



«Doctrina jurisprudencial en relación con las ordenanzas fiscales municipales»

ILMA. SRA. DÑA. PILAR GALINDO MORELL, MAGISTRADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

BARCELONA, 19 DE ENERO DE 2024

Las Ordenanzas
municipales son la
pieza estelar de la
política municipal

Expresión de la potestad
reglamentaria que
ejercen en el ámbito de
sus competencias

Art. 4 LRBRL



**STC 103/2013
y 111/2016**

La circunstancia de que las normas locales no tengan rango legal no significa en modo alguno que su aprobación por el pleno carezca de consecuencias bajo la perspectiva del principio democrático.



*Ordenanzas
Municipales*

LEGALIDAD Y

LEGITIMIDAD

En virtud de la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas" [STC 233/1999 , de 16 de diciembre , FJ 10 c)].

Fuerza



Discrecionalidad

≠ Arbitrariedad

STS 05/05/2021

La autonomía local reclama un margen de libertad de criterio/libertad reguladora por los órganos de gobierno locales, por lo que existe discrecionalidad en cuanto a las circunstancias de la propia Ordenanza.

STSJC 21 de marzo de 2022: Ordenanza municipal de restricción de circulación de vehículos en Barcelona.

La existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria no impide el control judicial efectivo sobre los fundamentos en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente,

Control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria

Evitar que el contenido de la norma sea incongruente o contradictorio con la naturaleza de las cosas o la esencia de las instituciones.

Ordenanzas Fiscales



La capacidad normativa del poder financiero local en aquellos ámbitos no cubiertos por la reserva de Ley tributaria.

Funciones

- (i) acordar la imposición y supresión de los tributos del municipio,
- (ii) desarrollar los impuestos municipales y
- (iii) establecer su régimen general de gestión, liquidación, inspección y recaudación.

Una vez que la ley ha establecido el tributo y regulado los elementos esenciales del mismo, puede dejarse a las Corporaciones locales un espacio amplio para la integración normativa.





Quedan las ordenanzas supeditadas al bloque de legislación estatal y autonómica si bien cuentan con el núcleo de regulación propia inherente a la autonomía local, constitucionalmente garantizada.

LÍMITE MATERIAL: Esfera de sus competencias

LÍMITE INSTITUCIONAL: la entidad local debe observar lealtad institucional ante el Estado y la CCAA lo que implica la garantía de la prevalencia en la tutela de intereses supramunicipales

LÍMITE PROCEDIMENTAL:  Ley 39/2015, Ley 40/2015
Reglamento de Organización y Funcionamiento de las CCLL

ARTÍCULO 49 LRBRL: ORDENANZAS LOCALES

--Aprobación inicial

--Información pública y audiencia
a los interesados

-- Resolución de las
reclamaciones y aprobación definitiva por el
Pleno.



PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES

Arts. 15 a 19 del TRLRHL



Exposición de motivos

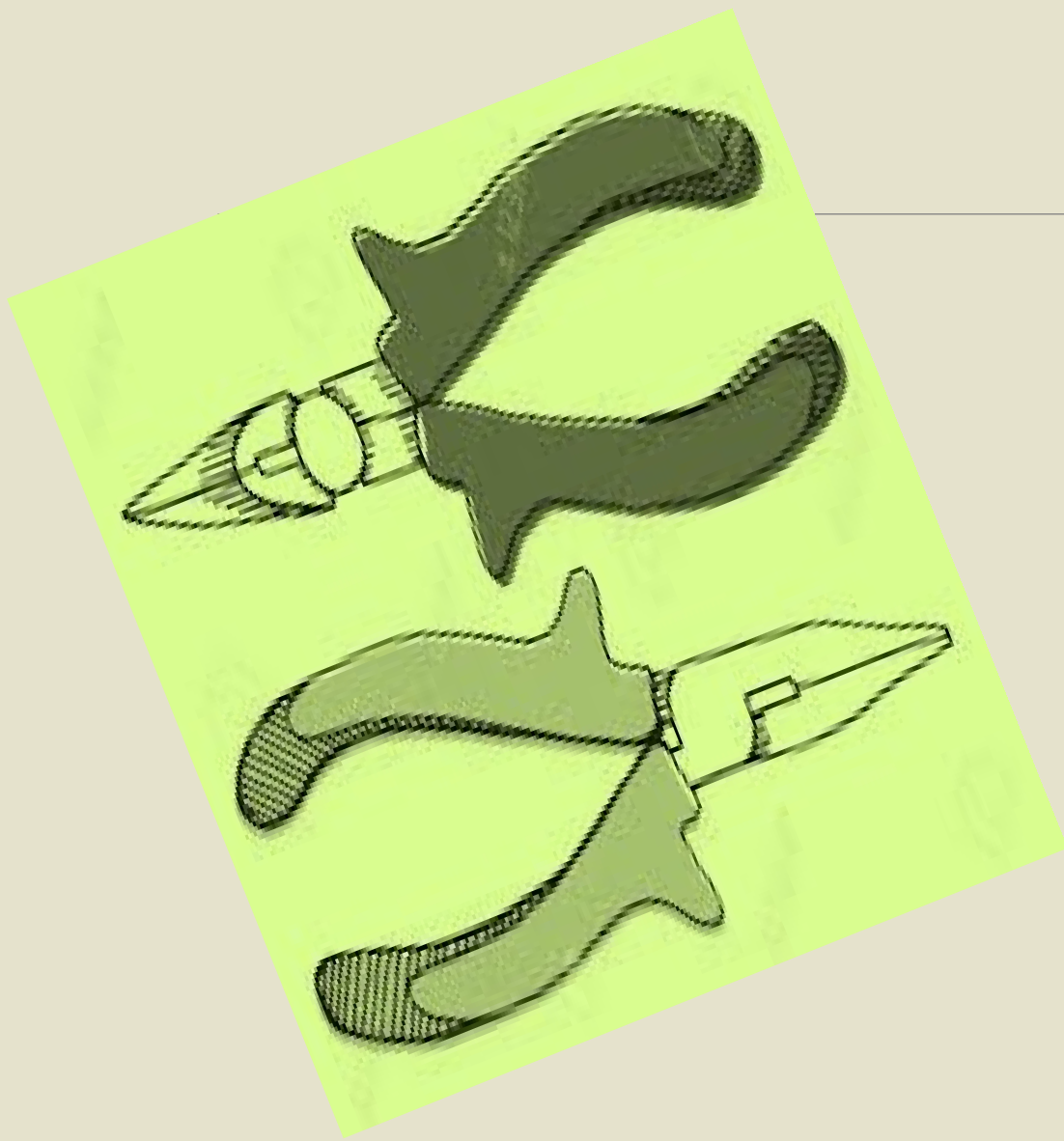
E d M:
“el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativa



TÍTULO VI

Se refiere a trámites esenciales del procedimiento de elaboración de las normas: consulta previa, principio de buena regulación, audiencia previa e información pública así como funciones públicas relacionadas o conectadas con el procedimiento normativo: planificación normativa o evaluación ex post.





⊗ Procedimiento para la elaboración de las normas

⊗ Garantizar el acierto, oportunidad y legalidad

⊗ Cumplimiento de los principios constitucionales



impacto



LEY 39/2015

Art.133: principio de buen gobierno, el someter los textos de iniciativas reglamentarias a una consulta previa, con el objeto de que ciudadanos pudieran hacer alegaciones y sugerencias.

PODRÁ PRESCINDIRSE

- (i) *“cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”*
- (ii) *normas presupuestarias u organizativas*
- (iii) *cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”.*



STC 55/2018



Se remite a la STC 91/2017 que enjuició la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana en la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas.

Declaró inconstitucionales los arts. 132 y 133 **-salvo** el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto que, a los efectos de una mejor identificación se enfatizan en **negrita**- de la LPACAP.

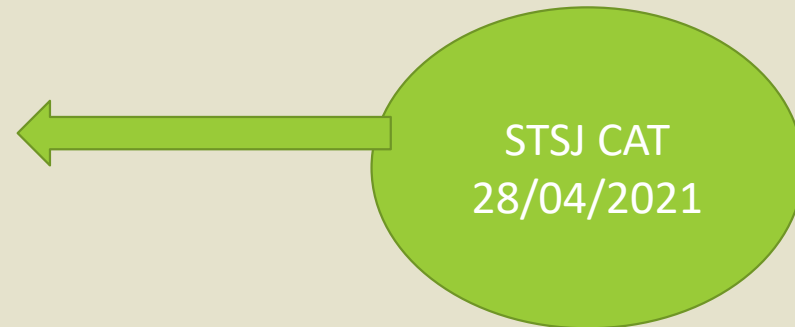


1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.



Trámite esencial,
básico y no
prescindible, cuya
ausencia da lugar
a la NPD.



ATS 26 de enero de 2022

CUESTIÓN QUE PRESENTA INTERÉS CASACIONAL



Determinar **si en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales**, ha de observarse el **trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015**, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª del mismo texto legal, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, **atender el cauce previsto en los artículos 15 a 19 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales**, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un **defecto formal insubsanable** constitutivo de nulidad de pleno derecho o no.

STS núm. 108/2023, de 31 de enero

El TS fija como criterio interpretativo “que el art. 17 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, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 TRLHL.”

F.J. 5ª: Criterio de la Sala: El TRLRHL constituye legislación especial por razón de la materia





**Prestaciones Patrimoniales de
carácter Público no Tributarias.
Cuestiones problemáticas.**

STS 16 de noviembre de 2023 ECLI:ES:TS:2023:5029



*La **consulta previa** a la que se refiere el art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.*

*A efectos de una ordenanza local, son causas legalmente previstas para prescindir del trámite de **consulta previa**, las contenidas en el primer párrafo del apartado cuarto del art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al tener carácter de legislación básica; y, en su caso, las que establezca la correspondiente legislación autonómica.*



DOCTRINA JURISPRUDENCIAL



STS 31-01-2023



--**Ordenanzas fiscales** no es un trámite requerido, dada la especialidad de la materia, TRLRHL es legislación especial.

--**PPCPNT** estamos ante ordenanzas no fiscales, por lo que se no resulta de aplicación el TRLRHL y sólo quedará dispensado de este trámite de consulta previa por las causas contenidas en el artículo 133.4 párrafo 1º de la Ley 39/2015.

STSJ PV 25/3/21

ATS 6/07/2022

**STS 1064/2023, de
20 de julio**



El TSJ PV estima el recurso desde la perspectiva de la infracción del pº de legalidad y el pº de igualdad y entiende que la bonificación no está justificada y supone una discriminación.

Art. 150.1 RSCCLL, se aplica la misma tarifa a todos los usuarios del servicio público

ATS 6/7/2022



Ha habido **pronunciamientos** de esta Sala favorables a la consideración del **empadronamiento como criterio válido para la determinación de una tarifa diferenciada en ámbitos de competencia local**, lo cierto es que el sustrato fáctico era distinto, como las sentencias de 16 de julio de 1998 (recurso 12211/1991, ECLI: ES:TS:1998:4784. FD Quinto) y 15 de julio de 2002 (recurso 7729/1997, ECLI:ES:TS:2002:5293. FD Tercero), en las que al enjuiciarse sendas ordenanzas reguladoras del aparcamiento ("ORA"), se admitió el criterio de residencia, que exige normalmente el empadronamiento, para establecer diferenciaciones sustanciales en las tasas, con el argumento de que el residente, con domicilio en la zona ORA, merece la consideración de usuario especial y como tal puede convertirse en una circunstancia o elemento de diferenciación jurídicamente atendible, sin que ello suponga necesariamente una vulneración del principio de igualdad.

RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

Determinar si un ayuntamiento, en el marco de las competencias que emanan del principio de autonomía local, entre las que está la capacidad, en general, de determinación de su política tarifaria, y en el ámbito de su potestad para ofertar voluntariamente determinados servicios de prestación y recepción no obligatoria, **puede establecer una diferenciación en el importe correspondiente a las tasas (en el presente caso gravando el uso de instalaciones deportivas) por razón de empadronamiento** o, por el contrario, si la corporación municipal decide voluntariamente ofrecer dicho servicio, debe hacerlo en condiciones de igualdad para los usuarios, según resulta del artículo 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y, en general, prestarlo conforme al mismo régimen jurídico que resultaría de aplicación a ese servicio cuando es de prestación obligatoria, sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios.



Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, **al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas.**

EXPULSIÓN DEL ORDENAMIENTO DE LAS ORDENANZAS

Las sentencias estimatorias de la invalidez de la Ordenanza son declarativas y su efecto es la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.

En todo caso se salvarían las

Efectos



STS 22/12/2016: la actuación administrativa habrá de ajustarse, si no quiere incurrir en vicio de invalidez, a la interpretación que la sentencia establece al respecto.

IMPUGNACIÓN INDIRECTA: art. 73 LJCA
art. 19.2 TRLRHL

ATS 21/07/2021



POSIBILIDAD DE REVOCAR
LAS LIQUIDACIONES
TRIBUTARIAS FIRMES

Determinar, interpretando conjuntamente el artículo 19.2 TRLHL y el artículo 73 LJCA, si en los supuestos de anulación de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa por falta de informes técnico-económicos del coste del establecimiento de los servicios, la sentencia puede prohibir y de acuerdo con que requisitos, que se mantengan los actos firmes o consentidos dictados al amparo de esa ordenanza anulada.

Aclarar si, la prohibición establecida en el artículo 19.2 TRLHL de mantener los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada tiene efectos erga omnes o solo afecta a las partes del proceso.

STS 15 de noviembre de 2022



a) la anulación de una ordenanza -como cualquier disposición general- causa efectos erga omnes (desde la publicación en el boletín correspondiente). Obviamente, también para los recurrentes que la impugnaron en la instancia.

b) la extensión del fallo a los actos de aplicación consentidos afecta a las partes, pues la regla general (art. 73 LJCA) es que las sentencias firmes no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos firmes sobre actos de aplicación.

c) El contenido extensivo de la sentencia y la posibilidad de reabrir procedimientos o procesos finalizados con sentencia firme permitiría, en su caso, promover a los destinatarios de la norma, fueran o no parte en este litigio, la acción de nulidad radical del art. 217 LGT o, en su caso, la revocación del art. 219 LGT o, en fin, las iniciativas impugnatorias previstas en el ordenamiento jurídico para los actos firmes, sin que en este asunto pudiera ser opuesta, por sí misma, esa firmeza como obstáculo para la anulación de tales actos, ni tampoco ser declarados nulos eventuales liquidaciones, ajenas por completo al ámbito objetivo de este recurso.



Conforme con los principios de primacía, efecto directo y cooperación legal han de suponer que el rigor formal de articular un procedimiento de revisión de actos cuando la parte ya ha solicitado la devolución de los ingresos sobre la base de la nulidad por infracción del Derecho comunitario de la norma de cobertura para su exacción, y ser ésta exclusivamente la causa para ello, no procede exclusivamente reconocerle el derecho al procedimiento sino el derecho mismo vulnerado en su plena integridad e indemnidad.



ATS 6 de abril de 2022

Determinar si la anulación en virtud de una sentencia firme de una ordenanza fiscal que aprueba una tasa, permite revisar en favor del contribuyente las liquidaciones dictadas al amparo de esa ordenanza, que hayan quedado firmes y consentidas.

STS 13/04/2023



a) La anulación de una ordenanza -como cualquier disposición general- causa efectos erga omnes (desde la publicación en el boletín correspondiente). Obviamente, también para los recurrentes que la impugnaron en la instancia.

b) La extensión del fallo a los actos de aplicación consentidos afecta a las partes, pues la regla general (art. 73 LJCA) es que las sentencias firmes no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos firmes sobre actos de aplicación.

c) El contenido extensivo de la sentencia y la posibilidad de reabrir procedimientos o procesos finalizados con sentencia firme permitiría, en su caso, promover a los destinatarios de la norma, fueran o no parte en este litigio, la acción de nulidad radical del art. 217 LGT o, en su caso, la revocación del art. 219 LGT o, en fin, las iniciativas impugnatorias previstas en el ordenamiento jurídico para los actos firmes, sin que en este asunto pudiera ser opuesta, por sí misma, esa firmeza como obstáculo para la anulación de tales actos, ni tampoco ser declarados nulos eventuales liquidaciones, ajenas por completo al ámbito objetivo de este recurso.

Dado que se había anulado el art. 4.1 de la Ordenanza por sentencia firme, es posible revisar en favor del contribuyente las liquidaciones dictadas al amparo de esa ordenanza, que hayan quedado firmes y consentidas, debiéndose seguir el procedimiento legalmente previsto, conforme al art. 221.3 de la LGT, procede dar trámite de subsanación de dicha solicitud para que indicara el procedimiento que consideraba adecuado y causas por las que se solicitaba la nulidad o revocación de las liquidaciones firmes y consentidas .

STS 16, 19 y 20 de junio de 2023

Recargo IBI

1) Un área metropolitana no puede establecer, mediante la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, conforme con la habilitación establecida en el artículo 153.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, una exención en dicho recargo para determinados sujetos pasivos que se encuentren sujetos y no exentos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, como lo son los bienes inmuebles rústicos.

2) Por las mismas razones, un área metropolitana no puede establecer, en la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una reducción a la cuota íntegra del dicho recargo con amparo en la previsión contenida en el artículo 74.2 TRLHL. En cualquier caso, es improcedente excluir determinadas clases de bienes, como los BICEs, de ese sistema de reducciones.

