



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
Sala de lo Contencioso-administrativo de
VALLADOLID
Sección Tercera

SENTENCIA: 01406/2024

A
Equipo/usuario: JVA
Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
N.I.G: 24089 45 3 2023 0000131

PROCURADORA

FECHA DE NOTIFICACION

26.11.2024

PROCEDIMIENTO ORDINARIO N.º 882/2023

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De FEDERACION LEONESA DE EMPRESARIOS (FELE)
ABOGADO D. [REDACTED]
PROCURADORA [REDACTED]

Contra AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA
ABOGADO D. [REDACTED]
PROCURADORA [REDACTED]

Ilmos. Sres. Magistrados:

Don AGUSTÍN PICÓN PALACIO
Doña MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ
Don FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ
Don FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO

En Valladolid, a veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados al margen, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA Núm. 1406/24

En el **recurso contencioso-administrativo núm. 882/2023** interpuesto por la **FEDERACIÓN LEONESA DE EMPRESARIOS (FELE)**, representada por la procuradora [REDACTED] y defendida por el letrado [REDACTED], contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2022, por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida y tratamiento de basuras y otros residuos sólidos urbanos (BOP de León nº 5, de 10 de enero de 2023); es parte demandada el **AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA (LEÓN)**, representado por la procuradora [REDACTED] y defendido por el letrado [REDACTED], sobre Haciendas Locales.

Ha sido **ponente** el Magistrado don Francisco Javier Pardo Muñoz, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de 8 de marzo de 2023 la FEDERACIÓN LEONESA DE EMPRESARIOS (FELE) interpuso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de León recurso contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2022, por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida y tratamiento de basuras y otros residuos sólidos urbanos, publicado en el BOP de León nº 5, de 10 de enero de 2023.

Por auto de 12 de julio de 2023 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de León declaró su falta de competencia objetiva para el conocimiento del asunto, acordando la remisión de las actuaciones a esta Sala con emplazamiento de las partes.

SEGUNDO.- Recibidas las actuaciones, por interpuesto y admitido el presente recurso y recibido el expediente administrativo, por diligencia de ordenación de 10 de octubre de 2023 se tuvo por formulada la demanda que FELE había presentado ante el Juzgado en fecha 10 de mayo de 2023 en la que solicitaba se dicte sentencia que declare nulo, o subsidiariamente anulable, por no ser conforme a Derecho, el Acuerdo impugnado, todo ello con imposición de costas a la Administración demandada.

TERCERO.- Deducida la demanda se confirió traslado a la parte demandada para que contestara en el término de veinte días; mediante escrito de 21 de noviembre de 2023 el Ayuntamiento de Ponferrada se opuso a las pretensiones actoras solicitando la desestimación por completo de la demanda, con imposición a la recurrente de todas las costas causadas.

CUARTO.- Contestada la demanda se fijó la cuantía del recurso en 30.000 €; el proceso no se recibió a prueba al ser innecesaria la propuesta por la recurrente; las partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones, y las actuaciones quedaron el 1 de marzo de 2024 pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó el día 14 de noviembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Disposición impugnada y pretensiones de las partes.

Es objeto del presente recurso el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2022, por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por

recogida y tratamiento de basuras y otros residuos sólidos urbanos, publicado en el BOP de León nº 5, de 10 de enero de 2023.

La FEDERACIÓN LEONESA DE EMPRESARIOS en esencia alega que como no se conocen todas las unidades del padrón de viviendas y locales, ni se especifica cuántos locales hay por cada tramo de superficie -y así consta en el expediente-, es evidente que no se puede conocer el importe exacto de la recaudación de la tasa, lo que da lugar a su nulidad de pleno derecho ex artículos 20.1 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos y 24.2 y 25 TRLRHL por vulneración del principio de equivalencia entre coste del servicio e importe estimado de la tasa, adoleciendo así el informe económico de insuficiencia y falta de motivación y transparencia; y que las cuotas tributarias asignadas a los tramos de locales en el artículo 5.3 de la Ordenanza son arbitrarias y carecen de justificación, no explicando de dónde se obtienen las tarifas medias asignadas a los apartados b.1 a) y b) para el cálculo de los ingresos.

El Ayuntamiento de Ponferrada se opone a la demanda alegando que las tarifas por recogida de basuras no han sufrido modificación, por lo que no es precisa su justificación; y que las tarifas por el servicio de tratamiento de basuras y residuos sólidos urbanos del artículo 5.3 es un hecho imponible que ya se venía pagando por los ciudadanos pero que se añade ahora con la modificación de la Ordenanza motivado por el cambio de gestión, del Consorcio provincial (GERSUL) al Ayuntamiento, por lo que tampoco sería necesaria su justificación dada su preexistencia, si bien sí están justificadas en el informe económico-financiero elaborado por el Tesorero municipal, al que se remite.

SEGUNDO.- Sobre el informe técnico-financiero de las ordenanzas fiscales. Normativa aplicable y doctrina jurisprudencial.

El artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) establece que *"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.*

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello

con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

3. La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en:

- a) La cantidad resultante de aplicar una tarifa,*
- b) Una cantidad fija señalada al efecto, o*
- c) La cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos.*

4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas".

Y el artículo 25 TRLRHL dispone 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 aquéllos, respectivamente".

La STS de 19 de diciembre de 2007 señala que «Desde luego, el último precepto solo exige el informe técnico-económico que acredite la previsible cobertura del coste de los servicios, en el caso de establecimiento de tasas para financiar, total o parcialmente, los mismos. Ahora bien, dicha circunstancia no pueda servir de base para permitir que las modificaciones de las tarifas que puedan producirse en el futuro, se hagan sin la justificación del principio de equivalencia recogido en el artículo 24, que afecta a los ingresos, pero también a los costes del servicio, pues lo contrario supondría dejar al administrado en posible situación de indefensión ante cualquier actuación administrativa de carácter arbitrario. Por ello, la normativa local, de forma explícita o implícita, ha exigido tradicionalmente que la modificación de tarifas aparezca suficientemente justificada en el expediente administrativo».

Posteriormente, en refuerzo de su consideración la STS de 19 de diciembre de 2007 que acabamos de citar, recuerda que «ya con posterioridad a los hechos y con mejor técnica, el artículo 20.1 de Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, y que sigue teniendo carácter supletorio respecto de la legislación que regula las "Haciendas Locales", dispone:

"Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración,

una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas", y concluye que "En cualquier caso, entiende la Sala que el artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales, antes transcrito (heredero del artículo 214 del Texto Refundido de 1986, pues la Disposición Derogatoria de la Ley 39/1988, dejó sin efecto, entre otras disposiciones, el Título VIII de aquél), que, exige, de un lado, que las tasas por la realización de una actividad o por la prestación de un servicio, no excedan en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, y, de otro, que se tengan en cuenta los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o de la actividad, incluidos los de carácter financiero, amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación, no sufragados por contribuciones especiales (sin olvidar los criterios genéricos de capacidad económica a que hace referencia el apartado 3 del artículo 24), permite afirmar que en el expediente de modificación de tarifas, ha de quedar suficientemente acreditado, en lo que ahora interesa, el importe de los costes del servicio, pues en otro caso, no sería posible el control de la regla de equivalencia y supondría permitir la posible indefensión ante actuaciones administrativas arbitrarias».

La doctrina interpretativa de dichos preceptos es la que se deriva sustancialmente de las SSTC de 185/1995, de 14 de diciembre, y 106/2000, de 4 de mayo, según las cuales el principio de reserva legal establecido en la Constitución para la imposición de los tributos ha de estimarse respetado, respecto a las tasas y precios públicos cuando, como hacen los artículos 20 y 25 de la Ley de Haciendas Locales, al igual que sus correlativos de la Ley de Tasas y Precios Públicos, se impone la necesidad de un informe técnico-económico o memoria económico-financiera donde se establezcan las oportunas consideraciones para cuantificar el coste de los servicios o las utilidades derivadas de los aprovechamientos del dominio público, de tal manera que este requisito, lejos de ser una formalidad procedimental, determina la viabilidad constitucional de la facultad de las Corporaciones Locales para acordar su imposición. Ello no obstante, la STS de 27 de noviembre del 2012, recurso 989/2010, recuerda que «la simple actualización de las tarifas por la variación del IPC experimentada en el año 2006 no hacía preciso un estudio económico-financiero, según reiterada jurisprudencia de la Sala, sentencias, entre otras, de 7 de abril de 2006, cas. 4812/2004 y 7 de febrero de 2009, casación 4290/2005».

Así pues, y sobre la base de que las tasas son tributos que, por hallarse emparentados con la teoría de los precios públicos o precios políticos, la ley que las regula quiso que se orientaran en función del principio de equivalencia, de suerte que la cuantía global de estos derechos económicos no excediera del coste global de los servicios que iban a financiar, debe estarse a la doctrina jurisprudencial (por todas, STS de 18 de diciembre de 2000) en torno a la interpretación sobre la relación entre el importe de la tasa y el coste del servicio, en el sentido de que *«La equivalencia entre coste del servicio e importe estimado de las tasas por la prestación del mismo se refiere a "su conjunto", como dice el art. 24 de la Ley de Haciendas Locales...; no cabe, por lo tanto, exigir esa equivalencia en cada liquidación, ni que en cada expediente liquidatorio se incluya un estudio económico particularizado de la adecuación, caso por caso»*, añadiendo que *«la Jurisprudencia ha partido del carácter global de la equivalencia entre el coste del servicio e importe de la tasa, así en las de 12 de Marzo, 23 de Mayo y 9 de Julio de 1998, entre las más recientes»*, doctrina ratificada por la STS de 30 de noviembre de 2002 (*«...el principio de capacidad económica presenta en las tasas la significación secundaria y relativa a que se acaba de hacer mención. A su lado, la idea de contraprestación, a que, como antes se dijo, ha ido tradicionalmente unida su concepto, hace que, entre los principios informadores de esta modalidad tributaria, el prevalente sea el de equivalencia de costes, pero no en relación con el coste del servicio concreto que se preste por la Administración, sino, en su conjunto, respecto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate ex arts. 24.1 LHL y 19 LTPP»*).

En cuanto a la elaboración propiamente dicha del informe, la STS Sala 3ª, sec. 2ª, de 19 de octubre de 1999, tras señalar que *«De ahí, precisamente, que, en lo que aquí interesa y como ya declaró esta Sala, entre otras y por no citar más que una de las más recientes, en la Sentencia de 6 de Marzo de 1999, tanto el art. 214.1 del Texto Refundido del Régimen Local de 1986, como, hoy, el art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales precitados, vedan que el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad pueda exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate»*, añade *«y de ahí igualmente que: a) Para la determinación de ese coste global, real o previsible, los preceptos acabados de citar impongan tener en cuenta los gastos de personal, de material y de conservación, cargas financieras y amortización de las instalaciones directamente afectadas no sufragadas por contribuciones especiales, así como el porcentaje de los gastos generales de administración que le sean atribuibles o, como, con mejor técnica, establece el precepto de la Ley de Haciendas Locales, "los gastos directos o indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o de la actividad, incluso los de carácter financiero,*

amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación, no sufragados por contribuciones especiales, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan o del organismo que los soporte».

Más concretamente, la STS Sala 3ª, sec. 2ª, de 8 de marzo de 2002, tras reconocer las dificultades de llevar a cabo una contabilidad analítica de costes, más difícil a medida que la Administración municipal de que se trate es más reducida en medios materiales y personales, por la concentración ineludible en la prestación de los servicios, declara que *«es menester, no obstante, un mínimo rigor en su planteamiento y formulación»* y que aunque no es misión de la Sala elaborar un modelo económico-financiero, sí es misión del Tribunal Supremo *«recoger y sintetizar aquellos datos que se han considerado precisos por la doctrina jurisprudencial sobre la materia, como respuesta a las críticas formuladas por numerosos contribuyentes en relación a la justificación de la cuantía de la tasa de apertura de establecimientos»*, y *«Así, es imprescindible en este tipo de estudios económico-financieros no sólo cuantificar los costes directos e indirectos del servicio, sino también acompañar series estadísticas, del número de expedientes instruidos para el otorgamiento de licencias de apertura de establecimientos y de la recaudación obtenida para así llevar a cabo el análisis crítico del coste calculado y de sus naturales ajustes»* y *«si se elabora con rigor técnico, debe contener, una vez calculado el coste total del servicio, acompañado de las series cronológicas ya indicadas, la justificación de los módulos de determinación de la base de la tarifa, de la propia tarifa o de las cuotas fijas (art. 24, apartado 2, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre), con indicación de su relación funcional con el coste del servicio y, si se aplicasen criterios o módulos de capacidad económica (art. 24, apartado 3, de dicha Ley), es necesario justificar su correlación con la distinta capacidad económica, y, por último, es menester justificar la tarifa o el tipo de gravamen, si se han establecido, mediante el correspondiente análisis previsional, de manera que el resultado de su aplicación, así previsto, se ajuste a la tendencia de las series cronológicas del coste del servicio, del número de licencias y de la recaudación de dicha tasa»*, y que en definitiva, *«La Sala es consciente de la dificultad de realizar este tipo de estudios, en especial, en los pequeños municipios, de forma que los requisitos expuestos son un desideratum, y que en ciertos aspectos será obligado admitir ciertas aproximaciones, sin base estadística suficiente, pero, en todo caso, exhorta sobre la necesidad ineludible de huir de la arbitrariedad y de evitar la indefensión de los contribuyentes, que son frecuentemente la parte débil e indefensa de la relación jurídico-tributaria»*.

Elo no obstante, la STS de 20 de febrero de 2009 matiza que *«...del mismo modo que hemos visto que hace el Tribunal Constitucional, esta Sección viene rechazando con carácter general que el principio de equivalencia propio de las tasas deba aplicarse de una manera rígida o rigurosa. En este sentido, hemos afirmado que la «equivalencia entre el coste del servicio y la tasa», «no tiene necesariamente que ser total en cada ejercicio, sino razonablemente fundado en el conjunto de lo previsible» (Sentencia de 12 de marzo de 1998 (rec. cas. núm. 3161/1992), FD Cuarto); que en las normas actuales «se flexibiliza la aplicación del principio de equivalencia que inspiraba las leyes anteriores», aunque se «continúa manteniendo el criterio de que el importe de las Tasas se ajuste lo más posible, sin superarlo injustificadamente, al coste de los servicios» [Sentencia de 11 de marzo de 2003, cit., FD A); la cursiva es nuestra]; que «notorio es la dificultad que entraña ajustar exactamente los dos términos de la ecuación indicada [recaudación por la tasa y coste el servicio] por lo que sólo la prueba de una demasía arbitraria y carente de justificación podría dar lugar» a la lesión del principio de equivalencia [Sentencia de 15 de marzo de 2003 (rec. cas. núm. 3114/1998), FD Tercero]; que hay que tener en cuenta el «carácter relativo del citado principio», de manera que el recurrente «partía del erróneo planteamiento de exigir una exacta equivalencia entre el coste del servicio y lo presupuestado» [Sentencia de 25 de enero de 2006 (rec. ordinario núm. 64/2003), FD Segundo; en casi idénticos términos, Sentencia de 23 de enero de 2006, cit., FD Primero, in fine]; que lo que exige el principio de equivalencia es la existencia de un «razonable equilibrio» entre ingresos y costes (Sentencias de 19 de junio de 1997, cit., FD Segundo; y de 18 de septiembre de 2007, cit., FD Quinto); que no se vulnera el principio de equivalencia porque, si bien para un determinado ejercicio «las previsiones recaudatorias excedieron notablemente del coste del servicio, de la propia constatación documental aportada» se «desprendía, también, que para el ejercicio siguiente» la «relación se invertía» (Sentencia de 19 de junio de 1997, cit., FD Segundo); y, en fin, que para «un examen crítico de correlación entre el coste global de los servicios y la liquidación de las tasas es preciso atenerse a series históricas» (Sentencia de 10 de febrero de 2003, cit., FD Séptimo)».*

En fin, la STS de 16 de septiembre de 2010 recuerda que *«esta Sala ha venido exigiendo que el «Informe técnico-económico» o «Memoria económico-financiera» que reclama la Ley (arts. 25 de la LHL y 20.1 de la LTPP, respectivamente) especifique con el suficiente detalle cómo se han determinado las tarifas correspondientes a las tasas cuestionadas, conteniendo una referencia a los costes del servicio al que va a dar cobertura la tasa y a los ingresos previsibles [entre muchas otras, Sentencia de 3 de diciembre de 2009 (rec. cas. núm. 1403/207), FD Cuarto]. Informe o Memoria -lo cierto es que no*

hacemos distinguos en función de que se trate de tasas locales o estatales- que, como hemos señalado en numerosas ocasiones, constituye «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» [entre muchas otras, Sentencias de 15 de junio de 1994; 19 de mayo de 2000; 10 de febrero de 2003; 1 de julio de 2003; 21 de marzo de 2007; 19 de diciembre de 2007], y que cuando existe, obliga entonces a los administrados recurrentes a acreditar que las cifras o las conclusiones que en la misma se contienen no son correctas «mediante un adecuado, suficiente e incontrovertible dictamen pericial» [Sentencia de 20 de febrero de 2009, cit., FD Decimocuarto; véase, asimismo, la Sentencia de esta Sala de 21 de octubre de 2005 (rec. cas. núm. 7199/2000), FD Séptimo]».

Por último, la más reciente STS de 19 de enero de 2024, recurso 2865/2022, contiene, entre otros y en lo que al debate planteado en este recurso, los siguientes pronunciamientos en relación también a una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos: «2.- Por lo que se refiere a esta tipología de ordenanzas, la previsible cobertura del coste del servicio debe aparecer con nitidez en el acuerdo de establecimiento de la tasa y, específicamente, en el informe técnico-económico, a cuyo efecto el artículo 25 del TRLHL dispone:

"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."

Sin embargo, como puntualiza el Ayuntamiento de Algeciras, la memoria y el estudio técnico-financiero no operan condicionados por criterios extremadamente rigurosos al incorporar el legislador -así, en los artículos 24 y 25 TRLHL- conceptos aproximativos tales como "previsible cobertura" del coste del servicio, "valor de mercado", "coste real o previsible", "criterios genéricos de capacidad económica" y "mantenimiento y desarrollo razonable del servicio".

3.- La operatividad de una eventual individualización volumétrica de los residuos -por cada actividad sujeta a gravamen, dice el auto de Admisión- de admitirse, se manifestaría en el plano de la distribución del coste de la actividad de recogida de basuras y de eliminación de residuos a cuya financiación se encuentra destinada la tasa impugnada.

Tal y como viene configurado el debate, sin perder de vista el factor de individualización anteriormente aludido, se trata de analizar si existe motivación de los parámetros del tributo y, más en particular, del reparto de tales costes con relación a los distintos contribuyentes desde una perspectiva de proporcionalidad, equivalencia y de capacidad económica.

4.- En su dimensión constitucional (artículo 31 CE), el sostenimiento de los gastos públicos debe realizarse de acuerdo con la capacidad económica a través de un sistema tributario en el que, evidentemente, se incluyan las tasas a las que no cabe negar su vertebración conforme a dicha capacidad.

Ahora bien, lo cierto es que el apartado 4 del artículo 24 del TRLHL, al referirse a la cuota tributaria matiza que, para "la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas", criterios que, sin embargo, no concreta.

No obstante, cumple decir que, por lo que se refiere a la Ordenanza aquí cuestionada, la categorización de la actividad económica (por remisión al IAE), la superficie del local o la categoría de la vía pública en que se ubique el local, operan ya como criterios genéricos, reveladores de la capacidad económica...

6.- Efectuada la anterior precisión, señala el auto de Admisión que no estamos ante una cuestión totalmente nueva, recordando que "en las sentencias de 20 de febrero de 2009 (casación 5110/2006) y 16 de septiembre de 2010 (casación 5403/2005) se expone que la aprobación de la memoria económico-financiera constituye una pieza clave para la exacción de las tasas, 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."

Esta es la perspectiva a la que, a la postre, debemos reconducir el examen de la cuestión planteada, esto es, atender a nuestros pronunciamientos en torno a la suficiencia de la motivación de las ordenanzas fiscales tomando como parámetro de referencia el contenido de los informes técnico-económicos que les sirven como soporte.

En definitiva, el debate que se plantea finalmente se ciñe a una cuestión de motivación propiamente de la tasa y, más en concreto, del reparto de los costes con relación a los contribuyentes, bajo el prisma de la proporcionalidad, la equivalencia y la capacidad económica.

7.- Conforme a una interpretación consolidada y reiterada de este Tribunal Supremo -entre otras, sentencia de 25 de junio de 2015, rec. 1424/2013, que evoca la sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. 5110/2006)- "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. 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"

En el plano de la cuantificación del importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad, nuestro ordenamiento jurídico se refiere al coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, magnitudes que operan como umbrales máximos para determinar aquel importe, a cuyo efecto se tomarán en consideración los parámetros contenidos en el art 24.2 TRLHL.

Sin embargo, en el plano de la distribución de la carga tributaria que comporta esta tasa, como afirma la parte recurrente, el ordenamiento jurídico no concreta, apriorísticamente, un elenco taxativo o excluyente de los concretos factores reveladores de capacidad económica que hayan de ponderarse...

11.- Sin perder de vista el marco jurisprudencial referenciado, la tarifa de la tasa -por lo que respecta a este recurso- se cuantifica en función de la distinta tipología de locales, por remisión a las distintas secciones de las tarifas del IAE.

Asimismo, la cuantía de la tarifa se incrementa en primer lugar, aplicando un recargo que depende de la superficie de los distintos tipos de locales y que pueden llegar, como en el presente supuesto, al 600%. También, se prevé un coeficiente corrector en función de la categoría de la vía pública donde esté ubicado el local. Estas categorías nuevamente son las establecidas en el callejero a efectos fiscales aplicable al IAE.

A nuestro juicio, la remisión a la regulación del IAE no resulta per se, motivo suficiente para concluir que la regulación de la tasa resulte incoherente pues, aunque sea por remisión, permite conocer al

contribuyente las cuantías que se aplican según actividades. La técnica de la remisión ha sido avalada, entre otras, en nuestra sentencia de 12 de noviembre de 2020, rec. 3637/2019, a propósito de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos que se remitía a la Orden EHA/3188/2006 y a la ponencia de valores del municipio.

Además, resulta razonable fijar la tarifa en función de las actividades de los alojamientos y locales, ya que la producción de residuos es diferente precisamente según el modelo de actividad con el que nos encontremos.

En definitiva, desde esta perspectiva, la metodología incluida en la tasa -por remisión a la clasificación de las actividades existentes en el IAE- no resulta ajena al principio de quien contamina paga.

En segundo lugar, no cabe afirmar que se infrinjan los principios de capacidad económica y de proporcionalidad por la circunstancia de que la tasa se determine a través de un coeficiente corrector aplicable a la tarifa, según la superficie de los locales. No parece ilógico que una mayor superficie del local genere un mayor volumen de residuos ante una misma actividad, sin que existan indicios que permitan refrendar una conclusión diferente. En este sentido, la sentencia de 27 de noviembre de 2012, rec. 989/2010, a propósito de la tasa de los residuos urbanos que derivan de establecimientos sanitarios, considera que el criterio de cuantificación utilizado no podía tacharse de ilógico por tener en cuenta la superficie y las distintas cuotas de generación de residuos.

En tercer lugar, tampoco se presenta como irracional discriminar la tarifa atendiendo a un coeficiente de situación del local, calculado por remisión al mismo coeficiente aplicable en el IAE, coeficiente de situación reconocido con relación al IAE en el artículo 87 del TRLHL a efectos de ponderar la situación física del local dentro de cada término municipal (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2007, rec. 6169/2001) y que al proyectarse sobre la tasa que nos ocupa - recordemos lo dicho sobre la indefinición de criterios a los efectos de la distribución conforme a la capacidad económica- racionaliza de forma objetiva el reparto de la carga tributaria.

Las características de cada actividad y el propio establecimiento en el que se desarrolle son indicadores de la capacidad económica, tenidos en cuenta al fijar las tarifas correspondientes a cada uno de los epígrafes. Por su parte, el coeficiente de situación reflejaría el respeto al principio de capacidad económica y proporcionalidad desde otra perspectiva que, en este caso, sería la ubicación del local en el municipio (mayor valor catastral, mayor número de servicios públicos de los que se beneficia, incremento de las dificultades de acceso y circulación en zonas céntricas...)

La sentencia de 5 de junio de 2009, rec. 3440/2003, enfatiza - desde la perspectiva del IAE- que la categoría de las calles, como reflejo de capacidad económica, ha de motivarse por los Ayuntamientos, atendidos criterios de justicia social, comprensibles para los contribuyentes. En concreto, se apuntó allí que, "como las categorías de las calles son el elemento fundamental para la aplicación de los índices de situación, es claro que deberán establecerse aquéllas en función de los rendimientos netos medios presuntos que obtengan las empresas según las calles, de manera que una técnica fiscal depurada podría incluso desembocar en distintas clasificaciones de categorías de calles, según actividades, pues es innegable, por ejemplo, que para los despachos profesionales (Abogados, Notarios, Médicos, etc.) rigen criterios valorativos distintos que para las actividades comerciales."

Recapitulando, en el presente asunto, la remisión a la regulación del IAE para aplicar el coeficiente de situación no resulta irracional, pues ya en su configuración se ha debido tener en cuenta los principios de capacidad económica y proporcionalidad (respecto del IAE, sentencia de 20 de junio de 2014, rec. 1665/2012), sin que, por lo demás, se ofrezcan argumentos que permitieran rebatir la correcta clasificación de las vías en orden al principio de capacidad económica y proporcionalidad.

Por otra parte, la delimitación por actividades, la superficie de los locales y su concreta ubicación, permiten una evaluación indirecta del volumen de residuos, pero no su determinación previa y exacta para cada actividad o contribuyente; no obstante, dicha circunstancia no determina la invalidez de la Ordenanza por cuanto no constituía una exigencia ni desde la perspectiva del principio de equivalencia ni a tenor de la legislación vigente en el momento en el que la tasa se devengó».

TERCERO.- Sobre la nulidad de la Ordenanza por insuficiencia del padrón municipal de viviendas y locales; falta de justificación de las tarifas medias; vulneración del principio de equivalencia: concurrencia. Nulidad de pleno derecho.

La Federación recurrente en esencia alega que como no se conocen todas las unidades del padrón de viviendas y locales, ni se especifica cuántos locales hay por cada tramo de superficie -y así consta en el expediente-, es evidente que no se puede conocer el importe exacto de la recaudación de la tasa, lo que da lugar a su nulidad de pleno derecho ex artículos 20.1 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos y 24.2 y 25 TRLRHL por vulneración del principio de equivalencia entre coste del servicio e importe estimado de la tasa, adoleciendo así el informe económico de insuficiencia y falta de motivación y transparencia; y que las cuotas tributarias asignadas a los tramos de

locales en el artículo 5.3 de la Ordenanza son arbitrarias y carecen de justificación, no explicando de dónde se obtienen las tarifas medias asignadas a los apartados b.1 a) y b) para el cálculo de los ingresos.

El Ayuntamiento de Ponferrada se opone a la demanda alegando que las tarifas por recogida de basuras no han sufrido modificación, por lo que no es precisa su justificación; y que las tarifas por el servicio de tratamiento de basuras y residuos sólidos urbanos del artículo 5.3 ya se venían pagando por los ciudadanos, aunque se añade ahora a la Ordenanza motivado por el cambio de gestión del servicio de tratamiento de basuras y otros residuos sólidos urbanos -del Consorcio Provincial de León (GERSUL) a los Ayuntamientos interesados, entre ellos el de Ponferrada, mediante un Convenio de Cooperación Horizontal con la Diputación Provincial de León-, por lo que tampoco sería necesaria su justificación dada su preexistencia; que en todo caso, partiendo de las categorías establecidas para la recogida de basuras -diferenciando por superficie y actividad-, dichas tarifas de tratamiento están justificadas en el informe económico-financiero elaborado por el Tesorero municipal, cuyo contenido desglosa y analiza, representando un 75% de las que estaban fijadas para la recogida, resultando de la comparativa con las que venía cobrando GERSUL una rebaja notable en todas las categorías, con unos ingresos que no superan el coste del servicio, por lo que no se vulnera el principio de equivalencia.

El artículo 5.3, apartado b), epígrafe 2º, de la Ordenanza -el apartado a), epígrafe 1º se refiere a las viviendas-, sobre el que la Federación recurrente proyecta su impugnación señala lo siguiente: *"3.-Las tarifas para el servicio de tratamiento de basuras y residuos sólidos urbanos son las siguientes:...*

b) Epígrafe 2.º. Alojamiento, locales y establecimientos.

b).1. Por cada alojamiento, local o establecimiento, sin distinción de categorías de calles, pero sí de su destino y superficie calculada según la normativa del impuesto de actividades económicas, se aplicarán las siguientes tarifas anuales:

a) Alojamiento, locales y establecimientos en donde se desarrollen actividades susceptibles de producir un volumen superior al habitual de residuos urbanos

- | | |
|--|-----------------|
| <i>• Con una superficie inferior a 200 m²</i> | <i>56,25 €</i> |
| <i>• Con superficie de 200 a 399 m²</i> | <i>187,50 €</i> |
| <i>• Con una superficie de 400 a 999 m²</i> | <i>375,00 €</i> |
| <i>• Por cada 500 m² o fracción que exceda de 999 m²</i> | <i>75,00 €</i> |

b) Resto de alojamiento, locales y establecimientos.

- | | |
|--|-----------------|
| <i>• Con superficie inferior a 200 m²</i> | <i>37,50 €</i> |
| <i>• Con superficie de 200 a 399 m²</i> | <i>123,75 €</i> |
| <i>• Con superficie de 400 a 999 m²</i> | <i>247,50 €</i> |
| <i>• Por cada 500 m² o fracción que exceda de 999 m²</i> | <i>49,50 €</i> |

Se consideran actividades susceptibles de producir un volumen superior al habitual de residuos urbanos las mismas señaladas para las tarifas del servicio de recogida de basuras y otros residuos sólidos urbanos"; es decir, añadimos nosotros:

"- Comercio de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio, hipermercados, supermercados, centros de comercio mixto como grandes almacenes, cooperativas de consumo, economatos y asimilados.

- Actividades sanitarias como hospitales, clínicas y similares.

- Actividades asistenciales como centros residenciales y asistenciales.

- Servicios de hostelería como hoteles, hostales, pensiones, fondas, residencias con comedor y similares.

- Servicios recreativos, culturales y de restauración como cines, salas de baile, discotecas, bingos, restaurantes, cafeterías, cafés bares, chocolaterías, casinos, clubs y similares.

- Cualquier otra actividad susceptible de producir un volumen superior a lo habitual de basuras o residuos sólidos urbanos, tales como mataderos, almacenes de alimentación, talleres o similares".

Lo primero que debemos significar es que es cierto que el servicio de tratamiento y gestión de basuras y otros residuos sólidos urbanos se venía realizando y cobrando con anterioridad a través del Consorcio Provincial GERSUL; sin embargo, es exigible el informe económico-financiero que justifique las cuotas tributarias asignadas ahora a dicho servicio por el Ayuntamiento de Ponferrada en la medida en que la modificación impugnada de la Ordenanza de recogida de basuras preexistente -primera tarifa por recogida- incorpora a su regulación, ampliándola, un nuevo hecho imponible: el "tratamiento" de las basuras y residuos sólidos urbanos -segunda tarifa-, siendo por tanto de aplicación toda la normativa y doctrina que hemos expuesto.

Por otro lado, la Federación recurrente no cuestiona el coste anual previsible del servicio fijado en el informe técnico-económico elaborado por el Tesorero municipal en fecha 17 de octubre de 2022 por importe de 1.724.039,49 euros. Tampoco cuestiona la diferenciación conceptual, ya incluida en la tasa por recogida de basuras, entre viviendas y comercios y, entre estos, la distinción por superficie (en un sistema de escala) y tipología de actividad: grandes productores de residuos, y resto de alojamientos, locales y establecimientos.

En cuanto a los ingresos el informe contempla volumen total anual de 1.612.153.50 euros, que suponen un déficit de explotación del servicio de 111.885,99 euros, lo que representa un cobertura mediante la tasa del 93,51% del coste del servicio de tratamiento. En concreto, y respecto de las tarifas aquí discutidas, el informe contempla una

recaudación total por los locales aproximada de 358.293,50 euros, con una distribución también aproximada de 182.528 euros por 1.473 locales susceptibles de producir volumen superior -con tarifa media de 124 euros-, y otros 175.765,50 euros por 2.529 del resto de locales - con una tarifa media de 69,50 euros-.

Así las cosas, procede analizar conjuntamente las dos objeciones sobre las que, en definitiva, la Federación recurrente funda su alegato de vulneración del principio de equivalencia entre el coste del servicio y el importe estimado de las tasas por la prestación del mismo; de un lado, que si el padrón municipal es incompleto y no se puede determinar el número de todas las viviendas y locales, difícilmente se puede conocer el importe exacto de la recaudación, por lo que no queda garantizado el principio de equivalencia; y, de otro, que el informe no explica ni especifica de dónde se obtiene la cifra de "tarifas medias".

Partiendo del padrón preexistente para el servicio de recogida de basuras el informe técnico-económico reconoce, en efecto, que "A la fecha de emisión de este informe se conocen los datos de casi todas las unidades del padrón definitivo de la Tasa. Concretamente, la práctica totalidad de las viviendas, en número de 37.384 y de los locales en número de 2.501, estimándose que quedan aún de incorporar los datos de unos 1.500 locales. De acuerdo con los datos que constan en el Servicio de Recaudación, y ya incluidas las estimaciones relativas a esas 1.500 altas obtendríamos los siguientes datos: ..."

Ahora bien, una cosa es que la falta de incorporación al padrón de la totalidad de los locales haya sido razonablemente solventada en el informe mediante la inclusión de las 1.500 altas previsibles, integrando un cómputo total aproximado de 4.001 locales, y otra que se atribuya a estos un rendimiento anual de 358.293,50 euros, a su vez distribuido en 1.473 locales susceptibles de producir volumen superior de residuos, por los que con una tarifa media de 124 euros se obtienen 182.528 euros, y otros 2.529 por el resto de locales que con una tarifa media de 69,50 euros se obtienen 175.765,50 euros.

Desde luego, y de ello se queja expresamente la Federación recurrente, no se explica de ningún modo cómo se obtienen las dos tarifas medias de las que luego resultan los ingresos por locales. Aun admitiendo que la indefinición provisional en cuanto a la superficie de los locales con alta previsible (1.500) permita acudir a los 2.501 locales conocidos como "muestra" proyectada sobre el conjunto estimado (4.001), sin embargo, dado que la Ordenanza recoge hasta cuatro escalas de superficie por cada una de las dos categorías de locales (volumen superior de residuos/resto locales), el informe pudo y debió

explicitar y desglosar -máxime cuando así le fue requerido por la recurrente en trámite de alegaciones- el número de locales atribuido a cada superficie -como así lo efectuó la Ordenanza con las viviendas-, único modo de poder constatar, la recurrente, primero, y esta Sala, después, que el cálculo de ingresos por locales se asienta sobre unos elementos fácticos reales, verosímiles y justificados.

En definitiva, las referidas tarifas "medias" sobre las que la Ordenanza ha calculado los ingresos correspondientes a los locales carecen de toda justificación, por lo que indudablemente nos encontramos ante la imposibilidad de advenir que los ingresos por la tasa no superen el coste del servicio, con la consiguiente nulidad de pleno derecho por infracción del artículo 24.2 TRLRHL y 20.1 de Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

TERCERO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en su redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, vigente desde el 31 de octubre de 2011, procede la imposición de costas a la Administración demandada al haber visto rechazadas sus pretensiones.

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

F A L L A M O S

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la FEDERACIÓN LEONESA DE EMPRESARIOS contra la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida y tratamiento de basuras y otros residuos sólidos urbanos (BOP de León nº 5, de 10 de enero de 2023), aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de 30 de diciembre de 2022, declarando la nulidad de pleno derecho del punto 1. del artículo 5.3, apartado b) Epígrafe 2º. Alojamientos, locales y establecimientos, y condenando a la entidad local demandada al abono de las costas procesales.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la LJCA cuando el recurso presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia; mencionado recurso se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de la sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

Así, por esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.