



Roj: STS 4011/2015 - ECLI:ES:TS:2015:4011  
Id Cendoj: 28079130022015100411

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 2

Nº de Recurso: 311/2014

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO

Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Septiembre 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 311/14, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE XÁTIVA, representado por el procurador don Antonio Ramón Rueda López, contra la sentencia dictada el 4 de diciembre de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso 2291/10, sobre modificación de la ordenanza fiscal reguladora del precio público local del Conservatorio Profesional de Música Luis Milán. Han intervenido como parte recurrida doña Teodora y don Horacio, representados por el procurador don Manuel Márquez de Prado Navas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por doña Teodora y don Horacio contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Xátiva de 8 de octubre de 2010, que aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal del Precio Público del Conservatorio Profesional de Música Luis Milán.

En la instancia se discutió si la exacción regulada en dicha ordenanza era una tasa o un precio público; si, en este segundo caso, contaba con el informe económico preceptivo y, de ser así, si el que obraba en el expediente resultaba suficiente.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resolvió que se trataba de un precio público y desestimó la demanda en este punto (fundamento jurídico tercero), abordando las otras dos cuestiones en el siguiente, con la motivación que reproducimos:

«Por el contrario, la alegación sobre la improcedencia del informe económica debe acogerse.

En efecto, según el artículo 41 del TRLHL las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concorra ninguna de las circunstancias especificadas en el art. 20.1.B) de esta ley, fijando el artículo 44.1 la cuantía de los precios públicos:

" 1. *El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada* "

Es decir, el legislador pretende una especie de equivalencia entre el coste del servicio o actividad que se presta y la cuantía del precio público, es una exigencia de equilibrio presupuestario, lo que nos debe llevar a la lectura del artículo 25 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por el artículo 25 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, que establece igual principio de equivalencia mínima:

" 1. *Los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos*".

Ahora bien, el establecimiento o modificación de los precios públicos viene regulado por el artículo 26.2 de la citada Ley de Tasas y Precios Públicos, que dice:

"2. Toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera que justificará el importe de los mismos que se proponga y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes".

Del citado marco legal se desprende que el establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos deberá necesariamente ir acompañada de una memoria o informe económico-financiero que regule, de manera al menos equivalente, el coste del servicio o actividad prestada y los ingresos previstos por el cobro de los precios públicos.

Con la anterior argumentación queda respondida la alegación de la Administración demandada sobre la innecesidad del informe económico pues, al igual que en la regulación de las tasas, resulta preceptivo su existencia y la equivalencia de sus cálculos.

Expuesto el marco legal, la lectura de los folios 41 y 42 del expediente muestra la existencia de un pretendido informe económico de fecha 13-7-2010, sin autoría ni cualificación de su autor, en el que en dos folios se establece una previsión de gastos (567.484,41 euros) y de ingresos (358.600 euros), con un déficit propuesto del 30% (162.604,41 euros), al tiempo que se relacionan los nombres y salarios de los trabajadores del Conservatorio de Música (por 551.984,41 euros).

Pues bien, este informe es claramente insuficiente e injustificado, vulnera el artículo 26.2 de la LTPP, no está suficientemente motivado ni consta su autoría, implica cambios sobre el modelo del ejercicio anterior no justificados (en gastos e ingresos, en personal, mantenimiento de instalaciones y convenio con la Generalitat Valenciana), es un modelo de cuantificación aleatorio e injustificado en sus partidas y, principalmente, su déficit del 30% vulnera el principio de mínima equivalencia ingresos-gastos exigido por el artículo 25 de la LTPP y 44.1 del TRLHL, lo que permite apreciar su disconformidad a derecho y, por extensión, la regulación de la cuantificación del precio público y de la propia modificación de la Ordenanza.

A este respecto debe indicarse que la inexistencia, insuficiencia o error en el informe económico-financiero sobre el coste de la actividad no constituye un defecto de forma sino de fondo, por afectar a la validez de la propia Ordenanza, según ha tenido ocasión de señalar esa misma doctrina (también en la STS de 14-6-2001), al sostener que la ausencia o insuficiencia de la memoria económico-financiera en estos casos es causa de nulidad absoluta, por aplicación del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que las Ordenanzas Locales se justifican por su correcta elaboración, con sujeción a las reglas del TRLHL y de la LTPP (SSTS de 7-2-2000, 14-4-2000 y STC 233/99, de 16 de diciembre).

La STS de 20-9-2007 señala que la carga de la prueba del hecho imponible corresponde a la Administración que reclama el pago de prestaciones patrimoniales de carácter público. La Administración viene siempre obligada a demostrar, como parte del hecho imponible, que los importes que percibe por concepto de tasas o precios públicos no exceden de una razonable previsión del coste del servicio. Esta razonable previsión debe constar en el informe económico-financiero.

Por ello, la Ordenanza debe ser anulada, con estimación del recurso contencioso-administrativo».

**SEGUNDO**.- El Ayuntamiento de Xátiva preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 25 de febrero de 2014, en el que invocó un único motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio).

Dice discrepar de la interpretación que se contiene en el cuarto fundamento de la sentencia. Sostiene que los precios públicos son una figura singular, constituyendo una especie de híbrido entre el precio privado y el tributo, que si bien se beneficia de la prerrogativa de estar sujeto a un régimen de derecho público, carecen no obstante de las notas comunes a los tributos como son el hecho imponible, el tipo impositivo, la cuota y la deuda tributaria. Por lo tanto, la primera conclusión a que ha de llegarse es que los precios públicos son distintos de las tasas y que, desde luego, a aquéllos no les son exigibles los requisitos formales que demandan a éstas para su imposición, aprobación o modificación. Si ello es así con carácter general, con mayor motivo cuando nos encontramos en el ámbito de la Administración local, donde los precios públicos vienen exclusivamente regulados en los artículos 41 a 47 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo).

Dichos preceptos no hacen referencia alguna al estudio económico-financiero exigido por el artículo 25 de la misma norma para las tasas, por lo que no queda justificado que en la sentencia recurrida se exija dicho informe para los precios públicos y, en particular, que los requisitos formales del mismo se trasladen automáticamente como exigencia nueva, no prevista expresamente en la Ley. Aún más, los artículos 41 a

47 del texto refundido ni siquiera hacen referencia a supuestos de Ley especial a la que sí se refiere la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril), que no es de aplicación en el ámbito local, no sólo por ser una norma anterior al texto refundido, sino además por el principio de especialidad. En definitiva -sostiene-, no se contiene en la normativa reguladora en el ámbito local ninguna exigencia formal en cuanto a la determinación del precio público y, menos aún, el informe económico-financiero.

Discrepa también de la sentencia en cuanto afirma que el estudio económico que obra a los folios 41-42 de expediente administrativo no reúne los requisitos exigidos por el artículo 25 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y el artículo 44.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Entiende que la innecesariedad de ese informe hace irrelevante no sólo que el mismo venga firmado por determinado funcionario, sino incluso su propia existencia, con independencia de que en el expediente administrativo quede concretado y justificado el precio público que aprueba la Corporación en uso de sus competencias para determinarlo. Todo ello con independencia de que, además, en un exceso de celo, el Ayuntamiento acordó subsanar dicha omisión mediante la ratificación del estudio económico obrante en el expediente por parte del responsable del departamento y en todo caso el director del área económica, subsanación que, por otra parte, reputa innecesaria al no venir exigida por ninguna norma legal.

Termina haciendo referencia a la otra exigencia de la sentencia recurrida, referida a que el precio público aprobado no puede tener un déficit del 30%, porque ello vulneraría el principio de equivalencia ingresos-gastos exigido por los preceptos citados. Subraya que la sentencia omite que el artículo 44.2 del texto refundido autoriza a las entidades locales a fijar los precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado 1 del mismo precepto, o sea, por debajo del coste mínimo del servicio o actividad de que se trate, que es lo que justamente ha acordado en este caso el Ayuntamiento. Señala que el estudio económico, pese a su concisión, es meridianamente claro, indicando que la actividad resulta deficitaria, decidiendo señalar el precio público por debajo de su coste mínimo. Destaca el arraigo que tienen en los municipios de la Comunidad Valenciana los conservatorios municipales y las escuelas y bandas de música, siendo la actividad de conservatorio de interés público por razones culturales.

Continúa argumentando que, pese a la poco afortunada redacción de los acuerdos municipales que aprobaron la modificación de la ordenanza correspondiente y los precios públicos establecidos en la misma, resulta evidente que el espíritu de dichos acuerdos y, por tanto, su contenido material, es el de fijar un precio público inferior al coste real de la actividad, lo que autoriza el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, razón por la que entiende que los acuerdos y los precios públicos aprobados no pueden considerarse contrarios a derecho, sino plenamente ajustados a la norma.

Concluye solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y que, en su lugar, confirme el acto administrativo impugnado.

**TERCERO**.- Doña Teodora y don Horacio se opusieron al recurso en escrito registrado el 2 de julio de 2014, en el que interesaron su desestimación.

Empiezan su alegato afirmando que, como la propia sentencia impugnada reconoce, resultan aplicables al caso la Ley 8/1989 y el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. La propia Ley de Tasas de 1989 preveía en su disposición adicional séptima su aplicación supletoria a los precios públicos.

Tras aludir a los artículos 9.2 de la Ley de 1989 y 41 del texto refundido de 2004, señalan que la realidad es que la corporación municipal aprobó sus ordenanzas fiscales para el ejercicio 2010 de manera conjunta, tal y como hace anualmente antes de la entrada en vigor del nuevo presupuesto y del nuevo ejercicio, si bien en el caso que nos ocupa y durante el ejercicio 2010 procedió a modificar la ordenanza fiscal reguladora de las "tasas-precios públicos del conservatorio de Xátiva, de titularidad municipal", y esa fue la nomenclatura utilizada en su momento por los técnicos municipales, que utilizaban indistintamente una u otra según el documento que fuera analizado, como se puede comprobar en el expediente administrativo.

Consideran que no existe ninguna infracción normativa en la sentencia que se impugna, pues es la propia Ley 8/1989 la que establece su carácter de supletoria de las normas de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Dicen que no se ha aportado de contrario ninguna justificación jurisprudencial de la no aplicación de los artículos 25 y 26 de la Ley 8/1989, salvo una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias.

Razonan que dar curso a la tesis del Ayuntamiento recurrente sería tanto como admitir que pudiera cobrar vía precio público a los usuarios del Conservatorio de Música Luis Milán la cantidad que arbitrariamente

decidiera, con lo que se vulneraría el propio artículo 41 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que exige la equivalencia de costes en el establecimiento de los precios públicos.

Por lo demás, consideran que la ausencia de informe económico financiero no puede calificarse como defecto formal, sino de fondo, pues afecta a la validez de la propia ordenanza. Pretender, como se pretende de contrario, que puesto que es inaplicable la Ley de Tasas y Precios Públicos no existe obligación de justificar económicamente la norma vulnera los preceptos de carácter general contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre), que exigen la motivación de los actos administrativos.

**CUARTO** . - Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 4 de septiembre de 2014, fijándose al efecto el día 22 de septiembre de 2015, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El Ayuntamiento de Xátiva combate la sentencia dictada el 4 de diciembre de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que, estimando el recurso contencioso-administrativo 2291/10 promovido por doña Teodora y don Horacio contra el acuerdo plenario de 8 de octubre de 2010, definitivamente aprobatorio de la modificación de la Ordenanza Fiscal del Precio Público del Conservatorio Profesional de Música Luis Milán, declaró la nulidad de dicha disposición de carácter general por insuficiencia (realmente, carencia) del que los jueces de la instancia consideran preceptivo informe económico-financiero.

El debate en esta casación resulta, por tanto, muy preciso: ¿la aprobación de una ordenanza fiscal reguladora de un precio público municipal requiere de un estudio económico-financiero? Para el Ayuntamiento, la respuesta es negativa, para los particulares que obtuvieron la sentencia a su favor, resulta positiva.

Si la solución correcta de esa duda es la segunda, habrá que decidir si el informe que consta unido al expediente administrativo es suficiente, tal y como defiende la corporación local recurrente.

**SEGUNDO** .- En esta indagación hemos de partir del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuyos artículos 41 a 47 regulan los precios públicos locales.

Son tales los exigidos por la prestación de servicios o la realización de actividades, en régimen de derecho público, que sean de solicitud o recepción voluntaria (es decir, que no vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias ni se refieran a bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) o que no se presten o realicen por el sector privado [artículo 41, en relación con el 20.1.B)], quedando excluida en todo caso la percepción de precios públicos (y de tasas también) por los servicios de abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado en vía públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria (artículo 42, en relación con el 21.1).

Por regla general, el importe del precio público debe cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada (artículo 44.1), si bien, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad local puede fijarlo por debajo del límite indicado. En estos casos, debe consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera (artículo 44.2).

El establecimiento y la aprobación de los precios públicos corresponde al Pleno de la corporación, facultad que cabe delegar en la Comisión de Gobierno (artículo 47.1), y la fijación de su importe podrá encomendarse a los organismos autónomos o los consorcios cuando se trate de financiar servicios a cargo de los mismos, salvo cuando no cubran el coste; a este fin, deberán presentar «el estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio» (artículo 47.2).

Lleva razón el Ayuntamiento recurrente cuando afirma que en esa disciplina legal no se exige expresamente la elaboración de un informe económico-financiero para la aprobación de un precio público local, pero esta afirmación, sin más, no resuelve la duda, por la sencilla razón de que el capítulo del texto refundido dedicado a los precios públicos no contiene ninguna norma relativa al procedimiento de elaboración y aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora. La lógica del argumento del Ayuntamiento podría llevar al absurdo de considerar innecesario el seguimiento de un específico procedimiento de aprobación

porque en los artículos 41 a 47 no se regula el mismo, salvo las referencias en el último de ellos a las competencias para el establecimiento y fijación del precio público.

Hemos de concluir que la existencia de ese estudio económico-financiero resulta imprescindible para la aprobación y la cuantificación de un precio público local.

En primer lugar, porque va en la naturaleza de las cosas. Si se trata de financiar el coste de determinadas actividades y servicios municipales, resulta imprescindible conocer cuál sea el mismo, con el fin de, como mínimo (véase el artículo 44.1), cubrirlo con el precio público. Esta exigencia se hace más explícita aún en el caso de que se decida, por razones sociales, benéficas, culturales o de interés público (artículo 44.2), que el precio público no cubra el coste, para conocer el modo (la consignación presupuestaria) en que haya de sufragarse la diferencia, decisión esta última que se reserva al Pleno de la corporación, o a su Comisión de Gobierno por delegación, y que nunca se permite a los organismos autónomos y consorcios cuando fijan el importe de los precios públicos que los financian. Por ello se exige a estos últimos que justifiquen, mediante el oportuno análisis económico, que los precios que proponen cubren el coste del servicio.

Por otro lado, se ha de tener presente que la Ley de Tasas y Precio Públicos de 1989 estableció en la disposición adicional séptima que lo previsto en su título III, dedicado a los precios públicos, se aplica supletoriamente a la legislación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales sobre precios públicos en el ámbito de sus competencias. Pues bien, el artículo 26.2 dispone que el establecimiento y la modificación de la cuantía de los precios públicos debe ir acompañada de una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes. Es verdad que esta norma, redactada conforme al artículo 2 de la Ley 25/1998, de 13 de julio (BOE de 14 de julio), es anterior al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado en el año 2004, pero no lo es menos que la Ley 8/1989 ha sido objeto con posterioridad de numerosas modificaciones [la última mediante la Ley 10/2012, de 20 de noviembre (BOE de 21 de noviembre)], sin que el legislador haya visto la necesidad de modificar su disposición adicional séptima, circunstancia que evidencia que su voluntad sigue siendo que se aplique supletoriamente en materia de precios públicos a las normativas autonómicas y locales.

En cuanto al principio de especialidad que hace valer el Ayuntamiento de Xàtiva, debe precisarse que opera cuando la normativa especial contiene una regulación específica que se separa de la general, pero no en un caso como el presente en el que aquella primera lisa y llanamente guarda silencio, creando un vacío normativo que pone en marcha la aplicación de la norma supletoria.

Por lo tanto, debemos concluir, como con acierto hace la Sala de instancia, que el establecimiento y la fijación (incluso la modificación) de un precio público local requiere una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura de los costes correspondientes.

No está de más recordar que este mismo criterio ha sido mantenido con anterioridad por esta Sala, acudiendo a argumentos semejantes a los aquí expuestos [véanse las sentencias de 7 de febrero de 2000 (casación 3373/95, FJ 3º), 22 de abril de 2000 (casación 6371/94, FJ 2º) y 12 de noviembre de 2004 (casación 626/99, FJ 3º); puede consultarse también la sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, FJ 19º]

**TERCERO**.- Procede, en consecuencia, despejar la segunda incógnita que nos propone el recurso: ¿puede calificarse de tal el documento que obra en el expediente administrativo? (folios 41 y 42).

Consta de una estimación de gastos, que alcanza 567.484,41 euros (551.984,41 de personal, 13.500 por mantenimiento de las instalaciones, 800 por material técnico y específico, 700 de calefacción y 500 de seguros).

Como previsión de ingresos se contemplan 404.880 euros (242.900 obtenidos mediante un Convenio con la Generalitat Valenciana y 161.980 mediante precios públicos -el documento habla de tasas-), lo que implica admitir un déficit inicial de 162.604,41 euros, que representa un 30% del coste del servicio.

La Sala de instancia considera insuficiente tal documento, apreciación que este Tribunal Supremo comparte, además de por las razones ya expuestas en la sentencia recurrida (FJ 4º), que ahora hacemos nuestras, en particular, y esto debe ser subrayado, porque propone un precio público deficitario, sin especificar las razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que lo aconsejan [no bastan a estos efectos las explicaciones dadas *a posteriori* en el escrito de interposición de este recurso de casación] ni precisar el compromiso de consignar en los presupuestos las dotaciones oportunas para cubrir la diferencia. Actuando así, el Ayuntamiento recurrente infringió frontalmente una previsión específica de la normativa sobre las haciendas locales; el artículo 44.2 del texto refundido de 2004, lo que determina la nulidad radical de la modificación aprobada, pues son nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren las leyes ( artículo



62.2 de la Ley 30/1992 ), en cuanto desconocen el radical sometimiento a la ley de las Administraciones públicas y de sus productos, proclamado al más alto nivel por el artículo 103.1 de la Constitución de 1978 .

**CUARTO** .- Por todo lo anterior, este recurso de casación debe ser desestimado, procediendo, en virtud del artículo 139.2 de la Ley de esta jurisdicción , imponer las costas al Ayuntamiento recurrente, si bien, haciendo uso de la facultad que nos concede el apartado 3 del mismo precepto, con el límite de ocho mil euros, habida cuenta del alcance y la dificultad de las cuestiones suscitadas.

## FALLAMOS

Desestimamos el recurso de casación 311/14, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE XÁTIVA contra la sentencia dictada el 4 de diciembre de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso 2291/10 , imponiendo las costas a dicho Ayuntamiento, con el límite señalado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo **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