestión como la estimación de ingresos, así como la justificación de las tarifas y de los elementos señalados para su cálculo, corresponde al propio Ayuntamiento, aparte de constar en el expediente. La carga de la prueba corresponde al Ayuntamiento, o más exactamente, **la falta o manifiesta insuficiencia de los informes lleva consigo la nulidad de los acuerdos aprobatorios o modificatorios de los importes de las tasas, pues han de ser previos a la determinación por el Ayuntamiento del justo importe de acuerdo con la ley, y frente a esta omisión no puede prevalecer la presunción de legalidad de los actos administrativos, con cuya aplicación la carga de la prueba de que las cuantías son excesivos correspondería al administrado, lo cual sólo ocurrirá cuando efectivamente consten tales informes y con ello los acuerdos estén regularmente adoptados. En tal sentido, ya la STS de 14 de diciembre de 1999 destacó que el Ayuntamiento es quien ha debido asumir y pechar con la demostración y acreditación de la existencia y elementos del hecho imponible y de los datos necesarios y precisos para determinar, en definitiva, la magnitud económica de la base imponible de la Tasa, no sólo porque está a su cargo, por mor del principio de legalidad tributaria, el probar la concurrencia de los presupuestos legales que legitiman la exacción del tributo (elementos esenciales del hecho imponible y datos cuantificadores de la base imponible), sino también en razón al criterio aplicativo de que el "onus probandi" debe ser soportado por quien, por su posición, función y potestad de comprobación y de resolución, dispone o tiene "más facilidad" para asumirlo y desarrollarlo con la suficiente y necesaria objetividad.**

(...)

CUARTO.- La aplicación de los anteriores criterios al caso aquí enjuiciado conduce rectamente a la desestimación del presente recurso de apelación, con la consiguiente confirmación de la sentencia de instancia, y ex art. 27.2 LJCA, declaración de nulidad de las tarifas de la Ordenanza fiscal impugnada indirectamente."

CUARTO. Así pues, en la materia que nos ocupa, a la luz del anterior acervo legal y jurisprudencial, hemos de partir de un conjunto de premisas, que esta Sala reitera:



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





En materia de tasas locales la Ordenanza fiscal es un requisito formal legalmente dispuesto para que el tributo pueda ser establecido y exigido, mas también instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales, sin que pueda contradecir la Ley;

Son vicios sustantivos en la Ordenanza la inclusión en su texto de hechos o magnitudes económicas para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, no debidamente justificados en el informe técnico-económico o memoria económico-financiera;

Aquellas Ordenanzas deberán adoptarse a la vista de los informes económico-financieros, en que se ponga de manifiesto el valor de mercado de la utilidad, o el coste del servicio o actividad, a modo de motivación esencial y especialísima, informes que habrán de incorporarse al expediente de elaboración y aprobación de la Ordenanza;

Cuando se cuestiona directamente la validez sustantiva de algún elemento del tributo, cuya configuración o determinación depende de la propia corrección del estudio económico-financiero, tanto la impugnación directa (es el caso) como la indirecta son instrumentos hábiles para cuestionar aquellos elementos esenciales, dependientes de la suficiencia y plenitud **(no digamos existencia misma)** del estudio económico-financiero;

Por exigencia del principio de legalidad el estudio económico-financiero representa un trámite esencial o imprescindible para la elaboración y aprobación de la Ordenanza, nuclear o medular para la conformación de elementos esenciales, necesarios para la validez de las exacciones;

Es lógico que si cualquier elemento que directamente coadyuve a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva de Ley, y las Ordenanzas fiscales desempeñan un papel que trasciende la mera colaboración reglamentaria cuando se trata de ingresos de derecho público de



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;		





las Corporaciones Locales, **no pueda sino concluirse que el estudio económico-financiero (discernible como tal en su contenido) deba preceder a la vigencia misma de la Ordenanza;**

La ausencia formal del documento, o la insuficiente justificación de los valores en el estudio económico-financiero que justifiquen el importe de la exacción, supone un vicio de nulidad que afecta a la propia Ordenanza, y a las liquidaciones giradas en aplicación de la misma;

No cabe siquiera permitir, desde un prisma ya constitucional, la duda de que las magnitudes valor de mercado, o coste de la actividad o servicio, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, arbitraria en definitiva;

La memoria económico-financiera ha de contener todos los principios y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza fiscal, desprendiéndose de su lectura no sólo el valor de mercado, o el coste de la actividad o servicio, sino la justificación razonada que lleva a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota;

La aprobación de la memoria económico-financiera constituye no sólo un mero requisito formal, sino una pieza clave para la exacción de las tasas y un medio de garantía y control (judicial, cuando menos) de que el principio de equivalencia se respeta, y para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias;

La cuantificación de la tasa escapa a la discrecionalidad administrativa, habiendo de alcanzarse el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento de los bienes afectados, o el coste de la actividad o servicio, no más;

Los métodos y criterios para alcanzar ese valor o coste han de ser objetivos, públicos y transparentes, adecuados a la finalidad que



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;





persiguen, habiendo de ponerse de manifiesto en la memoria económico-financiera (de ahí su sustancialidad), en una suerte de motivación especialísima, cualificada o reforzada, que a los Tribunales de este orden jurisdiccional incumbe cabalmente controlar;

Siendo en suma el informe garantía del principio de equivalencia, reviste carácter esencial, sustantivo, no meramente adjetivo en el procedimiento de elaboración y aprobación de la correspondiente Ordenanza; y

Es criterio reiterado de esta Sala (en el que la juzgadora a quo no parece haber reparado) que la nulidad de pleno derecho derivada de la inexistencia o manifiesta insuficiencia (que en casos extremos es dable apreciar al Tribunal) de la memoria económico-financiera no tiene un alcance meramente procedimental, sino sustantivo; y que la legalidad tributaria concierne a la concurrencia de los presupuestos legales para la exacción del tributo, dependiendo de la recta elaboración del estudio económico-financiero la correcta determinación de elementos esenciales del hecho imponible y datos cuantificadores de la base imponible.

QUINTO. En el supuesto de autos, la modificación de las Ordenanzas 10 (tasa por la realización de actividades jurídico-administrativas de competencia local) y 11 (tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local), que, hecho reconocido por el propio Ayuntamiento recurrido, contempla, para ambas, modificaciones de la cuantía de las tasas (y en algún caso la previsión de nuevos supuestos sujetos a tasa), no viene precedida (conclusión nuestra) de la aprobación de informe económico-financiero alguno que arroje el cálculo del coste de la actividad o servicio prestado, ni el de la utilidad que reporta el correspondiente uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local.

Los informes a que alude el Ayuntamiento recurrido en contestación a la demanda, por referencia a las modificaciones concretamente impugnadas,



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V	
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;		





consisten en informe del Jefe de la Unidad de Actividades y Sostenibilidad (documento 5 del expediente), que incluye la creación de una nueva tasa, por la tramitación de expedientes de consulta previa de clasificación de las actividades; informe del Jefe de la Unidad de Gestión Tributaria (documento 7 del expediente), sobre modificaciones de cuota (Ordenanza nº 10); e informe del Jefe del Área de Seguridad Ciudadana, Movilidad y Vía Pública (documento 9 del expediente), sobre modificación de cuantía de tasas para la Ordenanza nº 10 y previsión de nuevos supuestos de tasa, con su cuantía, para la Ordenanza nº 11. Los extremos recogidos (el alcance de las modificaciones, se entiende) son de hecho reconocidos por el Ayuntamiento en contestación a la demanda.

Ninguno de los anteriores informes, pese a contener nuevos supuestos de tasa, con su cuantía, y modificaciones de cuantía de tasas ya establecidas, alberga en su seno un solo dato del que colegir los criterios empleados para el cálculo, ya en cuanto al coste de la actividad o servicio de prestación gravada, ya en cuanto al valor de la utilidad reportada por el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local. Consisten de hecho los aludidos informes en simples propuestas de modificación de las Ordenanzas enunciativas o descriptivas de su contenido (el de las modificaciones propuestas). No pudiendo tener los mismos la consideración de informe económico-financiero, su radical ausencia, para ambas Ordenanzas (10 y 11), ha de determinar la nulidad de sus respectivas modificaciones en cuanto contemplen nuevos supuestos sujetos a tasa, con su cuantía, o la modificación al alza de cuantías de tasas ya establecidas y vigentes.

Por el contrario, por cuanto concierne a la Ordenanza nº 8 (tasa por servicios de recogida, transporte y tratamiento de residuos), existe en el expediente informe del Jefe de la Unidad de Actividades y Sostenibilidad (documento nº 10), en que se especifican gastos vinculados al servicio, y su total, ingresos y subvenciones directamente imputables al servicio, e ingresos totales en concepto de tasa. Luego, **se exponen los detalles de la economía del servicio, en sus ingresos y sus gastos**, y se formula la correspondiente propuesta en cuanto a la cuantía de la tasa. Demostrar el error, la irracionalidad,



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;	





o el desacierto en los datos contemplados, o en su traslación a una concreta cuantía de la tasa, era carga de una recurrente que decidió formular directamente demanda, sin contar con el expediente administrativo, y, a su vista, ni hace referencia alguna a su contenido, ni dirige una sola crítica al informe aludido, ni propone un solo medio de prueba con que tratar de cuestionar el acierto del informe, en función de las magnitudes, ciertas, públicas, transparentes, en que se apoya. Por cuanto concierne a la modificación de la Ordenanza nº 8 la impugnación, que no puede resultar más simple en sus términos, no alcanza a arrumbar la validez de la disposición.

El recurso, en suma, merece parcial estimación, en los términos del presente fundamento.

SEXO. A tenor de lo previsto en el artículo 139.1 LJCA, no procede especial pronunciamiento en materia de costas de la presente instancia.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Primera, ha decidido:

Primero. Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de [REDACTED] [REDACTED] contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Calonge i Sant Antoni, de fecha 21 de diciembre de 2023, de aprobación definitiva de las modificaciones de las ordenanzas fiscales para el ejercicio 2024, publicado en el BOP de Gerona nº 244, de 22 de diciembre de 2023, en cuanto a las ordenanzas fiscales núm. 10 (reguladora de la “taxa per a realització d’activitats jurídic-administratives de competència local”), y 11 (reguladora de la “taxa per utilització privativa i aprofitament especial del domini públic local”), disposiciones



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, María; Hernández Pascual, Isabel;





(modificaciones) que declaramos nulas de pleno derecho en la medida en que contemplan nuevos supuestos gravados por cada respectiva tasa, o la modificación al alza de cuantías de tasas ya establecidas, desestimando en lo demás las pretensiones de la recurrente.

Segundo. No hacer especial pronunciamiento en materia de costas de la presente instancia.

Notifíquese a las partes la presente sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe deducir, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 89.1 LJCA.

Y adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Firme la presente, procédase a la publicación de su Fallo en el mismo periódico oficial en que se publicó la disposición declarada nula, según lo dispuesto en el art. 72.2 LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Lo acordamos y firmamos.

Los Magistrados :



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





Puede consultar el estado de su expediente en el área privada de sejudicial.gencat.cat

Los interesados quedan informados de que sus datos personales han sido incorporados al fichero de asuntos de esta Oficina Judicial, donde se conservarán con carácter de confidencial, bajo la salvaguarda y responsabilidad de la misma, dónde serán tratados con la máxima diligencia.

Quedan informados de que los datos contenidos en estos documentos son reservados o confidenciales y que el tratamiento que pueda hacerse de los mismos, queda sometido a la legalidad vigente.

Los datos personales que las partes conozcan a través del proceso deberán ser tratados por éstas de conformidad con la normativa general de protección de datos. Esta obligación incumbe a los profesionales que representan y asisten a las partes, así como a cualquier otro que intervenga en el procedimiento.

El uso ilegítimo de los mismos, podrá dar lugar a las responsabilidades establecidas legalmente.

En relación con el tratamiento de datos con fines jurisdiccionales, los derechos de información, acceso, rectificación, supresión, oposición y limitación se tramitarán conforme a las normas que resulten de aplicación en el proceso en que los datos fueron recabados. Estos derechos deberán ejercitarse ante el órgano judicial u oficina judicial en el que se tramita el procedimiento, y las peticiones deberán resolverse por quien tenga la competencia atribuida en la normativa orgánica y procesal.

Todo ello conforme a lo previsto en el Reglamento EU 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, en la Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y en el Capítulo I Bis, del Título III del Libro III de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html	Codi Segur de Verificació: 6BM4D4V3OVM3CX20ELZTYB944PPTM9V
Data i hora 20/12/2024 14:08	Signat per Rodríguez Laplaza, Eduardo; Abelleira Rodríguez, Maria; Hernández Pascual, Isabel;





Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 30/12/2024 08:20

Mensaje

IdLexNet	202410732472134	
Asunto	Notifica resolución sentencia Procediment ordinari	
Remitente	Órgano	T.S.J.CATALUA CON/AD SEC.1 de Barcelona, Barcelona [0801933001]
	Tipo de Órgano	T.S.J. SALA DE LO CONTENCIOSO
Destinatarios	VILA BRESCO, MONTSERRAT [48]	
	Colegio de Procuradores	II-lustre Col·legi dels Procuradors de Lleida
Fecha-hora envío	23/12/2024 14:03:34	
Documentos	0801933001_20241223_0126_45608607_00.pdf (Principal)	
	Hash del Documento: 0bfa3f1376767cf48310bb49f63ad03b7d18edaf5afb91a650667ae36df19bc3	
Datos del mensaje	Procedimiento destino	ORD N 0000167/2024
	Detalle de acontecimiento	Notifica resolución sentencia

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
30/12/2024 08:15:19	VILA BRESCO, MONTSERRAT [48]-II-lustre Col·legi dels Procuradors de Lleida	LO RECOGE	
23/12/2024 14:03:43	II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona (Barcelona)	LO REPARTE A	VILA BRESCO, MONTSERRAT [48]-II-lustre Col·legi dels Procuradors de Lleida

(*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.