

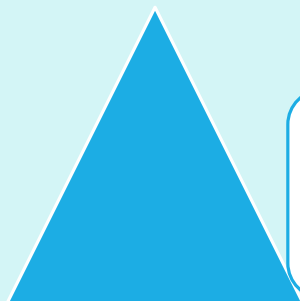
Ciclo de seminarios de actualización jurídica local «Josep Maria Esquerda» 2023



Diputació
Barcelona

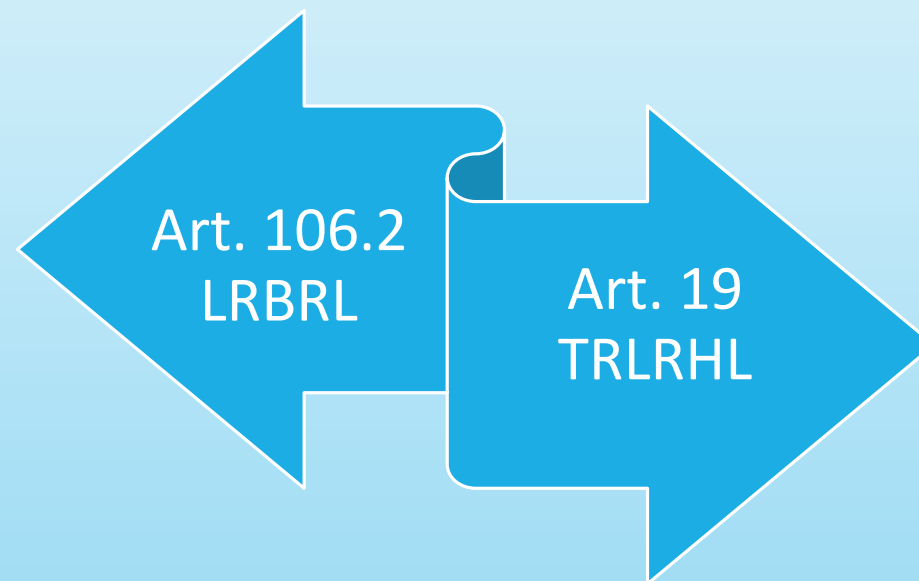


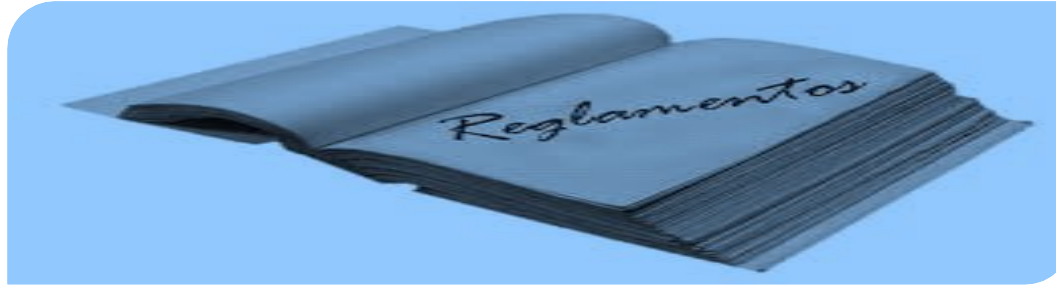
Fundación
Democracia
y Gobierno Local



Impugnación indirecta de la
Ordenanza fiscal

PILAR GALINDO MORELL
Magistrada





RECURSO DIRECTO



Instrumento procesal cuya finalidad es eliminar del ordenamiento jurídico las normas emanadas de los titulares de la potestad reglamentaria cuando sean contrarias a derecho.

RECURSO INDIRECTO



Consiste en recurrir un acto administrativo con base en la disconformidad a derecho del reglamento aplicado.

LEY 29/1998 RJCA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



Asegura amplias posibilidades de someter a control judicial la legalidad de las disposiciones generales.

La LJCA contempla la viabilidad del recurso indirecto en su **artículo 26**, en el capítulo dedicado a la actividad administrativa impugnabile.

«1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior».

ÁMBITO APLICACIÓN

REGLA GENERAL

- ⌘ No cabe alegar vicios meramente formales, de ilegalidad procedimental.
- ⌘ Los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos (STS 21/04/2003, 17/06/2005).
- ⌘ No procede la impugnación en abstracto de la norma reglamentaria sin conexión al acto administrativo impugnado (STS 10/12/2002).

excepciones

- ⌘ Falta de publicación de la norma.
- ⌘ Órgano incompetente.
- ⌘ Ausencia clamorosa, total y absoluta del procedimiento para su elaboración (STS 06/07/2010).
- ⌘ La alegación de inconstitucionalidad no puede entenderse como un vicio formal ni procedimental (STS 23/02/2010).



INFORME
TÉCNICO
ECONÓMICO



ELEMENTO DETERMINANTE DE
LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA



NUDO GORDIANO



MEROS VICIOS
FORMALES



VICIOS SUSTANTIVOS
SUSCEPTIBLES DE
IMPUGNACIÓN INDIRECTA

El discernimiento de ambos no es
baladí, STS 21/01/2021

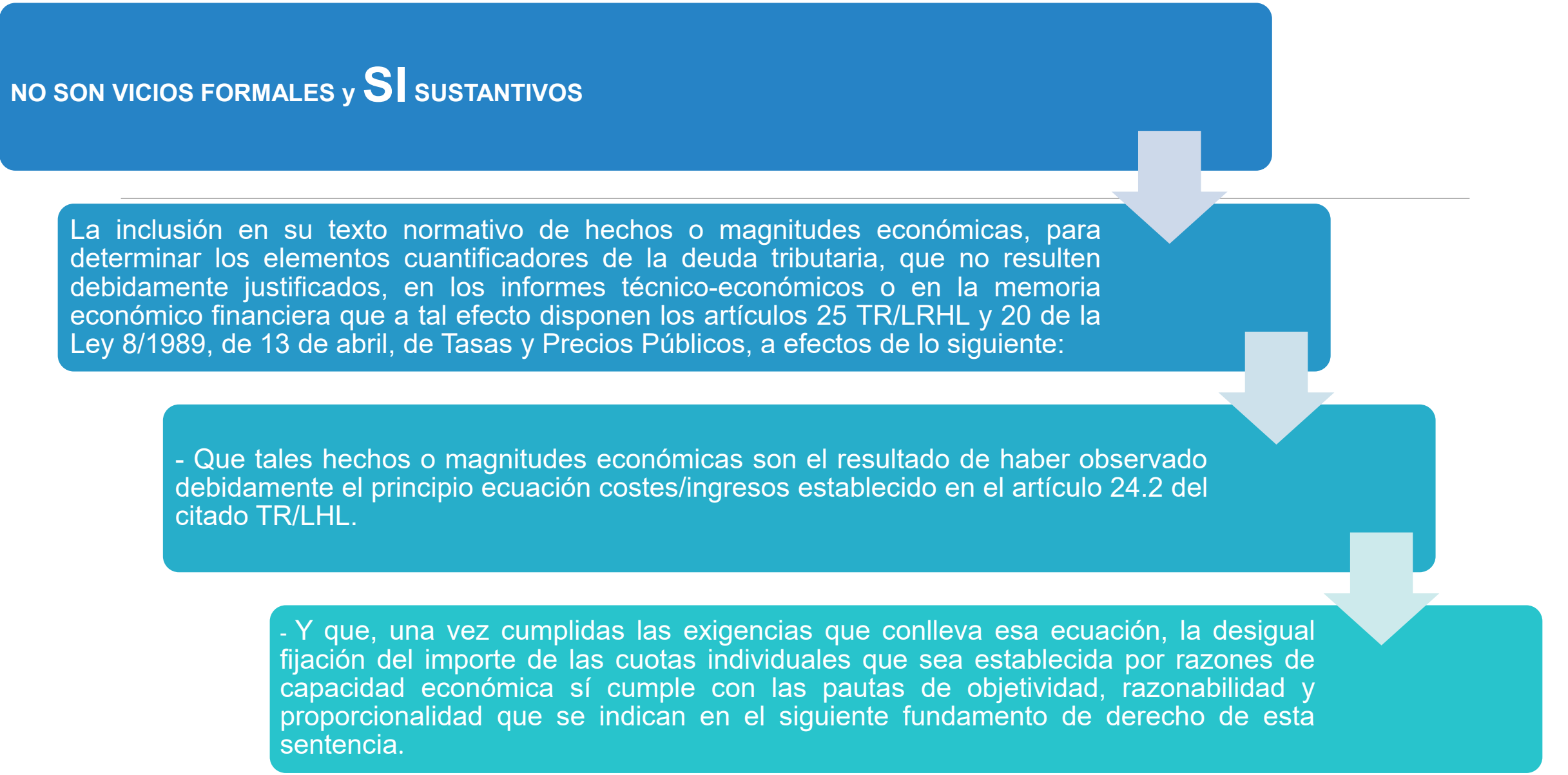




En lo que hace a una tasa local, la Ordenanza fiscal es ciertamente un requisito formal legalmente dispuesto para que esta clase de tributo pueda ser establecido y exigido (artículo 15.1 TR/LRHL); pero también constituye un instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales [artículo 16.1.a)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

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 la jurisdicción contencioso-administrativa 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.

NO SON VICIOS FORMALES y **SI** SUSTANTIVOS

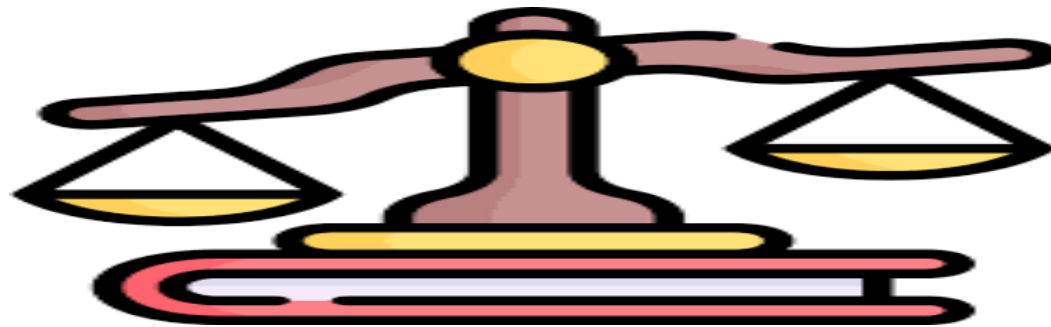


```
graph TD; A[NO SON VICIOS FORMALES y SI SUSTANTIVOS] --> B[La inclusión en su texto normativo de hechos o magnitudes económicas, para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, que no resulten debidamente justificados, en los informes técnico-económicos o en la memoria económico 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:]; B --> C[- 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.]; C --> D[- 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.];
```

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.



La JP del TS ha estimado como elementos sustantivos y, por ende, susceptibles de impugnación indirecta:

El coeficiente de situación en el IAE por ser un elemento esencial del tributo (STS 21/01/2021, con varios votos particulares).

La aplicación de diferentes tarifas por tramos de superficie del local sin tener en cuenta la extensión del mismo en la tasa por licencia de apertura de establecimientos (STS 5/11/2020).

INFORME TÉCNICO

en respuesta al auto de 11/03/2021:



1) Determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 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.

2º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: los artículos 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, y 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.



En primera instancia se impugnaban liquidaciones de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público ▶ el juzgado estimó inviable impugnar indirectamente una Ordenanza fiscal (a través de la impugnación de las liquidaciones que las aplica) con base en la inexistencia, insuficiencia o falta de justificación de su informe técnico-económico, toda vez que -aseveraba- nos encontramos ante meros "defectos formales" atinentes al procedimiento de elaboración de aquella norma reglamentaria desestima.



Apelación: Sentencia TSJLR de 27 de febrero de 2020.

Ante impugnaciones indirectas como la presente, en que se discute un acto de aplicación de la ordenanza, no es posible invocar la ausencia o defecto en la memoria económica, lo que impide el éxito de las pretensiones ejercitadas.

casuística



Tanto la sentencia de apelación como la de primera instancia exhiben una posición maximalista dado que, con relación a los defectos que se imputaban al informe técnico económico, ni siquiera entraron a enjuiciar dichos vicios al mantener, sin precisión alguna que, en todo caso, se trataba de cuestiones meramente formales que no pueden ser analizadas con ocasión de la impugnación indirecta de ordenanzas.



La insuficiencia del
informe técnico
económico puede
trascender el mero
vicio formal



Si se
cuestiona la
validez de
algún elemento del
tributo para
cuya
determinación
el informe
opera como
elemento
estructural

ACTOS DE
APLICACIÓN DE
UNA DISPOSICIÓN DE
CARÁCTER GENERAL.

ESTUDIO
ECONÓMICO
FINANCIERO
TRÁMITE
IMPRESINDIBLE

Remisión a la STS
05/11/2020 y
21/01/2021



RECHAZAR la impugnación indirecta de una OF por vicios del informe técnico-económico, no puede admitirse sin matices y con carácter general.

Si se cuestionan los elementos esenciales de la tasa, resulta admisible dicha alegación y la prueba de la insuficiencia del informe económico corresponde a quien la alega.



Ordena la retroacción de actuaciones para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja resuelva el recurso de apelación en consideración a los específicos defectos imputados por las entidades apelantes con relación al referido informe técnico-económico, valorando, en consecuencia, su carácter formal o sustancial y, en su caso, su proyección tanto con relación a la Ordenanza núm. 20 del Ayuntamiento de Logroño, reguladora de las tasas por ocupación de suelo y vuelo de terrenos de dominio y uso público locales, como respecto de las liquidaciones impugnadas.

gracias por su atencion

