



Roj: STS 1309/2015 - ECLI:ES:TS:2015:1309  
Id Cendoj: 28079130022015100145  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 850/2014  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO  
Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de Marzo de dos mil quince.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación 850/14, interpuesto por doña Joaquina , representada por la procuradora doña Teresa Marcos Moreno, contra la sentencia dictada el 14 de enero de 2014 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso 1952/12 , sobre modificación para el ejercicio 2011 de la Ordenanza reguladora de las tasas por el servicio de ayuda a domicilio. Ha intervenido como parte recurrida el Ayuntamiento de Valencia, representado por el procurador don Pablo Sorribes Calle.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada declaró en parte inadmisibles el recurso contencioso-administrativo instado por doña Joaquina contra el acuerdo adoptado el 24 de septiembre de 2010 por el Pleno del Ayuntamiento de Valencia, aprobando la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas del servicio municipal de ayuda a domicilio, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 28 de diciembre de 2010. En lo demás, desestimó la demanda.

La Sala de instancia rechazó *a limine* parte de la impugnación porque, con ocasión de la aprobación de una modificación puntual de la Ordenanza que afectaba a su cuantía, disciplinada en el artículo 6, la demandante discutía en el fondo la totalidad de la regulación contenida en la misma. En el aspecto en el que la impugnación resultaba admisible, el relativo al citado artículo 6, desestima la demanda por carencia de motivos dirigidos frente al mismo.

**SEGUNDO** .- Doña Joaquina preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 1 de julio 2014, en el que invocó dos motivos de casación, el primero al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio), y el otro con arreglo a la letra d) del mismo precepto.

**1º)** Dice que la sentencia recurrida infringe el artículo 24 de la Constitución , generando una situación de indefensión y vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva.

Recuerda que el Tribunal Supremo ha declarado la necesidad de aplicar los principios de proporcionalidad y *pro actione* en la interpretación de las normas que regulan el acceso a la jurisdicción. Trae a colación la sentencia de 16 de junio de 2008 (casación 1093/07).

Considera que la Ordenanza aprobada el 24 de septiembre de 2010 no puede entenderse bajo ningún concepto como una mera reproducción de la inicialmente acordada en 2003. Dice que la regulación del servicio de ayuda a domicilio, por su propia condición y fundamento, periódicamente determina las condiciones, requisitos, procedimientos y demás aspectos necesarios para la obtención de la prestación.

Razona que la circunstancia de que la primera o posteriores regulaciones tengan el carácter de firmes por no haber sido impugnadas no debe tener más recorrido que la de su propia vigencia, pues, en el caso, se trata de una normativa destinada a un determinado sector de la población cambiante, que se incorpora paulatinamente según un hecho decisivo: la necesidad de ayuda domiciliaria. Siendo, por tanto, una ordenanza

que en el momento de aprobarse no tiene por qué ser aplicable a quien en años posteriores puede requerir de la misma, considerar que una aprobada en 2003 vincula hasta el extremo de ser firme para aquellos sujetos que se han visto en la necesidad de obtener la ayuda en 2011 conculca, a su entender, el derecho a la tutela judicial efectiva. Dicho de otro modo, en 2003 no tenía ni estaba en situación de ser ayudada a domicilio, apareciendo esa necesidad con posterioridad; sin embargo, cuando impugna la Ordenanza que establece la ayuda por los motivos expresados en la demanda, se encuentra con que la misma es firme desde hace años, lo que supone un obstáculo tal que imposibilita que un tribunal resuelva sobre el fondo de su pretensión, situación que le genera una indefensión evidente, que no tiene obligación de soportar.

En fin -concluye este motivo-, es la Ordenanza aprobada en 2010 la que en definitiva la afecta como solicitante del servicio de ayuda, y en cuanto lo hace en su totalidad, tanto para la actualización de importes, como para la documentación que debe aportar tendente a acreditar su situación económica, y por ende es dicha regulación la que puede ser objeto de impugnación en cuanto a la existencia de discriminación negativa a personas que, como es su caso, carecen de medios económicos respecto de otros solicitantes que sí tienen medios más allá de la pensión que reciben.

**2º)** En el segundo argumento del recurso, sostiene que el artículo 6 de la Ordenanza es contrario a los artículos 14 y 24 de la Constitución, incumpliendo el mandato que incorpora el artículo 40 de la misma.

Se queja de que, para justificar la situación del aspirante al servicio, únicamente se le pida la justificación de la pensión que percibe, elemento de juicio que, en su opinión, no identifica su verdadera situación, personal y social. Deberían solicitarse también otros datos relativos al patrimonio, rentas y tipos de ingresos. De este modo, se discrimina negativamente a personas más necesitadas que, en peores circunstancias económicas, se ven equiparadas a solicitantes de un nivel económico superior, teniendo que abonar unas y otras las mismas tasas. Este tratamiento desigual y discriminatorio infringe los mencionados principios constitucionales.

Considera que para conocer la verdadera y real situación económica de un solicitante de ayuda a domicilio, así como de su unidad familiar, es necesario que se aporte la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio anterior, certificado de ingresos de la Agencia Tributaria, certificación del impuesto sobre bienes inmuebles, valor catastral del patrimonio, etc. Pues bien, la Ordenanza impugnada no recoge estos extremos.

Termina solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y «con estimación del primer motivo del recurso se declare la admisibilidad del mismo, y con estimación del segundo motivo del recurso se declare la nulidad del artículo 6 de la Ordenanza de 24/09/2010 reguladora de las tasas del servicio municipal de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Valencia, publicada en el BOP de 28/12/2010, por vulneración de los artículos 14, 24 y 40 de la CE, en cuanto que la misma es contraria a derecho al infringir los principios de igualdad y de no discriminación».

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Valencia se opuso al recurso en escrito registrado el 28 de noviembre de 2014, en el que interesó su desestimación.

**1º)** Frente al primer motivo, manifiesta su total conformidad con el criterio del juzgador de instancia, en tanto en cuanto la recurrente no está impugnando el incremento de las tarifas aprobado en 2010, sino la propia regulación sustantiva del precepto, cuestionando el sustrato jurídico-material que lo sustenta, lo cual excede con mucho del alcance de la referida modificación, que se limita a una mera actualización de las cuantías de las tasas para adaptarlas a la evolución del índice de precios al consumo.

Frente al planteamiento de la recurrente, argumenta que no cabe confundir la cualidad de sujeto pasivo de la tasa con la de legitimado en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El hecho de que hasta 2010 la recurrente no precisara del servicio de ayuda a domicilio no excluye de modo alguno su legitimación para impugnar la disposición general que la regula en el momento de aprobarse ésta, en cuanto a la existencia de un derecho o interés legítimo. Entiende que, de aceptarse la tesis del recurso, se estaría admitiendo una constante y permanente reapertura del plazo para impugnar la norma a medida que se fueran incorporando nuevos usuarios al servicio, iniciándose para cada uno de ellos un nuevo plazo individualizado de interposición del recurso según su situación personal, lo cual pugna con un elemental principio de seguridad jurídica. Debe concluirse que una simple actualización de los importes de la tasa y de los requisitos económicos de los sujetos pasivos de la misma no puede dar cobertura a una eventual reapertura del plazo para impugnar la regulación material de la Ordenanza, cuestionando los criterios en ella contenidos.

2º) En cuanto al segundo motivo, subraya que la recurrente se limita a denunciar la insuficiente información de índole económico- financiera exigida a los contribuyentes, lo que, a su juicio, genera situaciones injustas. Frente a ello, sostiene que la Ordenanza toma en consideración cualquier fuente de riqueza, permitiendo poner de manifiesto de manera fidedigna la verdadera situación económico-patrimonial de los usuarios del servicio, lo que excluye cualquier atisbo de arbitrariedad o discriminación.

A lo anterior añade que nos encontramos ante una tasa, donde no rige el principio de capacidad económica, como en los impuestos, sino el del coste del servicio.

Considera que, en realidad, la recurrente no plantea un debate jurídico acerca de la legalidad de los criterios que determinan la cuota líquida de la tasa, sino únicamente su oportunidad.

Termina indicando que la Ordenanza cuya modificación se impugna ya no se encuentra en vigor, siendo sustituida por otra aprobada el 14 de octubre de 2011 (Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 9 de noviembre de 2011), cuyos artículos 1 y 2 reproducen el extinto artículo 6, si bien alterando su naturaleza jurídica, pues pasa de ser una tasa a tener la consideración de precio público.

**CUARTO** . - Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 2 de diciembre de 2014, fijándose al efecto el día 25 de marzo de 2015, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Joaquín Huelin Martínez de Velasco**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El Ayuntamiento de Valencia, en Ordenanza aprobada el 28 de febrero de 2003 (Boletín Oficial de la Provincia de 22 de marzo, nº 69, p. 16), reguló las tasas del servicio municipal de ayuda a domicilio. En el párrafo inicial del artículo 6 dispuso que el importe a satisfacer por los obligados al pago sería el que resultara de la aplicación de las tarifas que se establecían en el apartado 1, en función de los ingresos ponderados de la unidad de convivencia del usuario. El apartado 2 contenía los parámetros para calcular los ingresos económicos familiares y el 3 los coeficientes de ponderación a aplicar sobre la renta disponible mensual.

La Alcaldía del Ayuntamiento, en resolución de 9 de diciembre de 2010, entendió aprobada definitivamente la modificación de la mencionada Ordenanza, que lo había sido provisionalmente por acuerdo plenario de 24 de septiembre de 2010 (Boletín Oficial de la Provincia de 28 de diciembre de 2010, nº 307, p. 87). La modificación afectaba exclusivamente a las tarifas del apartado 1.

Doña Joaquina interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la anterior modificación, sosteniendo, en síntesis, el carácter discriminatorio de la Ordenanza como consecuencia de la documentación exigida para acreditar la situación económica y patrimonial del solicitante y de su unidad familiar. En su opinión, la norma fiscal en cuestión permite dar el mismo tratamiento a personas que se encuentran en muy diferente situación.

En la sentencia objeto de este recurso de casación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana inadmite el recurso en la medida en que discute aspectos de la Ordenanza no afectados por la modificación puntual impugnada y lo desestima en cuanto interesa al precepto al que se da nueva redacción, por falta de crítica a su contenido.

La demandante se alza en casación aduciendo dos motivos. En el primero, al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de esta jurisdicción, considera que la decisión de inadmisión infringe el artículo 24 de la Constitución. Opina que la modificación que discute no es una mera reproducción de la Ordenanza aprobada en 2003 y que, a medida que se incorporan al servicio, los nuevos usuarios deben tener la posibilidad de discutir la norma fiscal en su integridad. En el segundo motivo, anclado en la letra d) del mencionado precepto, denuncia la discriminación negativa en que incurre la Ordenanza al regular la información requerida a los usuarios para calcular su situación económica y patrimonial, que determina las tarifas aplicables.

**SEGUNDO** .- No podemos dar la razón a la recurrente.

En primer lugar, porque parte de un presupuesto que no responde a la realidad. La modificación que combate afecta única y exclusivamente al apartado 1 del artículo 6, en el que se establecen las tarifas en función de los tramos de ingresos, y deja intactos los demás preceptos de la norma, en particular los apartados 2 y 3 de dicho artículo, en los que, como se ha indicado, se contienen los criterios para calcular los ingresos económicos familiares y los coeficientes de ponderación a aplicar sobre la renta disponible mensual. No es

cierto, por tanto, que la modificación de 2010 altere la redacción del 2003 más allá de los tramos y tarifas del artículo 6.1.

En segundo término, porque el planteamiento que subyace en este motivo desconoce los cauces diseñados para impugnar disposiciones generales en la Ley de nuestra jurisdicción e introduce un factor de inseguridad e inestabilidad contrario al artículo 9.3 de la Constitución .

Las disposiciones administrativas de carácter general, que se integran en el ordenamiento jurídico, conformándolo e innovándolo (a diferencia de los actos, que se limitan a aplicarlo), son, en efecto, susceptibles de recurso ante los tribunales de lo contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde su publicación ( artículos 25.1 y 46.1 de la Ley 29/1998 ). Transcurrido dicho plazo, no cabe su discusión directa. Si así se intentare, el desenlace previsto en la Ley es la inadmisión del recurso por haber caducado el plazo de interposición, bien en la fase liminar del proceso [artículo 51.1.d)], bien en sentencia [artículo 68.1.a), en relación con el 69.b), de la repetida Ley].

Está fuera de lugar el planteamiento del primer motivo de casación, conforme al que debería reabrirse el plazo de interposición para la impugnación directa de una disposición reglamentaria a medida en que fuesen incorporándose interesados a su ámbito de aplicación. Según esta tesis, la Ordenanza fiscal aprobada en 2003 podría ser recurrida directamente cada vez que un sujeto de derecho cumpliera las condiciones para su aplicación, aunque antes no lo hubiera hecho, porque respecto de él el plazo para accionar nunca empezó a correr. Como con tino señala el Ayuntamiento de Valencia, con tal visión se confunde la condición de sujeto pasivo de la tasa por ser usuario del servicio con la de legitimado para accionar jurisdiccionalmente, condición que se alcanza por el mero hecho de ostentar un derecho o interés legítimo [artículo 19.1.a)]. Nada impedía a la hoy recurrente discutir en 2003 la legalidad de unas determinaciones que ahora combate en 2010 con ocasión de una reforma puntual de la Ordenanza que en nada afecta a esas determinaciones. Al no haberlo hecho así, ya no puede discutir mediante un recurso directo el contenido original de la misma.

Con este desenlace en nada padece su derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el acceso a la jurisdicción para reclamar el control de legalidad de las disposiciones y actos administrativos ( artículo 24.1 de la Constitución , en relación con los artículos 103.1 y 106.1 de la misma y el 1º de la Ley de esta jurisdicción ), pues ese control sigue vivo y ella puede demandarlo, pero de forma indirecta, con ocasión de los actos de aplicación de la Ordenanza que le afecten y para cuya impugnación esté legitimada. Cuando se dicte un acto de aplicación de la Ordenanza que incida sobre sus derechos e intereses legítimos (v.gr.: una liquidación de la tasa), podrá recurrirlo con sustento en la disconformidad a derecho de la disposición general que aplica, cuya falta de impugnación en su momento no impide su discusión indirecta ( artículo 26 de la Ley 29/1998 ), obteniendo la declaración de nulidad de la disposición general, bien inmediatamente, si el órgano jurisdiccional que conoce del recurso es el competente para expulsarla del mundo del derecho, bien a través de la promoción por este último de una cuestión de ilegalidad ante el que lo sea (artículo 27).

Como se ve, el legislador no ha dado la espalda a los particulares en la defensa de sus derechos e intereses susceptibles de verse afectados por disposiciones administrativas de carácter general, imponiéndoles la carga de informarse de su existencia y contenido y de discutirlos en el plazo perentorio de dos meses desde que son publicadas. Ha arbitrado un mecanismo, plenamente respetuoso con la garantía que incorpora el artículo 24.1 de la Constitución y la cláusula del control jurisdiccional de los productos administrativos del artículo 106.1 de la misma, para que puedan discutirlos cuando se les notifican los actos de aplicación de los mismos.

Ninguna razón tiene, por tanto, la recurrente al plantear el primer motivo de casación, sin que proceda examinar el segundo, que parte del presupuesto de la estimación de ese primero. No está demás dejar constancia, no obstante, de que acertó también la Sala *a quo* al desestimar la queja admisible respecto del artículo 6.1 modificado en 2010 porque la demanda no contiene ningún argumento autónomo respecto del mismo.

**TERCERO .-** Este recurso de casación debe, por tanto, ser desestimado, procediendo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta jurisdicción , imponer las costas a la recurrente, para el caso de que viniere a mejor fortuna, dado que ha litigado tras serle reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. En uso de la facultad que nos confiere el apartado 3 del indicado precepto, limitamos el importe de la condena en costas a tres mil euros, habida cuenta del alcance y la dificultad de las cuestiones suscitadas en el recurso.

**FALLAMOS**



No ha lugar al recurso de casación 850/14, interpuesto por doña Joaquina contra la sentencia dictada el 14 de enero de 2014 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso 1952/12 , imponiendo las costas a la recurrente, con el límite señalado en el último fundamento jurídico y para el caso de que viniere a mejor fortuna.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Angel Aguillo Aviles **Joaquin Huelin Martinez de Velasco** Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Joaquin Huelin Martinez de Velasco**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretaria, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ