



Granizo
Palomeque
Procuradores

MARIA GRANIZO PALOMEQUE
ROBERTO GRANIZO PALOMEQUE
Procuradores de los Tribunales

MADRID, POZUELO, MAJADAHONDA, MÓSTOLES, ALCORCÓN y ALCOBENDAS

Expediente 36715 / Ref. Cliente R/36715

Cliente... : AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE ARDOZ
Contrario : ██████████
Asunto... : RECURSO DE CASACION CONTEN-ADVO. 4773/19
Juzgado.. : T. SUPREMO - SALA 3ª 102 MADRID

Resumen

Resolución

24.09.2021

LEXNET

SENTENCIA - FAVORABLE SIN COSTAS (VOTO PARTICULAR)

Saludos Cordiales

En cumplimiento de los artículos 13 y 14 del RGPD, relativos al derecho de información de las personas interesadas, comunicamos que los datos personales de todas las partes personadas, se han incluido en un Tratamiento a Nombre del: ROBERTO/MARLA GRANIZO PALOMEQUE, con lo que todas las partes podrán ejercer sus derechos de acceso en virtud del Artículo 13 y del considerando 59 y 63 del citado Reglamento.

Podrá ejercer sus derechos de manera telemática enviando un correo a la dirección procesal@granizoprocuradores.es o a través de la dirección postal C/ Gaztambide, nº 74, bajo izda, indicando en cualquier caso el motivo del ejercicio del derecho así como documento probatorio p. s. copia o copia electrónica del Documento Nacional de Identidad o documento que pueda probar la identidad del solicitante.

Dichos datos se usaran solamente para la correcta gestión del procedimiento judicial para el que han sido recabados.

Sólo se producirán cesiones que hayan sido previamente autorizadas o solicitadas por el Juzgado.

El plazo de tenencia de dichos datos será el estrictamente necesario para el desarrollo del Procedimiento y la obligación de retención de datos que marca la ley



R. CASACION núm.: 4773/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
Sentencia núm. 1127/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. José Díaz Delgado

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Isaac Merino Jara

D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 15 de septiembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 4773/2019, interpuesto por la procuradora doña Alicia Casado Deleito, en representación de [REDACTED] contra la sentencia dictada el 6 de mayo de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección novena, en el recurso de apelación 213/2018 en materia referente a liquidación de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de Torrejón de Ardoz.

Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, representado por el procurador, don Roberto Granizo Palomeque.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.

ANTECEDENTES DE HECHO

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

Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia dictada el 6 de mayo de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección novena, en el recurso de apelación 213/2018, que desestima el recurso interpuesto por la representación procesal de [REDACTED]

[REDACTED] contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 21 de Madrid que, igualmente, desestima el recurso contra la resolución del Concejal Delegado de Hacienda del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 7 de marzo de 2017, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por la actora frente a la liquidación núm. 5, expediente 2882611102016, de fecha 27 de enero de 2017, por la Tasa por el concepto de mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, año 2017.

Los hechos sobre los que ha versado el litigio son los siguientes:

El 14 de agosto de 2002 se publicó, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el decreto 144/2002, de 1 de agosto, por el que se concede la dispensa solicitada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz de la obligación de prestar el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos a raíz del convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y dicho Ayuntamiento.

El Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz aprobó, en fecha 29 de diciembre de 2015, la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Torrejón de Ardoz. Dicha Ordenanza fue publicada en el BCM nº 311 de fecha 31 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 1 de enero de



2016 (Disposición Final), siendo modificados sus artículos 5.2 y 7 con efectos a partir de 1 de enero de 2017 (BOCM de 27 de diciembre de 2016).

La mercantil recurrente presentó, el 26 de septiembre de 2016, la declaración a la que se refiere el artículo 7.2 de la citada Ordenanza de la Tasa por el mantenimiento del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos.

En base a esa declaración, con fecha 27 de enero de 2017 se giró a MAPFRE la liquidación con número de referencia 0001480497-90 practicada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en concepto de tasa por mantenimiento del Servicio de Extinción de Incendios, año 2017.

La representante de [REDACTED] interpuso recurso de reposición, que tuvo entrada en el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, el 27 de febrero. Alegaba, en síntesis, la improcedencia de la exacción de la tasa por falta de prestación del servicio que pretende financiar, ya que el servicio se presta directamente por la Comunidad de Madrid sin intervención del Ayuntamiento. El recurso fue desestimado por resolución de la Sra. Concejala de Hacienda, el 7 de marzo de 2017.

No conforme, la representación procesal de [REDACTED] planteó recurso contencioso administrativo contra la anterior resolución, que fue repartido al Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 21 de Madrid, registrándose bajo el número de autos de procedimiento ordinario 179/2017. Seguidos los pertinentes trámites, el día 18 de enero de 2018, el Juzgado de instancia dictó sentencia desestimatoria, básicamente reproduciendo la fundamentación contenida en la sentencia, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 909/2015, de 11 de noviembre.

La representante de la mercantil presentó recurso de apelación frente a la sentencia de instancia, siendo elevados los autos a la Sección novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La Sala desestimó el recurso de apelación por su sentencia de 6 de

mayo de 2019. En ésta se remite a otras sentencias dictadas por la misma Sala, declarando en su fundamento jurídico segundo:

«A fin de evitar que la presente sentencia sea una mera traslación literal de los fundamentos de nuestras anteriores resoluciones, debemos remitirnos a ellos, donde creemos que se responde a todas las cuestiones de que trata este recurso.

No obstante, podemos decir, muy resumidamente, que la competencia en materia de prevención y extinción de incendios la tienen asignada los municipios con más de 20.000 habitantes por los arts. 26.1.c) y 25.2.f) LBRL, lo que ocurre es que no es necesario que la prestación del servicio se haga directamente con los medios materiales y personales del propio Ayuntamiento, dado que este puede acudir a fórmulas de colaboración con otras Administraciones. La competencia municipal es irrenunciable y la intervención de la Comunidad de Madrid es subsidiaria, consecuencia del mandato legal de garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad de su territorio de los servicios de competencia municipal y de los **convenios** concertados con los Ayuntamientos que tengan dificultad o imposibilidad de prestar un servicio público de su competencia (arts. 31.2 y 36 LBRL en relación con la disposición transitoria cuarta, apartado 2, del Estatuto de autonomía, y Decreto legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos). Tal es la situación que se aprecia en este caso, donde el Ayuntamiento de Torrejón y la Comunidad de Madrid suscribieron el convenio correspondiente como consecuencia de la solicitud de aquel de ser dispensado de la obligación de suministrar el servicio, dispensa aprobada por Decreto 144/2002, de 1 de agosto.

La jurisprudencia que cita la aseguradora apelante es la emanada con ocasión de la tasa establecida por la Comunidad de Madrid a los municipios que no prestan directamente el servicio de incendios, sino que lo hacen con medios de aquella. La jurisprudencia afirma de manera constante que la competencia sobre el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos recae sobre el municipio y la intervención de la Comunidad es fruto de una «competencia compartida», «subsidiaria» o «supletoria» que no supone la transferencia de la competencia legalmente asignada a los municipios. Lógicamente, si la competencia fuera atribuible a la Comunidad autónoma, no se entiende la razón por la que se ha validado la contraprestación que esta exige a los Ayuntamientos que no prestan el servicio con medios propios».

En su fundamento jurídico tercero, la sentencia aquí recurrida señala, en relación con los sujetos pasivos: «Pese a que el mantenimiento del servicio de extinción de incendios beneficia, en mayor o menor medida, a todos los ciudadanos y afecta a todos los bienes susceptibles de sufrir daños por el luego, sin embargo las personas



propietarias de edificaciones son las que resultan afectadas o beneficiadas de modo particular por ese servicio, municipal, y esos beneficios son compartidos por las aseguradoras en cuanto obtienen del servicio una reducción de la siniestrabilidad y de los daños en los bienes asegurados.

Como advertimos en nuestras sentencias 1124/2003, de 11 de julio (ref. 57/2003), y 1214/2005, de 2 de diciembre de 2005 (rec. 237/2005), de la Sección 4ª y 1184/2010, de 17 de noviembre (ref. 261/2009) de esta Sección 9ª una reiterada jurisprudencia no ha considerado desajustada a los principios que rigen las tasas, la cuantificación de la cuota en virtud del criterio único de la capacidad económica del contribuyente, determinada por el valor catastral de los bienes inmuebles, e incluso, en ocasiones, ha declarado explícitamente la validez de este parámetro».

Por último, en el fundamento jurídico cuarto de dicha sentencia, la Sala *a quo* advierte: « (...) la dispensa de la prestación del servicio por el Ayuntamiento de Torrejón supone su sometimiento a la tasa exigible por la Comunidad, según lo previsto en el Decreto legislativo mencionado, cuyo art. 31.4 prescribe: "En todos los supuestos en que la Comunidad preste el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, los Ayuntamientos quedarán sometidos al Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre", es decir, a la tasa prevista en los arts. 217 y siguientes de la última ley citada. Por tanto, el coste que el servicio supone para el Ayuntamiento es equivalente al importe de la tasa autonómica.

No advierte la Sala que esta situación suponga la vulneración de ningún principio general que afecte a las tasas ni a su normativa reguladora. El art. 24.2 TRLHL tan solo establece que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio de que se trate, coste que resulta cierto y objetivable al coincidir con el valor de la tasa que abona el Ayuntamiento».

SEGUNDO. - *Preparación y admisión del recurso de casación.*

1. La procuradora doña Alicia Casado Deleito, en nombre y representación de ██████████ presentó escrito fechado el 23 de junio de 2019 preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 6 de mayo de 2019.

2. En dicho escrito identificó como infringidos por la sentencia recurrida, los siguientes preceptos: El artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de

Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) [«TRLHL»], los apartados 1 y 4.k) del artículo 20 los apartados 2 y 4 del artículo 24 TRLHL y el artículo 23.1, apartado b), del TRLHL.

3. La Sección novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 3 de julio de 2019, y la Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo lo admitió en otro de 16 de enero de 2020, en el que aprecia que concurren en este recurso de casación las circunstancias de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistentes en:

«Primera: precisar si, en virtud de lo que establece el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, puede exigirse una tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, en los casos en que el servicio público es prestado de forma efectiva por la Administración autonómica, en virtud de un convenio de colaboración administrativa, cuyo hecho imponible se entiende producido con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio.»

Segunda: determinar si la Ordenanza fiscal analizada, reguladora de la tasa controvertida, cumple lo dispuesto en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y, en particular, si el sujeto pasivo queda suficientemente delimitado, y si cabe considerar como contribuyente a toda persona física o jurídica que resulte beneficiada o afectada por la prestación a cargo del Ayuntamiento, de los servicios de emergencia; y como sustituto del contribuyente, a las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio.»

Tercero: precisar si resulta respetuoso con los principios de capacidad económica, igualdad y equivalencia en las tasas, así como con lo establecido en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, un método de cuantificación en el que el coste del servicio público viene representado por el importe satisfecho por el Ayuntamiento a la Comunidad Autónoma prestadora del servicio en virtud de un convenio de colaboración administrativa, y en el que se regula una cuota tributaria, correspondiente al contribuyente, cuantificada en función del valor catastral del inmueble; y una cuota tributaria correspondiente al sustituto del contribuyente (entidades o sociedades aseguradoras), equivalente al 15 por ciento de las primas recaudadas por los ramos que cubren los incendios en el ejercicio inmediato anterior al del devengo.»

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, deben ser interpretadas, los artículos 16, 20, 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo».

TERCERO. - Interposición del recurso de casación.

La procuradora de [REDACTED] interpuso el recurso de casación mediante escrito de 6 de marzo de 2020, que observa los requisitos legales pertinentes. El escrito concluye solicitando de esta Sala que: «tenga por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia nº 276 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Novena), de fecha 6 de mayo de 2019 y tras los trámites oportunos, dicte sentencia casando y anulando la citada resolución judicial, por no ser conforme a Derecho».

CUARTO. - Escrito de oposición al recurso de casación.

Don Roberto Granizo Palomeque, procurador del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, presentó escrito de oposición al recurso de casación el 28 de julio de 2020, en el que solicita «se dicte resolución por la que desestime el recurso de casación 4773/19 y declare conforme a Derecho la Sentencia impugnada, por ser doctrina y, en consecuencia, la liquidación administrativa dictada en aplicación de la Ordenanza de la Tasa por el Mantenimiento del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios, con las demás consecuencias procesales pertinentes».

QUINTO. - Señalamiento para deliberación, votación y fallo.

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, la Sección no consideró necesaria la celebración de vista pública, por lo que las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento, circunstancia que se hizo constar en la oportuna providencia, señalándose al efecto el día 27 de abril de 2021 para la votación y fallo del recurso señalamiento que quedó sin efecto mediante providencia, fijándose, el 12 de mayo de 2021, nueva fecha para el acto, siendo ésta el día 13 de julio, en que efectivamente dio comienzo la deliberación, con el resultado que a continuación se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Objeto del presente recurso de casación*

El objeto de este recurso es la adecuación a derecho de la liquidación a cuenta de la Tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios girada por el de Torrejón de Ardoz, y, asimismo, de su Ordenanza reguladora vigente para 2017, que fue impugnada indirectamente por la entidad aseguradora con ocasión del recurso que interpuso contra la antedicha liquidación.

La sentencia del Juzgado desestimó el recurso mediante la reproducción de los fundamentos de la sentencia núm. 909/2015, de 11 de noviembre (rec. 1035/2014), de la Sección Novena de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que resolvía idénticas cuestiones a las suscitadas por la actora en relación con la misma tasa del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.

La sentencia ahora recurrida es la dictada el 6 de mayo de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección novena, que desestima el recurso de apelación núm. 213/2018.

SEGUNDO. - *Alegaciones de las partes*

MAPFRE sostiene que la sentencia recurrida vulnera: (i) el artículo 20, apartados 1 y 4, letra k); (ii) el artículo 16, (iii) el artículo 23, y (iv), el artículo 24 TRLRHL.



En primer lugar, defiende MAPFRE que el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz no presta el servicio por el que ha girado la liquidación, por lo que no puede fundamentar la competencia para el cobro de una tasa en un presupuesto que no concurre.

Recuerda que la sentencia recurrida ha sustentado, apoyando las tesis del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, que el servicio de prevención y extinción de incendios lo presta la Corporación local, por ser un servicio municipal, siendo la Comunidad de Madrid un mero ejecutor material por cuenta del Ayuntamiento a través de la figura de la “encomienda de gestión”, que permite exigir la tasa, aunque el servicio no se preste directamente por la entidad local sino a través de fórmulas de “gestión indirecta”. Esto es, considera la sentencia recurrida que la intervención de la Comunidad Autónoma de Madrid es una mera ejecución material, consecuencia de un “convenio entre administraciones”.

Afirma que la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid y, posteriormente, el Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid establece que los municipios de la Comunidad de Madrid, con población superior a 20.000 habitantes, podrán solicitar a la Comunidad la dispensa en la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios.

Asegura que, junto a esa posibilidad, la misma norma dispone que, si un Ayuntamiento no presta el servicio de prevención y extinción de incendios y tampoco solicita la dispensa, para evitar que quede desatendido, el servicio sea prestado por la Comunidad de Madrid. Afirma que esto último es lo que ha ocurrido en el caso del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

Para un supuesto de esta naturaleza, la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobada por Decreto Legislativo 1/2002

establece, en su artículo 217, la obligación de pagar una tasa a la Comunidad de Madrid por parte de los Ayuntamientos beneficiarios de ese servicio que es prestado por la Comunidad de Madrid, en caso de dispensa o falta de prestación del servicio.

Defiende [REDACTED] que la normativa antes citada no es interpretada por la sentencia recurrida de acuerdo con nuestra jurisprudencia.

Cita, en ese sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2009 (recurso de casación 3966/2006), que considera que el servicio de extinción de incendios es, en principio, de competencia municipal, pero en los casos de dispensa del servicio o no prestación del mismo, es la Comunidad Autónoma de Madrid quien realmente lo presta, y lo hace, no en el ejercicio de una competencia municipal, sino en el ejercicio de una competencia autonómica "subsidiaria" o "supletoria". Añade que, en el mismo sentido se pronuncian las sentencias de 8 de octubre de 2010 (recurso de casación 4092/2009), 10 de junio de 2010 (recurso de casación 4891/2009), 11 de febrero de 2010 (recurso de casación 4581/2008), 8 de octubre de 2009 (recurso de casación 5765/2007), 2 de octubre de 2009 (recurso de casación 255/2007) y 20 de febrero de 2009 (recurso de casación 3949/2006).

Apoya [REDACTED] que el propio hecho de que la Comunidad de Madrid esté exigiendo coercitivamente una tasa, desmiente taxativamente la existencia de cualquier tipo de acuerdo, convenio, contrato o encomienda de gestión entre el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz y la Comunidad de Madrid.

Asevera que, si «el Ayuntamiento de Torrejón es el beneficiario del servicio de prevención y extinción de incendios prestado por la Comunidad de Madrid, resulta evidente que no puede ser, al mismo tiempo, el prestador del servicio».

Finalmente, asegura que «lo que encubre la tasa que pretende recaudar el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz es solucionar por la vía de hecho, pero ilegalmente, el coste que le supone la tasa exigida por la



Comunidad de Madrid, que debe cubrir los gastos que soporta por el servicio de extinción de incendios en el citado municipio, sin que tenga habilitación para ello a través de la figura tributaria elegida, por lo que la sentencia recurrida, al respaldar esa tesis, vulnera el artículo 20 apartados 1 y 4.k) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales».

Sostiene [REDACTED] en segundo lugar, que la sentencia recurrida vulnera el artículo 16 TRLRHL puesto que el sujeto pasivo de la tasa no está correctamente determinado en el artículo 3 de la Ordenanza Fiscal del municipio de Torrejón de Ardoz. Argumenta que no es válida la utilización de fórmulas imprecisas que no concreten, suficientemente, quiénes son las personas beneficiadas o afectas por el servicio de prevención y extinción de incendios, obligación que -advierte- se intenta salvar mediante una remisión genérica al artículo 36 de la Ley 58/2003, General Tributaria que se refiere, con carácter general, a los sujetos pasivos (contribuyentes y sustitutos), pero que no es suficiente para cumplir el deber de concretar y especificar exactamente quién es el sujeto pasivo de la tasa que nos ocupa.

Repara en que la indefinición del sujeto pasivo de la tasa lleva a que la misma no se reclame a todas las personas beneficiadas por el servicio de extinción de incendios, «ya que debería ser reclamada tanto a los titulares de bienes inmuebles como de bienes muebles, estén o no asegurados, que se encuentren localizados en el ámbito territorial del municipio, así como a otros terrenos del municipio, sean rústicos o urbanos o no construidos, en los que, por poder ser susceptibles de incendios, deben ser igualmente extinguidos. También debería ser reclamada la tasa, a título de sujeto pasivo, a los propietarios de vehículos automóviles que son susceptibles de sufrir incendios para cuya extinción deba solicitarse el servicio de extinción de incendios».

En tercer lugar, mantiene que la sentencia recurrida vulnera el artículo 23 TRLRHL, alegando al respecto que ha de tenerse en cuenta que las entidades aseguradoras, en tanto que sustitutos del contribuyente, lo serán, única y exclusivamente, de los ciudadanos asegurados en el ámbito del municipio de Torrejón de Ardoz. Pero en ningún caso, y a fin de evitar la



vulneración del principio de igualdad, la totalidad de la cuota debería ser soportada solo por ambos sujetos pasivos (entidades aseguradoras y contribuyentes asegurados) en tanto que existen otros beneficiarios por el hecho imponible regulado en la tasa. Aquellos que no hubiesen suscrito un contrato de seguro, pero resultasen beneficiados por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios también deberían ser obligados a contribuir al mantenimiento de dicho servicio, siempre que hubiese sido efectivamente prestado.

No niega [REDACTED] que las compañías aseguradoras resultan beneficiadas por el mantenimiento del servicio de extinción de incendios, dado que, gracias al mismo, podrán reducir los daños que los incendios causan en los bienes asegurados por ellas. Por ello reconoce que, en principio, no existe óbice para que las compañías aseguradoras sean conceptuadas como sujetos pasivos sustitutos. No obstante -asegura- es preciso que con carácter previo se determine en la Ordenanza, quién es el sujeto pasivo a título de contribuyente, cosa que no se lleva a cabo con la precisión exigida. Resulta indispensable que el sustituto del contribuyente conozca quién es el sujeto pasivo contribuyente, con el fin de poder, en su caso, repetir contra él el coste de la tasa.

En cuarto lugar, alega [REDACTED] que no resulta respetuoso con los principios de capacidad económica, igualdad y equivalencia en las tasas, así como con lo establecido en el artículo 24 TRLRHL, el método de cuantificación del coste del servicio público consistente en considerar como tal el importe satisfecho por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz a la Comunidad de Madrid, y en el que se regula una cuota tributaria, correspondiente al contribuyente, cuantificada en función del valor catastral del inmueble y una cuota tributaria correspondiente al sustituto del contribuyente (entidades o sociedades aseguradoras) equivalente al 15 por ciento de las primas recaudadas por los ramos que cubren incendios en el ejercicio inmediato anterior al de devengo.



Dice que, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, al carecer de un servicio propio de prevención y extinción de incendios, el único coste en el que incurre, y del que pretende resarcirse mediante la tasa controvertida, es el importe de la tasa que paga a la Comunidad de Madrid para que ésta preste el servicio que ella no realiza.

Rebate el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz las alegaciones de [REDACTED] siguiendo el mismo orden expositivo seguido por esta sociedad.

Comienza señalando que no hay infracción del artículo 20.1 y 4.k del TRLRHL. Asegura que la línea argumental de [REDACTED] es infundada porque, aunque el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz solicitó dispensa sobre la prestación directa del servicio, ello no es equivalente a que el empleo de esta técnica suponga renuncia al ejercicio de la competencia o dejación de funciones. Lo que han venido exigiendo los tribunales para otorgar validez a la exacción de una tasa, es la prestación efectiva del servicio, pero no una prestación directa.

Recuerda que, desde un punto de vista legal, no cabe duda de que la competencia para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios está atribuida ex artículos 25 y 26 de la LRBRL a los Ayuntamientos.

Desde un punto de vista jurisprudencial, esta atribución se reconoce en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 20 de febrero de 2009, Rec. cas, 3966/2006, en cuyo fundamento jurídico noveno se afirma, respecto de la dispensa, que es la Ley autonómica la que ha establecido fórmulas de cooperación voluntaria, refiriéndose en particular al procedimiento del artículo 31 de la Ley en los siguientes términos:

«la Ley autonómica ha establecido fórmulas de cooperación voluntaria para aquellos municipios con población superior a 20.000 habitantes que, teniendo dificultad o imposibilidad de prestar un servicio público de su competencia -la prevención y extinción de incendios-, deseen que la



Comunidad Autónoma de Madrid se haga cargo del mismo. La Ley 14/1994, en efecto, permite a los Ayuntamientos llegar a «acuerdos» con la Comunidad (art. 2), en particular, mediante la solicitud por aquellos de una «dispensa de la obligación de prestación del servicio» (art. 31.1, en conexión con el art. 26.2 LBRL y la suscripción de un «convenio» por el cual transfieran al ente autonómico medios personales y materiales para la prestación del servicio (art. 31.2). Lo razonable es, no obstante, que tales traspasos no sean suficientes para cubrir el coste del servicio, y que, por tanto, la Comunidad Autónoma se vea obligada a dedicar recursos para asegurar -como le impone la LBRL [arts. 31.2.a), 36.1.a) y 36.2. b)]- que el servicio de competencia municipal se preste de manera satisfactoria. Y lo mismo sucederá en aquellos casos en que los municipios de más de 20.000 habitantes ni presten el servicio de prevención o extinción de incendios ni deseen o puedan (por carecer de medios personales o patrimoniales que traspasar) llegar a convenios con la Comunidad Autónoma».

En consecuencia, señala la Corporación municipal, queda claro que la competencia es de titularidad municipal ex artículo 26 LRBRL, aunque Ayuntamiento y Comunidad hayan formalizado un convenio relativo a la prestación material del servicio, al amparo del citado artículo 31, para su gestión.

Cita el Ayuntamiento, en apoyo de su fundamentación, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, nº 909, de fecha 11 de noviembre de 2015, recurso de apelación nº 1035/2014, que reitera, en aras del principio de unidad de doctrina, seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, el resto de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por tanto, señala, lo relevante a efectos de lo dispuesto en el artículo 20.4.k) del TRLRHL es que la tasa de mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios ha de liquidarla la Administración titular de la competencia –art. 25 y 26 LRBRL en relación con el artículo 20.1 TRLRHL-, condición que concurre en el Ayuntamiento y ello aunque su gestión se haya cedido a la Comunidad de Madrid a través de la fórmula de cooperación



prevista en el artículo 31 de la Ley autonómica según Decreto 144/2002, de 1 de agosto, previo convenio de 19 de julio de 2002 suscrito por la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 14 de agosto de 2002.

Por otro lado, subraya que «la propia naturaleza del servicio hace innecesaria una solicitud expresa ante siniestros y actuaciones previstas en el hecho imponible de la tasa, devengándose desde el momento de la existencia, organización y puesta a disposición de los medios materiales y personales al servicio de las intervenciones precisas para la prevención y extinción de incendios, puesto que la Comunidad de Madrid y/o el Ayuntamiento tienen el deber de asegurar la cobertura del servicio por disposición legal, servicio que es de recepción obligatoria por imposición de la Ley».

Añade, «respecto a la realización del hecho imponible de esta tasa sin necesidad de solicitud expresa o prestación, en caso incluso de que no se produjera ningún incidente durante el periodo impositivo que necesitara la intervención de bomberos», que se pueden trasladar, *mutatis mutandis*, los mismos razonamientos que se contienen en FJ 10º de la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 20 de febrero de 2009, Rec. 3966/2006, que dice:

«de un lado, la tasa cuestionada también se satisface por la «prevención», esto es, por la «preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo» (acepción segunda en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua), en este caso, el de incendios; y, de otro lado, el hecho imponible del tributo está constituido por la «cobertura» del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid, cobertura que implica, necesariamente, la disposición de medios técnicos y humanos suficientes para atender de manera adecuada el servicio y, por consiguiente, la realización de un gasto que es preciso sufragar».

En consecuencia, concluye, el Ayuntamiento presta el servicio por gestión indirecta y es la Administración habilitada para la liquidación de la tasa en cuanto titular de la competencia conforme a los artículos 20.1 y 20.4.k del TRLRHL.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, rechaza la alegación de que la sentencia recurrida vulnera el artículo 16 TRLRHL.

Reprocha a [REDACTED] que realiza una lectura sesgada de la sentencia recurrida puesto que, en su fundamento tercero, se afirma que «... los sujetos pasivos de la tasa son la totalidad de los propietarios de edificaciones o construcciones radicadas en el término municipal, quienes resultan beneficiados de modo particular por los servicios de prevención y extinción de incendios a causa del alto valor del patrimonio inmobiliario. Esta determinación o concreción de los sujetos beneficiarios se deduce de los arts. 3, 5 y 7 de la Ordenanza aquí cuestionada, de los cuales, el 5 cuantifica la cuota tributaria en función del valor catastral asignado a las construcciones situadas en el término municipal. Según el parecer de la Sala, estas previsiones normativas respetan las exigencias de los arts. 16 y 23 TRLHL».

Por tanto, no existe ni imprecisión ni indeterminación alguna respecto a la identificación de los sujetos pasivos por la interpretación conjunta de los artículos 3, 5 y 7 de la Ordenanza en los que no sólo se identifican a los sujetos pasivos, sino que, además, se hace en atención al interés de la protección de los inmuebles de los que son propietarios que concretan el beneficio especial o singular que reciben sus titulares.

En consecuencia, no hay vulneración de los principios de igualdad ni generalidad desde el momento en que resulta acertado identificar a los sujetos pasivos en función de la titularidad de los bienes inmuebles propiedad de aquellos, en la medida en que este tipo de bienes concentra la capacidad económica de los sujetos al expresar la medida de tal principio a través de su alto valor patrimonial, al que no es comparable el valor de otros bienes



muebles cuya titularidad se desconoce al igual que su valoración, que el recurso no cita, depreciados enormemente por el uso y el paso del tiempo.

Sujetos pasivos a título de contribuyentes, no son solo los titulares de bienes asegurados de incendios, sino la totalidad de los propietarios de inmuebles radicados en el término municipal, y en función de parámetros claros como su valor catastral. Las compañías aseguradoras podrían repercutir la cuota correspondiente sobre cada inmueble asegurado.

En tercer lugar, el Ayuntamiento de Torrejón se pronuncia sobre la condición de sustitutos de las entidades aseguradoras, conforme al artículo 23 del TRLRHL.

Sostiene el Ayuntamiento que la extensión de los sujetos beneficiados en la interpretación de la recurrente le parece forzada y no se alinea con la legalidad y la jurisprudencia. Desde luego, afirma, no existe ningún precepto positivo que obligue a la extensión que pretende el recurso, al contrario de lo que sucede con las entidades aseguradoras a las que la Ley reserva la posición de sustitutos del contribuyente. Por otra parte, mantiene, hay que valorar en la identificación de los sujetos pasivos, que no resulta irrazonable que lo sean los propietarios de los inmuebles que son los que efectivamente se benefician de forma especial y particular de la prestación del servicio de esta naturaleza y características.

Otro argumento en contra de la tesis propugnada en el escrito de interposición por [REDACTED] es una razón lógica de gestión de la propia tasa o, dicho en otras palabras, que la extensión indiscriminada a los propietarios de cualquier tipo de bien, mueble o inmueble, asegurado o no, hace inviable la exacción de la tasa y, en consecuencia, la contribución de las entidades aseguradoras al mantenimiento del servicio que tanto les beneficia.

En cuarto lugar, sostiene el Ayuntamiento de Torrejón de Arroz, que no hay infracción del artículo 24 del TRLRHL.



En ese sentido, manifiesta que el recurso, para tener la virtualidad que pretende, debería haber centrado su alegación sobre el incumplimiento del principio de equivalencia a partir del informe económico financiero, acerca del que nada alega. La citada memoria emplea como criterio de medición de la capacidad económica, el valor catastral, según avaló la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 909, de fecha 11 de noviembre de 2015, en el recurso de apelación 1035/2014.

El examen de la memoria económica que acompañó al expediente de aprobación de la Ordenanza garantiza que la tasa cumple con el límite cuantitativo del coste del servicio. Esa es la finalidad del artículo 24 del TRLRHL y de la memoria, tal y como se deduce del fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida.

La representación del Ayuntamiento niega la afirmación de que el sistema de cuantificación de la tasa no guarde relación con el servicio que se está prestando y que ello vulnera el principio de equivalencia.

Cita en su apoyo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 271, de 06 de mayo de 2019, rec. apelación 295/2018, que lo explica en los siguientes términos: «en nuestras precedentes sentencias hemos rechazado que haya arbitrariedad en fijar las cuotas que han de abonar anticipadamente las aseguradoras en función del importe de las primas del seguro de incendios. Y ello porque la prima es proporcional al interés asegurado y, por tanto, al valor del bien (Ley 50/1980, de 8 de octubre), y aunque no dependa exclusivamente de este valor, en general guarda con él una intensa correspondencia cuantitativa. A esta apreciación se unen dos circunstancias decisivas: Primero, que el importe de las primas es el factor empleado para calcular las contribuciones especiales por el establecimiento y mejora del servicio de prevención de incendios (art. 32.1.b/ LHL y art. 35 del Decreto Legislativo 1/2006) y, segundo, que conforme a la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y la disposición adicional decimoséptima del TRLHL, las primas forman parte de la



información que deben suministrar tales entidades a fin de facilitar el cálculo de la tasa por mantenimiento del servicio de incendios».

Apunta que resulta evidente que la prima del seguro es el parámetro que mejor se relaciona con el interés de las aseguradoras en la prestación del servicio y que se concreta en la reducción del riesgo que cubren. No es discutible que la prestación del servicio municipal minimiza los daños y las indemnizaciones de los siniestros por incendios a la que vendrían obligadas las aseguradoras por la cobertura de las pólizas. En definitiva, la regulación de la Ordenanza se ha limitado a seguir las disposiciones de la Ley puesto que el coste del servicio para el Ayuntamiento es la cuota de la tasa que abona a la Comunidad de Madrid, por los conceptos citados en el recurso.

En este contexto, ningún inconveniente se advierte al emplear el valor catastral como parámetro para el cálculo de la cuota de los sujetos pasivos. También se insiste en esta misma idea en la sentencia del TSJ de Madrid nº 909, de 11 de noviembre de 2015.

En definitiva, señala el Ayuntamiento, del principio de equivalencia no se puede extraer la conclusión de que el sistema de cuantificación de la tasa para las aseguradoras, se puede apartar de lo que al efecto establece la Ley ni que guarde relación el porcentaje aplicable sobre las primas, puesto que resulta avalado en la memoria económica financiera que obra en el expediente de aprobación de la Ordenanza.

También rechaza la alegación de que sea contrario a derecho que el coste a repartir sea la cuota de la tasa que se abona a la Comunidad de Madrid por la cobertura material del servicio que se concreta en el mantenimiento, organización y disposición de los medios materiales y personales en caso de incendio. En nada afecta al principio de equivalencia el hecho de que el servicio que se presta de forma indirecta por el Ayuntamiento sea, precisamente, la cuota de la tasa que deba pagar a la Comunidad de Madrid y que se haya de repartir entre los sujetos especialmente beneficiados por la prestación del servicio en función de los intereses protegidos: los

titulares de inmuebles por el valor del patrimonio inmobiliario y las entidades aseguradoras por el ahorro en primas e indemnizaciones en caso de producirse algún siniestro por incendio.

TERCERO.- *El criterio interpretativo de la Sala con respecto a la cuestión con interés casacional.*

Antes de nada, conviene tener presente que consta en los autos que el Ayuntamiento de Torrejón aportó la documentación requerida por el Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 21 de Madrid, fechado el 18 de septiembre de 2018, como consecuencia de la prueba propuesta por la actora en su escrito de demanda, siendo tal documentación la siguiente:

- Moción de la CD de Participación y Seguridad Ciudadana sobre dispensa de la Prestación de Servicio de Extinción de incendios, Adhesión a Convenio, para su formalización, si procede, sobre financiación con la Comunidad Autónoma de Madrid y adopción de acuerdo aprobado por el Pleno municipal, de 1 de febrero de 1999.

- Convenio con la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en relación con la dispensa planteada por dicho Ayuntamiento sobre la prestación del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos, fechado el 19 de julio de 2002.

- Estudio Económico Financiero de la Tasa por el mantenimiento del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos en Torrejón de Arroz de fecha 5 de noviembre de 2015.

- Informe anteproyecto del presupuesto para el ejercicio 2016, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 25 de octubre de 2015.



Como se ha indicado en los antecedentes, son tres las cuestiones con interés casacional sobre las que tenemos que pronunciarnos en el marco del presente recurso de casación.

En relación con la primera, hemos de comenzar señalando que, en uso de las facultades concedidas por los artículos 4 y 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 a 19, 20.4.k) y 57 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz aprobó la Ordenanza reguladora de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos.

Los antecedentes más próximos de esta tasa, dejando a un lado la primitiva regulación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, se hallan en los artículos 212.11 y 402, 1, c) del Real Decreto Legislativo 782/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local relativos a los ingresos de las Corporaciones locales y se dictan normas provisionales para su aplicación, referidos, concretamente, a la tasa municipal por «servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones, derribos, salvamentos y otros análogos» y a la tasa provincial por «servicio de extinción de incendios, así como de protección de personas y bienes, comprendiéndose también la cesión del uso de maquinaria y equipos adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etc». Tales preceptos habían sido precedidos, con igual redacción, por los artículos 19.11 y 139.c) del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local. En ambos textos normativos, el hecho imponible estaba representado por prestación de servicios y realización de actividades (de la competencia municipal/de la competencia provincial) «que beneficien especialmente a las personas determinadas o, aunque no las beneficien, les afecten de modo particular, siempre que, en este último caso, la actividad (municipal/provincial) haya sido motivada por dichas personas, directa o indirectamente».

Igualmente, en ambos se aclaraba que «se entenderá que existe motivación directa o indirecta por parte de los particulares cuando, con actuaciones o negligencias, obliguen a los Ayuntamiento/las Diputaciones a realizar, de oficio, actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico».

Según dispone el artículo 2 de la Ordenanza recurrida, constituye el hecho imponible de dicha tasa el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, «con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio. La obligación de contribuir surge «como consecuencia de la existencia de tales servicios y de la disponibilidad permanente de los medios materiales y personales adscritos a los mismos para actuar ante situaciones de riesgo». En realidad, riesgo y emergencia, puesto que en el propio artículo se aclara que «se entiende por servicios de emergencia, a estos efectos, los de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, los servicios de protección de personas y bienes que presta el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz con medios de la Comunidad de Madrid».

Ha de tenerse presente que la acepción segunda del término “prevención” del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es «preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo» en este caso, el de incendios y salvamentos. Para ello es necesario destinar recursos económicos adecuados para financiar los gastos ocasionados por su mantenimiento. Además, la acepción tercera del término “prevención”, de dicho Diccionario señala que consiste en «provisión de mantenimiento o de otra cosa que sirve para un fin».

Como advierte la Corporación Local, la propia naturaleza del servicio hace innecesaria una solicitud expresa ante siniestros y actuaciones previstas en el hecho imponible de la tasa, devengándose desde el momento de existencia, organización y puesta a disposición de los medios materiales y



personales al servicio de las intervenciones precisas para la prevención y extinción de incendios y salvamentos.

Fue la ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales, que reformó la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, la que incluyó la letra k), apartado 4 del artículo 20 en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, como servicios susceptibles de constituir el hecho imponible de la tasa los «de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio» y también «la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera».

No carece de importancia el hecho de que se incluya en esa letra k) “el mantenimiento del servicio”. La tiene, y mucha; viene a reforzar la idea de que puede estar sometida a la tasa, no solo la prestación del servicio y, por tanto, la utilización del mismo, sino también el mantenimiento del mismo, en previsión de acontecimientos futuros. Esta última opción, que es la que nos ocupa, abre la posibilidad de exaccionar la tasa de forma periódica. En este sentido, el artículo 4 de la Ordenanza recurrida establece, en su apartado 1, que la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos que presta el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz «tendrá carácter periódico», y en su apartado 2 que «el período impositivo coincide con el año natural» y que su «devengo se producirá el primer día del período impositivo». Es consciente el legislador de que, tratándose de este servicio, su existencia es básica. Son precisas actuaciones anticipadas para eliminar o reducir los riesgos. No se trata de reaccionar a posteriori una vez producidos los incendios, que también, sino más bien de actuar preventivamente, con objeto de evitar que los mismos se produzcan. La clave está en la existencia de tales servicios y en la disponibilidad permanente de los medios materiales y personales adscritos a dichos servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos para actuar en situaciones de riesgo y emergencia.



No solo se contienen referencias al supuesto que nos ocupa en los artículos 20.4.k) y 23.2 TRLRHL, también se contienen en su disposición adicional decimoséptima, introducida por la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y, asimismo, por lo previsto en esta última Ley en su disposición adicional decimocuarta.

La resolución de 18 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones establece el procedimiento para que las entidades aseguradoras suministren los datos relativos a las primas cobradas, en el marco de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Esta resolución, que se publicó en el BOE de 1 de enero de 2016, se aplicó por primera vez a la información referida a las primas del ejercicio 2015, que debían remitirse al Consorcio de Compensación de Seguros antes del 30 de abril de 2016.

Por otro lado, del primitivo texto de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid, interesa traer al debate los artículos 2, (competencias de los municipios) 3, (competencias de la Comunidad), 32 (financiación del servicio) y 33 (prestación del servicio a los municipios).

Como vamos a comprobar, su redacción ha cambiado varias veces. Nos vamos a ocupar de ellas puesto que arrojan luz sobre la materia controvertida.

Respectivamente, la dicción inicial de tales artículos, era la siguiente:

«Los municipios ejercerán la competencia en materia de prevención y extinción de incendios en los términos de la legislación del Estado, la presente Ley y demás legislación aplicable de la Comunidad de Madrid.

Los municipios de más de 20.000 habitantes, que por sus características peculiares les resultare muy difícil o imposible prestar el



servicio, *podrán* llegar a acuerdos con la Comunidad de Madrid en los términos de la presente ley, de cara a la financiación y prestación del mismo. Los citados acuerdos de financiación incorporarán la dispensa al municipio de la obligación de prestación del servicio, conforme a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

Los señalado en el párrafo anterior no será de aplicación al municipio de Madrid».

Nótese que se prevé que los municipios de más de 20.000 habitantes *puedan* llegar a acuerdos con la Comunidad de Madrid, de cara a la financiación y prestación del servicio, acuerdos que incorporaran la *dispensa* al municipio de la obligación de prestación de servicio.

«La Comunidad de Madrid prestará el servicio de prevención y extinción de incendios en el ámbito de la misma, y de forma especial, en los municipios que no estén obligados a la prestación de este servicio y en aquellos que, estando obligados, no pudieren y, previa solicitud a la Comunidad de Madrid, hubiesen obtenido dispensa mediante la firma del convenio a que hace referencia el artículo 33 de esta Ley, y encomendaren la prestación a la Comunidad de Madrid».

Por tanto, la prestación del servicio por parte de la Comunidad en Madrid cuando se trate de municipios de más de 20.000 habitantes, requiere la previa solicitud a la Comunidad por parte del municipio, y la obtención de dispensa de la obligación de prestación del servicio por parte de éste, mediante la firma del correspondiente convenio.

«El servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid se financiará con las dotaciones previstas en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la Comunidad de Madrid podrá percibir:

a) Las aportaciones de los municipios a quienes preste el servicio la Comunidad Autónoma, estando ellos obligados legalmente a la prestación.

b) La contribución especial por establecimiento, mejora o ampliación y del servicio.

c) Subvenciones, donaciones y todos los ingresos de derecho privado que puedan corresponderle.

d) Otros recursos que le puedan corresponder».

De las distintas modalidades de financiación, nos fijamos en dos de ellas, una, las aportaciones de los municipios, y otra la contribución especial. Nótese, en relación con las primeras, que no se indica nada sobre la naturaleza de tal aportación, y, con respecto a la segunda, interesa destacar que su regulación se lleva a cabo en los artículos 34 a 40 de la propia Ley 14/1994, de 28 de diciembre.

Y, por último, el artículo 33 de la citada Ley 14/1994, dispone: «Los municipios de más de 20.000 habitantes, que teniendo obligación de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios, solicitaren su dispensa en los términos previstos en la legislación estatal, deberán celebrar con la Comunidad Autónoma un convenio de financiación del servicio, en el que se establecerá la contribución del municipio, de acuerdo con la población del mismo, así como la posible transferencia de los medios personales y materiales, en su caso, a la Comunidad de Madrid.

El convenio al que se refiere el párrafo anterior, habrá de ser aprobado por el municipio correspondiente y por el Consejo de Gobierno e integrará los instrumentos que garanticen la financiación del servicio.

En ningún caso podrá concederse por la Comunidad de Madrid la dispensa de prestación del servicio con carácter previo a la suscripción del convenio de financiación a que se refiere el presente artículo».



Repárese en que la firma de un convenio entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid es obligatoria (deberán), estableciéndose que la dispensa de prestación del servicio no puede concederse antes de que el mismo se suscriba.

La Ley 14/1994, de 28 diciembre, se modificó por la Ley 19/1999, de 29 de abril. Dicha modificación afectó a los artículos 2 (párrafo segundo), 3, 31 (anterior, 33), y también a la regulación de las contribuciones especiales, pero, a los presente efectos, los cambios que incluye no son relevantes.

Mayor calado tiene la modificación parcial de la mentada Ley 14/1994, de 28 de diciembre, llevada a cabo por la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

Su Preámbulo señala que no está resuelto qué sucede «cuando Municipios de más de 20.000 habitantes no prestan el servicio y tampoco cuentan con la preceptiva dispensa para ello». Ese es el caso, advierte después, «de determinados Municipios de la Comunidad de Madrid, donde el Servicio se viene prestando por la Administración Autonómica sin que haya sido formalizada la dispensa para la prestación del Servicio ni el modo de colaborar en la financiación del mismo. Esta situación se pretende solucionar mediante el establecimiento de una tasa que grave la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos por la Comunidad de Madrid, lo que obliga a modificar la redacción de los artículos 2, 3 y 31 de la Ley 14/1994, para adecuarlos al nuevo sistema».

La novedad, en relación con los artículos 2 y 3, está representada por la supresión de la referencia a la obtención de la dispensa. Ello no significa su desaparición, simplemente se trata de una mejora técnica, lo cual se traduce en su mención en el artículo 31.



Mayor enjundia tiene la reforma llevada cabo, del recién citado artículo 31 (inicialmente, artículo 33, como ya se ha dicho), de ahí que procede su reproducción íntegra:

«1. Los municipios de más de 20.000 habitantes podrán solicitar a la Comunidad de Madrid la dispensa de la obligación de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos cuando les resulte de imposible o muy difícil cumplimiento, en los términos previstos en la legislación estatal y en la presente Ley.

2. La tramitación de la dispensa se iniciará a instancia del Ayuntamiento interesado, adjuntando a la solicitud, en su caso, la previsión de transferencias de medios personales y materiales a la Comunidad de Madrid.

La Consejería competente en materia de prevención y extinción de incendios y salvamentos, suscribirá con el Ayuntamiento un convenio que recogerá los medios personales y materiales a transferir, así como su cuantificación, como trámite previo a la concesión de la dispensa. No será necesaria la tramitación de dicho convenio cuando no existan medios personales y materiales a transferir.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante Decreto resolverá el expediente de concesión de la dispensa solicitada.

3. El servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos que actualmente viene prestando la Comunidad de Madrid a aquellos municipios cuya población supera 20.000 habitantes, que no han solicitado la dispensa, se continuará prestando, salvo que, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el municipio manifieste su voluntad de hacerse cargo del mismo, debiendo en este caso acreditar los medios, forma y plazo a partir del cual asumirá el citado servicio. La Comunidad de Madrid dejará de prestar el servicio desde el momento en que se haga efectiva la prestación por el municipio.



4. La Comunidad de Madrid prestará el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos a aquellos municipios que alcancen los 20.000 habitantes, en tanto no manifiesten su voluntad de hacerse cargo del mismo, debiendo, en este caso, acreditar los medios, forma y plazo a partir del cual asumirá el citado servicio.

5. En todos los supuestos en que la Comunidad preste el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, los Ayuntamientos quedarán sometidos a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

6. En el caso de que un Ayuntamiento al que la Comunidad de Madrid presta el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, manifestara su voluntad de recuperarlo para sí, en el convenio que se firme al efecto se estipulará la compensación a la Comunidad de Madrid por los gastos derivados de la reestructuración del servicio».

De los distintos apartados de este precepto destacamos tres cosas:

Una, que no será necesaria la tramitación de un convenio entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento cuando no existan medios personales y materiales a transferir.

En esta ocasión, a diferencia de otras veces, consta en los autos el Convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento.

Dos, el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos que, a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, viniese prestando la Comunidad de Madrid a aquellos municipios cuya población supera 20.000 habitantes, que no han solicitado la dispensa, se continuará prestando, salvo que, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el municipio manifieste su voluntad de hacerse cargo del mismo.

No es nuestro caso, como decimos, existe Convenio suscrito entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

El hecho de que la Comunidad preste materialmente el servicio, no entraña que Torrejón de Ardoz pierda la competencia sobre el mismo.

La tasa por mantenimiento podrá ser exigida por la entidad competente para prestar el servicio, en este caso, el Ayuntamiento, siendo indiferente la fórmula de colaboración o el sistema de delegación o asunción utilizado entre las distintas administraciones territoriales o el modo de gestión directa o indirecta prevista en la legislación de régimen local.

Y, tres, en todos los supuestos en que la Comunidad preste el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, esto es, tanto si se ha firmado como si no se ha suscrito un Convenio para su prestación, los Ayuntamientos quedarán sometidos a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

Esta referencia es importante, puesto que la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, adiciona un nuevo epígrafe (9.4) en el capítulo IX del Título III de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, artículos 111.4.a) a 111.4.g), ambos inclusive, con el siguiente tenor literal: «9.4. Tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid». Quiere decirse que, a partir del 1 de enero de 2001, los municipios de la Comunidad de Madrid deberán satisfacer dicha tasa, salvo que se trate de municipios que asumen la prestación de este servicio o de municipios de hasta 20.000 habitantes. Ninguna de las dos hipótesis concurre esta vez, y, por ello, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz satisface la indicada tasa autonómica.

La Ley 27/1997, ha sido derogada por el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Tasas y



Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, siendo ahora esta norma la que regula dicha tasa.

Finalmente, concluiremos el recorrido que hemos realizado sobre las normas de la Comunidad de Madrid que nos interesan a los efectos del presente recurso, deteniéndonos en el Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, que, en los aspectos que nos interesan ahora (artículos 2, 3 y 31), coincide con lo dispuesto en la ya analizada Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

A la vista de ello, la doctrina que fijamos en relación con la primera cuestión es que, en virtud de lo que establece el artículo 20 TRLHL, puede exigirse una tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos por un Ayuntamiento, en los casos en que el servicio público es prestado de forma efectiva por la Administración autonómica, cuyo hecho imponible se entiende producido con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio.

En relación con la segunda cuestión con interés casacional diremos, en primer lugar, que el TRLRHL prevé en su artículo 16 el contenido de las ordenanzas fiscales, disponiendo que contendrán, al menos, la determinación del sujeto pasivo.

Por su parte, la letra b) del artículo 23.1 de mismo TR dispone que son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas, así como las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria «que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.4 de esta ley». Este artículo, bien se sabe, contiene un listado de supuestos en los que las entidades locales podrán establecer tasas por



cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, entre los cuales se halla la hipótesis prevista en su letra k) «Servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera».

En línea con ello, el artículo 3 de la Ordenanza de Torrejón de Arroz dispone en su párrafo primero que «son sujetos pasivos de la tasa, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas, así como las entidades a que se refiere el artículo 35 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que resulten beneficiadas o afectadas por el mantenimiento de los servicios de emergencia a los que se refiere el artículo anterior».

La remisión al artículo anterior, el 2, que lleva a cabo el artículo 3, permite afirmar una obviedad, que son sujetos pasivos a título de contribuyentes, como no pueden ser de otra manera, quienes realizan el hecho imponible. Eso es, exactamente, lo que dice el artículo 36.2 LGT.

Ahora bien, ¿en quién está pensando exactamente el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz? La lectura del artículo 5 de la Ordenanza recurrida nos da la solución acerca de quiénes son los contribuyentes.

El artículo 5 en su apartado primero establece que «el cálculo de la cuota tributaria que, de forma individualizada, corresponde a cada sujeto pasivo contribuyente vendrá determinada por la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{Cuota tributaria} = \frac{\text{Base imponible}}{\text{Voz}}$$

Donde,

Cg es el coste el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Torrejón de Arroz, en el ejercicio inmediato anterior a aquel al que se refiere el devengo;

VCi es el valor catastral de la construcción que consta en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del obligado tributario en el ejercicio inmediato anterior al que se refiere el devengo de la tasa;

y VCt representa la suma de los valores catastrales de la construcción de la totalidad de los bienes inmuebles que constan en las matrículas del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana, de características especiales y de naturaleza rústica del ejercicio inmediato anterior al que se refiere el devengo de la tasa».

La regulación del sujeto pasivo a título de contribuyente, que lleva a cabo la ordenanza recurrida, no es, desde luego, un dechado de claridad, pero no es menos cierto que si se analiza este artículo, referido a la cuantificación, veremos que, por un lado, aunque no utilice esa expresión, está hablando, en primer lugar, de la base imponible, pues no es otra cosa el coeficiente Cg, el coste de mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Torrejón de Ardoz. En segundo lugar, el cálculo de la cuota individualizada que corresponde satisfacer al sujeto pasivo contribuyente, se calcula de la forma expresada en la Ordenanza, que atiende tanto al valor catastral de la construcción (es decir, sin tener en cuenta el valor del suelo) que consta en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del obligado tributario (VCI) así como a la suma de los valores catastrales de la construcción de la totalidad de los bienes inmuebles, que constan en las matrículas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana, de características especiales y de naturaleza rústica (VCt).

En definitiva, la Ordenanza está pensando, exclusivamente, en los titulares de inmuebles, no en los titulares de otros bienes o derechos, y, además, sin diferencia entre inmuebles asegurados e inmuebles no asegurados. No está pensando en otro tipo de bienes, opción municipal que no

nos parece lesiva del principio de igualdad, dado que no resulta irrazonable y está justificada, y es proporcionada la diferencia.

¿Quiénes son los sustitutos?

El artículo 23. 2. c) TRLRHL dispone que «tendrán la consideración de sustitutos del contribuyente en las tasas establecidas por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio, las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo».

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 3 de la Ordenanza recurrida dispone que «tendrán la consideración de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 c) 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, las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio».

Lógicamente, la figura del sustituto no se puede entender sin conectarla con la del contribuyente.

En ese sentido, el apartado 1 del artículo 36.LGT establece que «es sujeto pasivo el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo». Téngase presente que, según el apartado 1 del artículo 20 de la LGT, «el hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal». El sustituto no realiza el hecho imponible, ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 LGT, «por imposición de la ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma». El sustituto realiza un presupuesto de hecho diferente del hecho imponible, un presupuesto de hecho específico, de manera



que, si no lo realiza, no estará obligado a cumplir la obligación tributaria principal en lugar del contribuyente. Ello significa que, en la presente ocasión, el sustituto no se pone en lugar de cualquier contribuyente de la tasa, es decir, en lugar de cualquier titular de inmuebles, sino única y exclusivamente, en lugar del titular de inmuebles asegurados.

No es ocioso recordar que, en nuestra sentencia de 8 de febrero de 2001, rec. cas. 8343/1995 declaramos que

«la expresión del apartado 3 del art. 10 del Real Decreto 3250/76, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, relativas a ingresos de las Corporaciones Locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación, ya dejaba claro que el sustituto del contribuyente, en el caso de la Tasa por el Servicio de Extinción de Incendios, es el asegurador del riesgo, condición que solo puede adquirirse por la concertación de una póliza o contrato de seguro entre el tomador (normalmente el propietario del bien asegurado) y la empresa aseguradora, la que asume su responsabilidad pecuniaria en caso de siniestro en virtud de un negocio jurídico privado, nacido de la autonomía de la voluntad de las partes en él intervinientes».

Nada impide, por lo demás, aunque no esté expresamente previsto en la Ordenanza recurrida, que el sustituto pueda exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.3 LGT, puesto que ninguna ley señala otra cosa.

Al caso que estamos enjuiciando no es trasladable la doctrina fijada por la STC 94/2017, de 6 de julio, relativa a la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2004, de diciembre, del Impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura audiovisual, puesto que el artículo 6.3 de esa Ley establece, precisamente, que «el sustituto no puede exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, de acuerdo



con lo establecido» en el antes citado artículo 36.3 LGT (segundo inciso). Por su interés, reproducimos varios párrafos del FJ 7 de dicha sentencia:

«Efectivamente, la supresión del derecho de reembolso del “sustituto del contribuyente” en la Ley recurrida (art. 6.3) provoca que, en realidad, el único llamado a contribuir en el marco de esa relación jurídica tributaria sea ese formalmente denominado “sustituto” (art. 6.2), y no el supuesto “contribuyente” según la Ley (art. 6.1). Y ello solo puede ser consecuencia de la realización por el primero, y no por el segundo, del auténtico “hecho imponible”, que precisamente se define tanto en el derecho positivo [arts. 2.2 c) y 20.1 LGT] como en la jurisprudencia de este Tribunal (desde la antes citada STC 37/1987, FJ 14) como el presupuesto de hecho cuya realización determina el nacimiento de la obligación de contribuir. Por consiguiente, solo la realización del hecho imponible puede justificar la exacción tributaria.

La figura del sustituto del contribuyente, propiamente, tiene un cometido distinto en la configuración actual del ordenamiento, al que ya ha aludido este Tribunal: facilitar la gestión del impuesto (ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7). Por eso el artículo 227.4 d) LGT incluye entre las materias susceptibles de reclamación económico-administrativa “[l]as derivadas de las relaciones entre el sustituto y el contribuyente”, una previsión normativa que queda igualmente vacía de todo contenido y efecto con la completa desaparición del formalmente denominado “contribuyente” de la relación jurídica tributaria establecida en la Ley recurrida. Y también por esa misma razón el presupuesto legal que llama al sustituto a ocupar esa situación, y a que se refiere el artículo 36.3 LGT al definir la figura (...) debe ser, necesariamente, un presupuesto jurídico distinto del hecho imponible (el supuesto de hecho de la sustitución como consecuencia jurídica), una separación que tampoco existe en la Ley recurrida.

Quiere con ello decirse que la estructura del impuesto y esa auténtica desaparición del “contribuyente” de la relación jurídica tributaria, impiden a este Tribunal asumir la definición del hecho imponible efectuada por el legislador autonómico. Si el único llamado a contribuir es el “sustituto del



contribuyente”, esto es, el operador que presta el servicio, el hecho imponible, auténticamente gravado, solo puede ser el realizado por él (así lo impone el propio concepto de hecho imponible, ya comentado) y, por tanto, ha de ser la prestación de ese servicio por su parte, y no su “disponibilidad” por el usuario, por mucho que así lo declare la Ley recurrida (art. 3.1). La necesidad de que exista contrato según ese mismo artículo 3.1, y la naturaleza periódica del impuesto mientras se mantiene esa relación contractual (arts. 7, 8 y 9), confirman que lo verdaderamente gravado es esa prestación continuada del servicio».

En la presente ocasión, insistimos, el llamado a contribuir es el contribuyente, que no el sustituto, y, por tanto, dicha doctrina jurisprudencial no es aplicable al caso que estamos enjuiciando.

Por las razones expuestas, fijamos la siguiente doctrina en relación con la segunda cuestión con interés casacional: la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Torrejón de Ardoz, publicada en el BCM nº 311 de fecha 31 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 1 de enero de 2016 (Disposición Final), siendo modificados sus artículos 5.2 y 7 con efectos a partir de 1 de enero de 2017 (BOCM de 27 de diciembre de 2016), cumple lo dispuesto en el artículo 16 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, puesto que el sujeto pasivo queda suficientemente delimitado, y sí cabe considerar como contribuyentes a los titulares de inmuebles que resulten beneficiados o afectados por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos; y como sustituto del contribuyente, a las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio, en tanto en cuanto se ponen en lugar de los titulares de inmuebles asegurados.

En relación con la tercera cuestión con interés casacional, lo primero que hemos de señalar es que el artículo 24.2 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».

Nos parece razonable que la base imponible sea el coste del mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos. Ese coste coincide, con el importe que el Ayuntamiento de Torrejón de Arroz satisface a la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, no se incumple lo dispuesto en el artículo 24.3 TRLHL, puesto que la toma en consideración, como se establece en el artículo 5.1 de la Ordenanza recurrida del valor catastral de la construcción que consta en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, demuestra que se tienen «en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas».

Esta referencia, como no puede ser de otra forma, se refiere al contribuyente, puesto que es él quien realiza el hecho imponible. No puede referirse al sustituto. La Ordenanza es confusa, escueta y mejorable técnicamente hablando, pero no puede desconocerse, por un lado, que el régimen jurídico de la tasa controvertida no se rige solo por la Ordenanza recurrida, sino que se rige también por la Ley General Tributaria, por las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de la misma, por la Ley



Reguladora de las Haciendas Locales y demás leyes que contengan disposiciones en materia de tributos locales y por la Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección de los tributos municipales y otros ingresos de derecho público. De manera que, cuando la ordenanza recurrida se revele incompleta, como es el caso, habrá que acudir a dichas normas para llenar las lagunas que pudieran existir (por ejemplo, en materia de registros y matrículas y en materia de devoluciones) y sólo si el resultado fuese contrario a derecho, lo que no se da en el presente caso, procedería su anulación.

Pues bien, no nos parece que sea contraria a derecho, si nos parece, en cambio, como ya hemos dicho, técnicamente hablando, defectuosa.

En ese sentido, hemos de tener presente que el artículo 7 de la Ordenanza dispone, en sus dos primeros apartados, que:

«1. En primer término, a cuenta de la posterior liquidación, las entidades aseguradoras estarán obligadas a ingresar, mediante la correspondiente autoliquidación a tal efecto, antes del 1 de junio de cada año, el 15 por ciento de las primas recaudadas en el ejercicio precedente al anterior al del devengo, en los ramos que cubren los incendios, si bien en el caso de seguros multirriesgos, la prima a considerar será el 50 por 100.

2. Antes del 15 de octubre de cada año, las entidades aseguradoras estarán obligadas a comunicar a la Administración Municipal el importe total de las primas recaudadas, en los ramos que cubren los incendios, en el ejercicio inmediato anterior al del devengo, a los efectos de poder practicar las oportunas liquidaciones o, en su caso, las devoluciones que pudieran corresponder en el supuesto de que el pago a cuenta realizado exceda del importe de la cuota de la tasa».

En relación con esta tercera cuestión con interés casacional ya habíamos dicho que nos parece conforme a derecho el método de cuantificación en el que el coste del servicio público viene representado por el

importe satisfecho por el Ayuntamiento a la Comunidad Autónoma prestadora del servicio.

Ahora afirmamos, además, que también nos parece conforme a derecho que la cuota tributaria, correspondiente al contribuyente, sea cuantificada en función del valor catastral del inmueble.

Igualmente, añadimos que nos parece conforme a derecho que las entidades o sociedades aseguradoras satisfagan una cuota tributaria equivalente al 15 por ciento de las primas recaudadas por los ramos que cubren los incendios, puesto que esa cuota se satisface a cuenta de la liquidación definitiva. Las liquidaciones giradas proceden de las declaraciones presentadas por las compañías aseguradoras y de las primas recaudadas y esa información obtenida por los Ayuntamientos –que no de la Matrícula de la tasa- se ha utilizado para girar la liquidación a cuenta. Esas liquidaciones son susceptibles de regularización, dentro del plazo de prescripción, llevándose a cabo, en su caso, las devoluciones correspondientes. Naturalmente, si esos importes exceden de lo que le corresponde pagar a la entidad aseguradora como sustituto, procede la devolución, puesto que el sustituto, al ponerse en lugar del contribuyente, lo que estará obligado a cumplir es la obligación tributaria principal, es decir, está obligado a pagar lo que el contribuyente, en cuyo lugar se pone, tiene que pagar, no una cantidad diferente. Nos parece razonable que se anticipen esos importes, puesto que los parámetros manejados para su cálculo no se ha demostrado que sean arbitrarios.

Ello nos lleva a fijar la siguiente doctrina en relación con la tercera cuestión con interés casacional: sí resulta respetuoso con los principios de capacidad económica, igualdad y equivalencia en las tasas, así como con lo establecido en el artículo 24 TRLHL, un método de cuantificación en el que el coste del servicio público viene representado por el importe satisfecho por el Ayuntamiento a la Comunidad Autónoma prestadora del servicio, y en el que se regula una cuota tributaria, correspondiente al contribuyente, cuantificada en función del valor catastral del inmueble; y una liquidación a cuenta del sustituto del contribuyente (entidades o sociedades aseguradoras), equivalente



al 7,5 por ciento de las primas recaudadas por los ramos que cubren los incendios en el ejercicio inmediato anterior al del devengo.

CUARTO.- *Resolución de las pretensiones deducidas en el recurso de casación.*

██████████ pretende que declaremos haber lugar al recurso de casación y que, por ello, dictemos sentencia anulando la sentencia nº 276 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Novena), de fecha 6 de mayo de 2019, por no ser conforme a Derecho

Por su parte, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz solicita, en primer lugar, que realicemos los siguientes pronunciamientos:

1º) Es el Ayuntamiento quien presta el servicio, como mantiene el Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de febrero de 2009, rec. 3966/2006, a través de la calificada por él como fórmula de cooperación voluntaria, en la que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recurrida en casación funda sus razonamientos y respecto de la que el recurso afirma que es un hecho acreditado y pacífico por Decreto 144/2002, de 1 de agosto, previo convenio de 19 de julio de 2002 suscrito por la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento (BOCM 14.08.2002).

Por otra parte, la propia naturaleza del servicio de mantenimiento de prevención y extinción de incendios lo que exige es tener los medios materiales y personales a disposición en el momento que se requiera la intervención concreta a consecuencia de la evitación o extinción de un incendio concreto, con independencia de su solicitud expresa, por recepción obligatoria.

2º) La Ordenanza cuestionada sigue en la determinación del sustituto, lo dispuesto en el artículo 23.2.c) del TRLRHL que dice que son sustitutos de

la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo, sin que además sea dudosa la afirmación de la sentencia recurrida sobre la consideración de sujetos pasivos de los propietarios de edificaciones o construcciones que, obviamente, resultan beneficiados por la prestación este servicio municipal, resultando de lo dispuesto en los artículos 3, 5 y 7 de la Ordenanza.

3º) El método de cuantificación de la tasa es respetuoso con los principios de capacidad económica, igualdad y equivalencia puesto que sigue las determinaciones legales y jurisprudenciales para el cálculo de la cuota tanto de las aseguradoras como de los propietarios de inmuebles en atención a las primas y al valor catastral, al ser parámetros directamente relacionados con los riesgos por daños de incendios de los que se benefician por la prestación del servicio municipal.

En segundo lugar, y como correlativo de lo anterior, solicita la desestimación del recurso con declaración de conformidad de la sentencia recurrida.

Pues bien, por las razones expuestas en el fundamento de derecho precedente, declaramos no haber lugar al recurso de casación y, por tanto, se confirma la sentencia recurrida, lo que comporta también la confirmación de los actos recurridos.

QUINTO.- *Pronunciamiento sobre costas.*

En relación con las costas procesales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación. Y respecto de las correspondientes a la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.



FALLO

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

Primero.- Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico tercero.

Segundo.- No haber lugar al recurso de casación 4773/2019, interpuesto por la procuradora doña Alicia Casado Deleito, en representación de [REDACTED] contra la sentencia dictada el 6 de mayo de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección novena, en el recurso de apelación 213/2018, con lo cual se confirma la sentencia recurrida y con ella, los actos administrativos de los que trae origen.

Tercero.- No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El Excmo. Sr. D. José Díaz Delgado votó en Sala pero no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente de la Sección Segunda D. Rafael Fernández Valverde.

VOTO PARTICULAR que, al amparo de lo establecido en el artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en

relación con el artículo 205 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, formula el Magistrado Excmo. Sr. Don Francisco José Navarro Sanchís a la sentencia de 15 de septiembre de 2021, pronunciada en el recurso de casación nº 4773/2019, al que se adhiere la magistrada Excmo Sra. Doña Esperanza Córdoba Castroverde.

Por medio de este voto particular, que formulo con respeto hacia la posición de la mayoría de la Sala y Sección, expreso mi discrepancia con el fallo de la sentencia pronunciada por ésta y con la fundamentación jurídica que conduce a él.

Para ello procede, en atención a la práctica identidad del presente asunto con los resueltos en los recursos de casación nº 683 y 3949/2019, relativos a liquidación de la misma tasa; y con el recurso nº 4763/2019, correspondiente como en este caso al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, si bien con ordenanza similar a la que se regula en el de Rivas Vaciamadrid, respecto del que el auto de admisión formula también idénticas preguntas que en el caso referido; y dada la coincidencia sustancial de la pretensión y la fundamentación que la argumenta por la compañía de seguros ahora recurrente en casación y gravada por la misma tasa con las que han sido respondidas en la correspondiente sentencia, respecto de la que igualmente formulé voto particular disidente, una remisión *in toto* a lo razonado en dicho voto particular, que se reproduce literalmente:

"[...] 1) Consideraciones previas.

El auto de admisión del presente recurso de casación, dictado por la Sección primera de esta Sala el 21 de noviembre de 2019, nos interroga sobre la conformidad a derecho de una tasa como la aquí girada a la compañía de seguros recurrente, en el seno de un proceso en que está en juego la impugnación indirecta de la ordenanza reguladora. Pues bien, debe decirse que, atendidos los términos expresados en el citado auto (F.J. 3º y fallo), la cuestión de interés casacional se articula en relación con un presupuesto de hecho inexistente y, ciertamente, desmentido en el proceso de instancia: que "el servicio público es prestado de forma efectiva por la Administración



autonómica, en virtud de un convenio de colaboración administrativa", dato de hecho que no se corresponde con la realidad.

Como todo el problema jurídico suscitado en el recurso de casación se mueve alrededor de este hecho ajeno a la razón determinante de la asunción del servicio público por la Administración autonómica -claramente- sólo eran posibles dos opciones procesales: o resolver el recurso de casación atendiendo tan sólo al ius litigatoris, al interés de la recurrente, pero integrando los hechos con los reales, que seguidamente se van a explicar, aun sin la finalidad de, en tal situación problemática de comprensión de elementos fundamentales para el juicio casacional y su extensión a potenciales futuros casos, intentar crear doctrina general; o por el contrario, formar, como se ha hecho, una doctrina jurisprudencial que, en mi opinión, se asienta sobre un caso, hechos y circunstancias distintas a las que determinaron aquella prestación.

2) Fundamentación de la discrepancia que con este voto se expresa:

1. Según el escrito de interposición del recurso de casación:

"[...] En contra de lo afirmado por la sentencia que se recurre, en este caso no estamos ante un supuesto en el que el Ayuntamiento esté ejerciendo una competencia municipal cuya ejecución material haya encomendado a la Comunidad de Madrid. En este caso, no se está ejerciendo una competencia municipal, sino que la Comunidad de Madrid es la que está prestando el servicio en el ejercicio de una competencia autonómica propia por lo que es la Comunidad de Madrid -como titular de la competencia y ejecutora del servicio- la única que puede exigir una tasa por la prestación del servicio y esa tasa se exige al beneficiario del servicio que no es otro que el Ayuntamiento demandado. Por ello, el Ayuntamiento no puede exigir el pago de una tasa por ese servicio que no presta ni formal ni materialmente".

La afirmación anterior se corrobora con el examen de lo dispuesto en los diferentes textos legales.

- En primer lugar, hay que atender a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que, en su artículo 26.1.c), impone a los municipios con población superior a 20.000 habitantes la obligación de prestar a los vecinos el servicio público de prevención y extinción de incendios. De esa norma, lo único que se desprende es que el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid tiene competencia legal y obligación consecuente de prestar, a la vista de su población, el



servicio de prevención y extinción de incendios en su municipio. Ahora bien, tener la competencia y la obligación de prestar un servicio público no equivale necesariamente a presumir que el servicio se preste real y efectivamente ni es presupuesto bastante para la exacción de una tasa.

- El segundo texto legal que se debe tener en consideración es la Ley de Servicios de Prevención y Extinción de Incendios de la Comunidad de Madrid - aprobada mediante el Decreto Legislativo 1/2006 de 28 de septiembre- que establece en su artículo 31 que los municipios de la Comunidad de Madrid, con población superior a 20.000 habitantes, podrán solicitar a la Comunidad de Madrid la dispensa de la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios. Junto a esa posibilidad, esa misma norma dispone que, si un Ayuntamiento no presta el servicio de prevención y extinción de incendios y tampoco solicita la dispensa, para evitar vacíos en la prestación del servicio, el servicio será prestado por la Comunidad de Madrid. Este último es el caso del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

- La regulación expuesta se completa con la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid -aprobada por Decreto Legislativo 1/2002 de 24 de octubre- que, en su artículo 217, impone la obligación de pagar una tasa a la Comunidad de Madrid por parte de los Ayuntamientos beneficiarios de ese servicio que les presta la Comunidad de Madrid en los casos de dispensa o de falta de prestación del servicio. Son sujetos pasivos de la tasa (art. 218 LTPPCM) los municipios de la Comunidad de Madrid y quedan exentos "a) Los municipios que asumen la prestación de este servicio; b) Los municipios de hasta 20.000 habitantes".

Esta normativa que se viene citando debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en diversas sentencias en las que resolvió las impugnaciones que presentaron los Ayuntamientos obligados a pagar la tasa en las que cuestionaban que la Comunidad pudiera exigirles el pago de una tasa por la prestación de un servicio que entendían era de su competencia municipal.

El Tribunal Supremo (ver, por ejemplo, STS de 20 de febrero de 2009, recurso de casación nº 3966/2006) concluyó diciendo que el servicio era, en principio, de competencia municipal pero que, en esos dos casos antes expuestos (dispensa y no prestación del servicio), la Comunidad Autónoma era la que prestaba el servicio y lo hacía, no en el ejercicio de una competencia municipal, sino en desarrollo de una competencia autonómica, subsidiaria o supletoria:



"Dicha Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus atribuciones, reclama del Ayuntamiento de Alcobendas una tasa para financiar un servicio que siendo, en principio, de competencia municipal, el ente autonómico, en virtud de la Ley (la LBRL), está obligado a satisfacer en aquellos casos en los que el ente local incumpla el deber de prestarlo. Puede pues, hablarse, en este sentido, como hace la representación procesal de la Comunidad de Madrid, de una "competencia compartida" o, al menos, de una competencia autonómica "subsidiaria" o "supletoria" [...Antes de nada, debe aclararse que la Comunidad Autónoma de Madrid establece la tasa cuestionada para financiar un servicio público sobre el que, en virtud de la LBRL, indudablemente tiene una competencia que, como hemos señalado anteriormente, podríamos calificar como subsidiaria]."

Así lo manifestó también en sus sentencias de 20 de febrero de 2009 (recurso de casación 3966/2006) y en el mismo sentido en las sentencias de 8 de octubre de 2010 (recurso casación 4092/2009), 10 de junio de 2010 (recurso de casación 4891/2009), 11 de febrero de 2010 (recurso casación 4581/2008), 8 de octubre de 2009 (recurso de casación 5765/2007), 2 de octubre de 2009 (recurso casación 255/2007), 20 de febrero de 2009 (recurso casación 3949/2006) y 11 de febrero de 2010 (recurso casación 4581/2008) -8 sentencias en total-.

2.- De esa normativa y de esa jurisprudencia citada se desprende claramente que:

a) Cuando la Comunidad Autónoma presta el servicio de prevención y extinción de incendios, en tales situaciones, lo hace en el ejercicio de una competencia propia. Se trata de una competencia autonómica -no municipal- y que tiene carácter de subsidiaria o supletoria, de modo que sólo aparece cuando el Ayuntamiento no ejerce la suya pero que, cuando entra en juego, es una competencia autonómica propia y no municipal.

b) Cuando la Comunidad Autónoma presta el servicio de prevención y extinción de incendios y actúa una competencia propia, definida en la ley, interviene en su propio nombre y por su cuenta. Dicho de otra forma, la Administración autonómica no está ejerciendo una competencia municipal ni puede decirse que esté actuando en nombre y por cuenta del Ayuntamiento.

El cobro de la tasa por parte de la Comunidad de Madrid a los Ayuntamientos por la prestación del servicio que estos no han prestado, teniendo obligación de hacerlo, es revelador de la posición que ocupan la Comunidad y el Ayuntamiento en la



prestación del servicio. Esto es, como indica la Ley de Haciendas Locales y es esencial a la dogmática de la tasa, ésta se ordena y percibe por la prestación de un servicio y como pago o contraprestación de éste. Expresado en otros términos, sólo puede percibirla quien presta el servicio y sólo puede exigirse a quién es beneficiario de ese servicio, con la finalidad de, con su producto, afrontar la financiación de ese servicio. De este modo, desde el momento en que la Comunidad de Madrid percibe una tasa del Ayuntamiento, se pone de manifiesto que quien presta el servicio -formal y materialmente- es la Comunidad de Madrid y que el Ayuntamiento no ha sido el prestador del servicio público, sino su beneficiario, posición contradictoria e incompatible con ella.

c) Pues bien, si el Ayuntamiento es el receptor o beneficiario del servicio prestado por la Comunidad Autónoma, está claro que no puede ser, al mismo tiempo, el prestador del servicio. O se es prestador del servicio o se es beneficiario del servicio prestado por otro, pero no se puede ser al mismo tiempo -como pretende el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid- prestador del servicio, por razón de la competencia abstractamente tipificada en la ley y, sin contradicción, beneficiario del servicio supuestamente prestado por uno mismo y percibir una tasa por el servicio de prevención y extinción de incendios que no ha llegado a prestar.

3.- Estas afirmaciones se corroboran si se examina el artículo 219 de la Ley de Tasas de la Comunidad de Madrid, aprobada mediante Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre que dispone que están exentos de la obligación de pagar la tasa los Ayuntamientos "que asumen la prestación del servicio" que da lugar a la tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid. Luego, los Ayuntamientos obligados al pago lo son, precisamente, porque no asumen la prestación del servicio, debiendo prestarlo por razón de su población, tal como el precepto indica, situándolo en los 20.000 habitantes.

4.- Así lo señaló también este Tribunal Supremo, con absoluta claridad, en la sentencia de 20 febrero 2009, pronunciada en el recurso casación nº 3966/2006, antes referida, en que se abordaba un problema similar al que aquí hemos de resolver:

"[...] B) En segundo lugar, y conectado con lo anterior, a diferencia de lo que sucedía en el supuesto examinado en la citada STC 48/2004 –o en nuestra Sentencia de 10 de mayo



de 1999-, debemos subrayar que la Comunidad Autónoma de Madrid no ha establecido un gravamen que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deban satisfacer cualquiera que sea su voluntad y su comportamiento en el ejercicio de las competencias que les son propias. En todo caso, como acertadamente advierte la Sentencia de instancia, dichos municipios pueden no abonar la tasa que ahora examinamos mediante el simple expediente de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios que -insistimos-, de acuerdo con la Ley, están obligados a suministrar «en todo caso». El Ayuntamiento de A... siempre puede, si ese es su deseo y tiene capacidad para hacerlo, cumplir con su deber y prestar el citado servicio, en cuyo caso no tiene que satisfacer a la Comunidad Autónoma de Madrid un ingreso de naturaleza tributaria o de cualquier otro tipo.

Desde la perspectiva anterior, aunque, desde luego, cuando no prestan el servicio de prevención y extinción de incendios los municipios de más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid están constreñidos a pagar una tasa que, como cualquier tributo, tiene carácter coactivo, dicho pago no es, en absoluto inexorable, en la medida en que existe una alternativa clara, que depende de su libre voluntad: la prestación del servicio de su competencia. Que -insistimos-, en cierta medida, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma no obliga en todo caso a dichos Municipios a someterse a la tasa es algo que se desprende de varios preceptos normativos: del art. 111.4.c) de la LTPPCM (modificada por la Ley 18/2000), que declara exentos -en realidad debería decir no sujetos- de la tasa por la cobertura del servicio por la Comunidad de Madrid a los «municipios que asumen la prestación de este servicio» [letra a)] y los «municipios de hasta 20.000 habitantes», que, como es sabido, no están obligados a prestarlo, de acuerdo con el art. 26 LBRL; del art. 31, apartado 3, de la Ley 14/1994 (modificado por la Ley 18/2000), que establece que la Comunidad de Madrid seguirá prestando el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos a los municipios de más de 20.000 habitantes que no hayan solicitado la dispensa a que alude el apartado 1, salvo que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley «el municipio manifieste su voluntad de hacerse cargo del mismo», y que la Comunidad «dejará de prestar el servicio desde el momento en que se haga efectiva la prestación por el municipio»; del referido art. 31, apartado 4, de la Ley 14/1994, en virtud del cual, la Comunidad de Madrid prestará el referido servicio a «aquellos municipios que alcancen los 20.000 habitantes, en tanto no manifiesten su voluntad de hacerse cargo del mismo»; y, por último, del citado art. 31, apartado 6, que prevé la posibilidad de que un Ayuntamiento al que la Comunidad de Madrid le presta el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, «manifestara su voluntad de recuperarlo para sí». Es claro, pues, que la Ley autonómica no modifica la competencia municipal sobre el servicio de prevención y extinción de incendios que establece la LBRL, y respeta la voluntad de aquellos Ayuntamientos que, en cumplimiento del deber establecido en dicha Ley, decidan prestarlo en su ámbito territorial [...]".



5.- *Consecuencia necesaria de lo anterior es que el hecho de que la Comunidad de Madrid haya exigido al Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid una tasa por la prestación del servicio desmiente de raíz la existencia de cualquier tipo de acuerdo, convenio, contrato o encomienda de gestión entre el Ayuntamiento y la Comunidad mencionada, que por lo demás brilla por su ausencia entre la prueba procesal intentada y no cumplimentada, hecho evidente que soslaya la sentencia de que se discrepa ahora.*

6.- *Esto es, si la Comunidad Autónoma está exigiendo coactivamente al Ayuntamiento, titular por deber legal, de la competencia administrativa, conforme a la LHHLL, una tasa por el servicio que le presta, está poniendo de manifiesto que no actúa a modo de contratista del Ayuntamiento o en virtud de un convenio o una encomienda de gestión u otro modo de cooperación interadministrativa, sino que lo hace como autoridad en el ejercicio de una competencia propia, definida con tal cualidad, de forma igualmente imperativa, en la legislación autonómica.*

Así, la tasa es un tributo que se exige coactivamente y de forma unilateral por la autoridad tributaria, y no es, pues, la contraprestación que se pacte entre dos Administraciones que deciden vincularse convencionalmente, por mutua voluntad concordada, por la vía de la encomienda de gestión o un contrato para la gestión de un servicio público. De nuevo hay que acudir al respecto a la cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2009 -seguida de otras varias, hasta ocho-, de la que ahora, con la sentencia de la que disiento, nos apartamos sin explicar suficientemente ese giro radical:

"[...] en la medida en que la Comunidad Autónoma exige al Ayuntamiento una tasa para financiar un servicio que, siendo de la competencia del municipio, éste no puede o no quiere cubrir, y pudiendo afirmarse, como veremos, que la tasa constituye la contraprestación por el servicio o actividad prestado, si la cuantía del tributo excediese manifiestamente de lo que cuesta a la Comunidad Autónoma la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios –eso sí, en las condiciones que se ve obligada a prestarlo ex lege, de forma universal y generalizada, como consecuencia del incumplimiento de su deber de suministrarlo por varios municipios integrados en el territorio autonómico-, podría concluirse que el exceso constituiría una limitación o condicionamiento a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos del ente local que vulnera los arts. 137 y 142 CE. Pero, como después diremos, el municipio no ha demostrado claramente, en términos que no dejen margen para la duda, que esto último ha sucedido. La Comunidad Autónoma exige al Ayuntamiento una tasa para financiar un servicio que, siendo de la competencia del municipio,



éste no puede o no quiere cubrir, y pudiendo afirmarse, como veremos, que la tasa constituye la contraprestación por el servicio o actividad prestado [...]."

7.- A lo anterior puede añadirse que, como la sentencia de apelación recurrida recoge (FD 3º), la parte apelante, en la fase de prueba del litigio de instancia, requirió al Ayuntamiento demandado para que acreditase la existencia de la encomienda de gestión -que obligatoriamente debe publicarse en el BOE según el artículo 11.3 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público- o el convenio alcanzado con la Comunidad de Madrid para la prestación material del servicio. La respuesta del Ayuntamiento fue la no aportación. Dice la sentencia de la Sala de Madrid de este orden jurisdiccional, de 19 de marzo de 2019, lo siguiente:

"[...] La primera de las cuestiones suscitadas se articula de este modo: La sentencia 909/2015 de la Sala que aplica el Juzgado se sustenta en el hecho de que el servicio municipal de extinción de incendios era prestado por el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid en virtud de convenio con la Comunidad; pero este hecho no consta acreditado en los presentes autos, ya que el convenio fue solicitado como prueba documental y no fue aportado por el demandado; y dado que los pleitos deben fallarse atendiendo a las pruebas que obren en autos, no puede considerarse que en este proceso concurren los elementos de hecho que determinaron el criterio de la Sala en dicha sentencia [...]."

8.- Una vez alcanzado este punto, resulta patente que el auto de admisión ofrece, a efectos de formación de doctrina jurisprudencial, por su interés casacional, un factum no solo dudoso o discutible, sino expresa y formalmente desmentido en el proceso de instancia, lo que desactiva, a mi juicio, toda posibilidad de suponer en los datos que figuran en el auto citado la base y sustrato suficiente para detectar un interés casacional y, por ende, para formar doctrina, pues es claro que el servicio no fue prestado por la Comunidad de Madrid en virtud de contrato, convenio, o alguna fórmula de colaboración entre administraciones propia del Derecho público, de suerte que la afirmación del auto de admisión no puede servir de sustento a la pregunta que se nos formula.

9.- En suma, coincidiendo con la tesis de la parte recurrente en casación, es de concluir que la cuestión que debería ser respondida, para ajustarnos a la realidad de lo sucedido, del siguiente modo: un Ayuntamiento no puede exigir una tasa por un servicio público -como es, aquí, el denominado de mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios- que ha prestado a aquél la Comunidad de Madrid en virtud de una competencia autonómica propia de carácter subsidiario, ante la falta

de prestación de ese servicio por el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, por renuncia -expresa o tácita- o dispensa (que, por demás, tampoco consta).

10.- En la práctica, lo que ha hecho el citado Ayuntamiento, en las liquidaciones impugnadas en concepto de tasa -en realidad, valga la expresión, de tasa de la tasa-, ha sido repercutir o imputar lo satisfecho a la Comunidad de Madrid en concepto de tasa (que no es discutible como categoría dogmática, no solo por el nomen iuris atribuido legalmente a esta exacción, sino por su caracterización de tal que este Tribunal Supremo ya ha respaldado repetidamente), sin que se hayan observado, en lo más mínimo, las exigencias constitucionales y legales para la exacción de la tasa aquí polémica, toda vez que una entidad local no puede exigir a sus vecinos una tasa por un servicio obligatorio para aquella que, sin embargo, no ha prestado, porque lo impide el artículo 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, precepto legal que se vulnera en el artículo 1 de la Ordenanza Fiscal aprobada por el Ayuntamiento de Rivas que ampara las liquidaciones controvertidas y que se infringe también en las sentencias recurridas y en la dictada en esta casación, frente a la que se formula este voto particular.

Según dicho precepto, el artículo 20 LHHLL, relativo al hecho imponible:

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

Según el apartado 4 del mismo precepto:

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

...k) Servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la



cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera."

11.- Tal régimen legal es incompatible, de plano, con una actividad como la desarrollada por el Ayuntamiento recurrido que, de una parte, se abstiene de prestar un servicio público que le incumbe, propio de su competencia, obligatorio para él, por razones que no constan con certeza, ni si son legítimas o justificadas; y, de otra, trata de resarcirse del importe global de la tasa que abona, como receptor de ese mismo servicio prestado por la Comunidad autónoma, mediante su exigencia, a modo de repercusión -empleada la expresión al margen de su genuina significación fiscal- a los vecinos que serían sujetos pasivos, tanto contribuyentes como sustitutos, si es que estuviéramos en presencia de un servicio público cuya organización, dotación, prevención y prestación hubiera representado algún gasto directo para el Ayuntamiento, precisamente para dar cauce a la tasa como modo legal -en su establecimiento, en su cuantía y en su reparto- de quedar aquél inmune, en todo o en parte, del gasto público que el servicio prestado provoca, lo que no es el caso, bajo el principio retributivo o de equivalencia (artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos). Tal principio sustentador aquí no concurre, pues no hay servicio como tal que se preste y del que surja una correlación entre su coste y la financiación mediante tasas, todo ello al margen de la forma de sufragarlo y del reparto entre los obligados tributarios.

12.- Sentado lo anterior, queda añadir que la expresión mantenimiento utilizada en la ordenanza fiscal municipal, a la que la sentencia con la que nuestro mi desacuerdo parece atribuir una importancia o significación que luego abandona, sin ser objeto de desarrollo, en su argumentación, no debe ser interpretada como demostrativa de una tasa autónoma por una actividad distinta y desgajada de la principal, centrada en el solo mantenimiento. Tal expresión, en la ordenanza aplicada y en la vigente, ha de ser rectamente interpretada como prestación del servicio, no como una parte de él, atinente al mantenimiento stricto sensu como función integrada o contenida, según la expresión legal, en el término más amplio, esto es, en el conjunto del servicio público.

Si ello así fuera -punto que no queda claro en la sentencia de este Tribunal Supremo que determina mi disensión- ni en los razonamientos del Ayuntamiento, esto es, si la tasa aquí controvertida lo fuera por el solo y aislado mantenimiento, en sí mismo considerado, como actividad o servicio separable o desagregado del hecho

imponible a efectos de su exacción, esta tasa sería nula por directa infracción del art. 20.4.k) de la LHHLL, que no autoriza tal interpretación, pues la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios ya comprende, de forma explícita, el mantenimiento del servicio, que, por lo demás, no consta retenido como actividad pública no contenida en el servicio considerado en su integridad ni prestado de forma singularizada, ni señala la corporación en que consistiría, que conceptos comprende y cuál es su coste diferenciado.

13.- Al margen de tal insalvable obstáculo, tampoco consta en que consistiría tal mantenimiento y a cuánto ascendería su importe, y menos aún hay alguna explicación razonable por virtud de la cual el Ayuntamiento se abstenga de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios y, en cambio, mantuviera para sí el de mantenimiento, cualquier cosa que significase éste, al margen del que efectivamente llevó a cabo la Comunidad de Madrid.

Lejos de tal planteamiento, lo que cabe considerar es que la locución mantenimiento, aun con una técnica deficiente, es la forma de denominar la prestación del servicio público, pues así se infiere con rotundidad de la ordenanza aplicable al caso y de la posteriormente aprobada el 22 de diciembre de 2017, sustancialmente igual, sobre prevención y extinción de incendios y salvamentos en Rivas Vaciamadrid, cuya definición del hecho imponible ya disipa toda duda al respecto.

14.- En definitiva, considero que la sentencia de la mayoría es errónea, no sólo por dar respuesta a cuestiones del auto de admisión ajenas a la realidad de lo sucedido, en un punto neurálgico del problema planteado, sino porque, en mi opinión, la solución ofrecida en el pleito también es equivocada, al sustentarse en un concepto de tasa que se aleja de su concepción normativa, de su finalidad propia y de los principios por los que se rige, todo ello sin entrar -por innecesario- en los demás problemas de determinación del sujeto pasivo y de cuantificación que no harían sino acrecentar la nulidad de lo que por sí considero nulo, la ordenanza aplicada y las liquidaciones objeto de impugnación, siendo al menos preciso singularizar que ni se ha aprobado el censo de contribuyentes, ni se ha exigido la tasa sino a los sustitutos de los contribuyentes, como certifica la corporación en la prueba documental enviada al juzgado de lo contencioso-administrativo. Quiere ello decir que la tasa íntegra se carga solo sobre las compañías de seguros, como sustitutos del contribuyente, que

pasan con ello a ser obligados tributarios únicos y exclusivos, ante la falta evidente de previsión en contrario.

Con la solución dada en la sentencia dictada, además, se pone en entredicho y se quebranta una jurisprudencia estable, reiterada y bien fundada de este Tribunal Supremo, mencionada arriba en relación con la subrogación, por la Comunidad de Madrid, del servicio de competencia municipal y prestación obligatoria, cuando el Ayuntamiento en cuestión, que supera los 20.000 habitantes, se abstiene de prestarlo, tal como debe, punto de partida indeclinable para resolver este recurso de casación.

Por lo demás, es dudoso que una situación como la que examinamos, aun cuando hubiera sido rectamente apreciada en el auto de admisión, favorezca la formación de doctrina jurisprudencial, cuando los hechos y circunstancias predominantes en este asunto y en otros más votados en la misma fecha son de difícil traslación a casos distintos, dada su peculiar singularidad, a menos que concurrieran también circunstancias de semejante cuño a las que aquí figuran, extrañas de por sí y respaldadas en la sentencia dictada, que hace cambiar con ello nuestra jurisprudencia reiterada.

Considero, en consecuencia, que el fallo debió tener un signo distinto, con estimación del recurso de casación y la del recurso contencioso-administrativo entablado por la compañía aseguradora recurrente, con anulación de la ordenanza fiscal aplicada y de las liquidaciones de la tasa, cuyo importe debería, a mi juicio, ser devuelto a quien la satisfizo [...]".

No obsta a tales conclusiones, sustentadoras del voto particular, ciñéndonos ahora al caso presente, esto es, a la liquidación de la tasa girada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, la existencia del Convenio suscrito con la Comunidad de Madrid en 2002, del que la cesión del servicio, con correlativa dispensa al Ayuntamiento, conduce de modo directo a la exigencia a éste de la tasa autonómica.

Por tanto, el hecho mismo de que por la prestación del servicio público por parte de ésta última, de la Comunidad de Madrid, se gire una tasa, fundada en la ley autonómica y expresamente prevista en el mencionado Convenio, denota la naturaleza del tributo, su obligatoriedad y, como ya se ha



dicho, la asunción por la Comunidad autónoma de un servicio propio, por subrogación o subsidiariamente, lo que supone, con certeza, que no existe el hecho imponible determinante de la liquidación girada a la compañía de seguros recurrente por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

En otras palabras, la exigencia de una tasa por el servicio prestado por la Comunidad de Madrid revela que éste es efectivamente prestado, lo que impide esa especie de repercusión, a la que aludíamos en el voto particular transcrito, esto es, a instrumentar una especie de "tasa de la tasa" para zafarse de la carga tributaria satisfecha, al margen de toda idea de prestación del servicio público.

No en vano, el artículo 2 de la Ordenanza reguladora de la tasa municipal, sobre el "Hecho Imponible". Contiene el siguiente texto:

"Constituye el hecho imponible de la presente tasa el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Torrejón de Ardoz, con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio, surgiendo la obligación de contribuir como consecuencia de la existencia de tales servicios y de la disponibilidad permanente de los medios materiales y personales adscritos a los mismos para actuar ante situaciones de riesgo. Se entiende por servicios de emergencia, a estos efectos, los de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, los servicios de protección de personas y bienes que presta el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz con medios de la Comunidad de Madrid".

Este inciso final es revelador de que la tasa municipal que ampara la liquidación impugnada, en contra de lo establecido en el art. 20 LHHLL, no remunera al Ayuntamiento, como es de esencia en esta clase de tributo, el coste que supone para éste su prestación a los vecinos, que deban sufragar sus destinatarios, sino que se exige sin contraprestación y por el acaecimiento de un hecho imponible que se define en contra de la ley.

Madrid, misma fecha de la sentencia de la que se discrepa.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo 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 requieren un especial deber de tutela 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 distintos a los legales.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. ISAAC MERINO JARA, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí el Letrado de la Administración de Justicia. Certifico.

En Madrid a veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno.



LexNET

Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 24/09/2021 15:39

Mensaje

IdLexNet	202110437221725
Asunto	Comunicación del Acontecimiento 71:
Remitente	Órgano TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 2A. de Madrid, Madrid [2807913002]
Destinatarios	Tipo de órgano T.S. SALA DE LO CONTENCIOSO Oficina de registro TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807913000] CASADO DELEITO, ALICIA [239] Colegio de Procuradores Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid GRANIZO PALOMEQUE, ROBERTO PRIMITIVO [578] Colegio de Procuradores Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
Fecha-hora envío	24/09/2021 11:21:42
Documentos	28079130020000033132021 280791300232.PDF (Principal) Descripción: Comunicación del Acontecimiento 71: Hash del Documento: 64464a0cf738d0ce37e6007d8e87dfc91a6a487c01318e249be8d033d127fd0 28079130020000033132021 280791300232Z.PDF (Anexo) Descripción: PUBLICACION Hash del Documento: 7daa2e44be8e43a90978b0443466cb55150e160e619ff3feb29975672e063f7
Datos del mensaje	Procedimiento destino RECURSO CASACION Nº 0004773/2019 Detalle de acontecimiento NOTIFICACION NIG 2807913320190003958

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
24/09/2021 15:39:33	GRANIZO PALOMEQUE, ROBERTO PRIMITIVO [578]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid	LO RECOGE	
24/09/2021 11:27:32	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	GRANIZO PALOMEQUE, ROBERTO PRIMITIVO [578]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

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