



Roj: STS 4268/2005 - ECLI:ES:TS:2005:4268  
Id Cendoj: 28079130022005100312

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 2

Nº de Recurso: 6/2004

Nº de Resolución:

Procedimiento: CONTENCIOSO - APELACION

Ponente: EMILIO FRIAS PONCE

Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Junio de dos mil cinco.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Segunda, el recurso de casación en interés de ley núm. **6/2004**, interpuesto por el Ayuntamiento de Puig-Reig y el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, representados por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, con asistencia de Letrado, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 7 de octubre de 2003, en el recurso de apelación núm. 85/03, siendo parte recurrida Endesa Energía, S.A., Sociedad Unipersonal, representada por el Procurador D. José Guerrero Tramoyeres, con dirección Letrada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Con fecha 23 de diciembre de 2002, Endesa Energía, S.A., Sociedad Unipersonal, interpuso recurso contencioso-administrativo, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Puig-Reig, de fecha 26 de noviembre de 2002, por el que se desestimaba el recurso de reposición promovido contra la liquidación practicada por dicha Corporación Municipal, en concepto de tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de Empresas o entidades que utilicen el dominio público local para prestar los servicios de suministros que no afecten a la generalidad del vecindario, correspondiente al ejercicio de 2001, por importe de 20.196,06 euros.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona, a quien correspondió conocer del recurso, por reparto, acordó, por Auto de 18 de marzo de 2003, suspender la tramitación de las actuaciones hasta la resolución por el Tribunal Supremo del recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Primera, en 26 de septiembre de 2001, confirmatoria de la Ordenanza Fiscal núm. 7 de la Corporación Municipal demandada, por la que se regula la tasa referida.

Contra el referido Auto de 18 de marzo de 2003 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 el Ayuntamiento de Puig-Reig interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictando la Sección Primera, el 7 de Octubre de 2003, sentencia desestimatoria del mismo, con confirmación de la resolución recurrida, sin costas.

SEGUNDO.- Frente a la anterior sentencia se ha interpuesto el presente recurso de casación en interés de ley por la representación procesal del Ayuntamiento de Puig-Reig y del Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, expresando los motivos en que se ampara y solicitando a la Sala que se dicte sentencia que formule la siguiente doctrina: "La suspensión del procedimiento por prejudicialidad prevista en el artículo 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no es supletoriamente aplicable a la jurisdicción contencioso-administrativa, en aquellos supuestos en los que la cuestión previa a dilucidar consiste en la determinación sobre la legalidad o validez de una disposición de carácter general de rango reglamentario."

TERCERO.- La representación de Endesa Energía, S.A., solicitó sentencia desestimatoria con imposición de costas a la parte contraria.

CUARTO.- El Abogado del Estado, por medio de escrito presentado el 17 de Septiembre de 2004, solicitó sentencia, en la que, respetando en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, estime el recurso, con fijación, pues, en el fallo, de la doctrina legal postulada.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal, en la audiencia conferida, considera, en cambio, que procede desestimar el recurso por no concurrir los requisitos precisos para ello.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló el día 21 de Junio de 2005, en cuya fecha tuvo lugar dicho acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Emilio Frías Ponce, Magistrado de Sección

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone por la representación del Ayuntamiento de Puig-Reig y del Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona recurso de casación en interés de ley, al amparo del artículo 100 de la Ley Jurisdiccional, contra la sentencia desestimatoria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Primera, dictada con fecha 7 de octubre de 2003, al resolver un recurso de apelación promovido por el Ayuntamiento de Puig-Reig contra el Auto de suspensión por prejudicialidad, dictado en el recurso contencioso-administrativo nº 454/2002, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Barcelona, a instancias de Endesa Energía, S.A., Sociedad Unipersonal, contra la liquidación municipal girada a su cargo, por el concepto de tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas o entidades que lo utilicen para prestar servicios de suministros que no afecten a la generalidad del vecindario, ejercicio de 2001.

La sentencia impugnada, por entender que la problemática suscitada en el recurso jurisdiccional va necesariamente vinculada a la validez o no de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa, que funda la liquidación discutida, considera aplicable el art. 43 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la disposición final 1ª de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a fin de evitar la existencia de resoluciones contradictorias, que podrían producirse, al no ser firme la sentencia dictada sobre la validez de la Ordenanza, al haberse preparado recurso de casación ante el Tribunal Supremo, así como la tramitación de sucesivos procesos o recursos con un mismo objeto, todo ello al resultar imposible la acumulación por la pendencia de procesos en diferentes grados o instancias y por corresponder su conocimiento a órganos jurisdiccionales de grado diferente.

SEGUNDO.- Alegan los recurrentes, en primer lugar, que la doctrina sentada por la sentencia recurrida, que confirma el Auto del Juzgado, implica una paralización (por suspensión) de la tramitación del recurso contencioso-administrativo que se sigue contra la liquidación dictada, en aplicación de la Ordenanza Fiscal, hasta que por parte del Tribunal Supremo se resuelva definitivamente el recurso de casación promovido contra otra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó un recurso jurisdiccional de impugnación directa de la Ordenanza, lo que supone, más allá de la suspensión de la ejecución con presentación de garantía, la demora adicional en la percepción por el Ayuntamiento de Puig-Reig no sólo de la liquidación perseguida en el recurso contencioso-administrativo del que se originó la apelación, sino también de las correspondientes a ejercicios posteriores y, en general, por todas las Administraciones Locales, de las liquidaciones tributarias que se hallen en casos parecidos.

En segundo término, consideran que la doctrina sentada, que resultaría aplicable no sólo a las Ordenanzas Fiscales Municipales, sino a cualquier Reglamento, y de cualquier materia, supone, en definitiva, que se podría llegar a poner en cuestión, de facto, el principio de ejecutividad de los actos administrativos, proclamado en los artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en materia tributaria municipal, también en el art. 113 de la Ley de Bases del Régimen Local, puesto que, en la práctica, sin haber obtenido la suspensión en vía judicial de un determinado Reglamento, se estaría impidiendo su aplicación efectiva mediante impugnación de los actos en su desarrollo y la suspensión de los procedimientos judiciales respecto a estos últimos.

En consecuencia con lo anterior, se considera errónea la sentencia, por no resultar aplicable el mencionado artículo en el supuesto específico contemplado, así como gravemente dañosa para el interés público, si se generaliza la medida, en cuanto viene a alterar el equilibrio entre interés público e interés privado que resulta de las normas sobre suspensión del acto, en detrimento del interés público consistente en el pronto pago de la deuda tributaria, postulándose, como consecuencia de todo lo anterior, la siguiente doctrina:

"La suspensión del procedimiento por prejudicialidad prevista en el art. 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no es supletoriamente aplicable a la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en los que la cuestión previa a dilucidar consiste en la determinación sobre la legalidad o validez de una disposición de carácter general de rango reglamentario."

TERCERO.- La parte recurrida se opone al recurso, alegando, de una parte, inexistencia de grave daño y, de otro lado, la procedencia de la aplicación del art. 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

Razona, al efecto, que la sentencia impugnada no resulta gravemente dañosa para la Corporación Municipal recurrente, dado que el equilibrio entre interés público o privado, invocado de contrario, derivado de la regulación normativa sobre la suspensión del acto administrativo, no queda en modo alguno alterado, al persistir, durante la suspensión cuestionada, la carga de garantizar el importe reclamado, (por haberse suspendido la liquidación con anterioridad), y compensar el devengo de intereses el retraso en la percepción de la cuota tributaria, caso de resolución final favorable a los intereses municipales. Por el contrario, se manifiesta, que la suspensión del proceso acordada tiene pleno sentido, dado que un eventual pronunciamiento final desfavorable en el recurso contra la liquidación determinaría la firmeza de la misma y, en consecuencia, un evidente perjuicio económico para la sociedad en caso de estimarse el recurso de casación interpuesto contra la correspondiente Ordenanza Fiscal, por mor de la aplicación de lo dispuesto en el art. 73 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción .

En cuanto a la posibilidad de la generalización de la situación a otros tributos, aduce que ello constituiría la consecuencia propia de los medios jurídicos de defensa previstos en un Estado de Derecho, aunque considera que en este caso sólo ella queda afectada, al ser la única que ha recurrido.

En relación a la procedencia de la aplicación del art. 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , critica la restricción postulada de contrario, sosteniendo que la cuestión de prejudicialidad, que puede abarcar el enjuiciamiento de las disposiciones generales de rango inferior a la ley, ha de acomodarse a las peculiaridades de esta Jurisdicción. Recuerda así que la suspensión del dictado de la sentencia es la solución adoptada en nuestro ordenamiento jurídico en los supuestos en los que un órgano judicial plantea la cuestión de inconstitucionalidad de una norma legal, sin que la aplicación en el caso planteado de la regulación de la cuestión de ilegalidad resulte acertada, al ser la situación distinta.

En definitiva, a juicio de dicha representación, la verdadera pretensión municipal es conseguir provecho de un fallo aún no firme sobre la legalidad de la norma reglamentaria, de modo que la sentencia que llegue a dictarse en relación con la liquidación practicada a su amparo quede completamente a salvo de un eventual pronunciamiento contrario a la conformidad a Derecho de la Ordenanza Fiscal recurrida, con evidente perjuicio económico para la sociedad en este caso.

CUARTO.- El contenido de la doctrina que se solicita y la argumentación fundamentadora de la misma que, en síntesis, ha quedado expuesta se corresponden con las exigencias establecidas por la doctrina de esta Sala para la estimación del recurso de casación extraordinario de que se trata.

En primer lugar, la doctrina de la sentencia de instancia es errónea pues la supletoriedad procesal civil ha de jugar en su ámbito propio, esto es, en aquellos casos en que la Ley Jurisdiccional no regula una cuestión, pero tácitamente tampoco se oponga a ella por resultar la regla de supletoriedad incompatible con el régimen diseñado por la ley reguladora de la Jurisdicción, lo que no ocurre en el presente caso, por lo que se expone.

El art. 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se refiere a la prejudicialidad civil e integra una laguna legal existente en nuestro sistema, estableciendo ahora que "cuando para resolver sobre el objeto litigioso sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial."

El precepto, sin embargo, no puede aplicarse a las cuestiones administrativas, ante la regulación que al respecto establece la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Nos encontramos, por un lado, en efecto, con una concreta regulación sobre las cuestiones prejudiciales en el art. 4 y, por otro, con otra que afecta al control jurisdiccional de los Reglamentos.

En relación con el primer aspecto, el citado art. 4 de la Ley de 1998 establece "que la competencia del orden jurisdiccional contencioso administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los tratados internacionales. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente."

Por tanto, la regla general en esta materia es que al orden jurisdiccional administrativo le es dado conocer y pronunciarse sobre cuestiones ajenas a su competencia, sin necesidad de suspender el curso del proceso y esperar a que los órganos competentes emitan su resolución sobre las mismas, cuando de ello dependa la correcta resolución del objeto procesal principal.

La regla enunciada, sin embargo, sufre excepciones pues el conocimiento de las cuestiones prejudiciales no se extiende a las de carácter constitucional, penal y las reguladas en tratados internacionales. En estos casos, la normativa específica contempla la suspensión del curso de las actuaciones, mientras no sea resuelta por el órgano competente.

La ley, en cambio, no se refiere para nada a las cuestiones de naturaleza administrativa, que tienen lugar cuando, previamente a la decisión sobre el fondo del asunto se necesita una determinación judicial acerca de un extremo de índole administrativa que condiciona tal decisión, por lo que no pueden calificarse como prejudiciales, en tanto que su resolución corresponde originariamente a los Jueces y Tribunales administrativos, sin que se dilucide extremo alguno que sea competencia de otro distinto orden jurisdiccional, razón por la que se engloban más bien en la categoría de cuestiones incidentales.

Por lo que respecta al segundo aspecto enunciado, control de los Reglamentos, en el caso de la actividad normativa de la Administración Pública, la Ley Jurisdiccional establece diferentes mecanismos impugnatorios, como son el recurso directo y el recurso indirecto. La impugnación directa está regulada en el art. 25 de la Ley Jurisdiccional y las sentencias que anulen un precepto de un Reglamento, según dispone el art. 73, no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales. Por su parte, la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de disposiciones de carácter general fundada en que éstos no son conformes a Derecho, (la llamada impugnación indirecta) viene contemplada en el art. 26, y su funcionamiento en el artículo siguiente, que establece que cuando se produzca esta impugnación el Juez o Tribunal de lo Contencioso Administrativo desarrollará todo el proceso como si de la impugnación de cualquier acto administrativo se tratara y dictará sentencia. Si entiende que el acto administrativo es legal, porque así es la disposición de la que trae cuenta, se termina el proceso con una sentencia desestimatoria de la pretensión y con ello todo el proceso. En cambio si el juez entiende que el acto es ilegal por serlo el Reglamento que éste aplica, si, a su vez es competente para conocer también del Reglamento, la sentencia deberá declarar la ilegalidad del acto y del Reglamento, y si no lo fuera, dictada la sentencia sobre el acto, debe plantear la cuestión de ilegalidad, que se encuentra regulada en los arts. 27 y 123 a 126, quedando terminado el proceso al acto, sin perjuicio de lo que se resuelva respecto al Reglamento, cuya sentencia no afectará a la situación concreta derivada de la sentencia dictada por el Juez o Tribunal que planteó la cuestión de ilegalidad.

En segundo término, el criterio de la sentencia de instancia puede considerarse también gravemente dañoso para el interés general, pues de generalizarse el mismo en los procesos encaminados al enjuiciamiento de cualquier acto tributario que pudiera tener cobertura en una norma reglamentaria previamente examinada, aunque no se hubiese decretado su suspensión y la misma no hubiese sido anulada, como ocurre en este caso, supondría una excesiva dilación en la eficacia de los actos administrativos, superando las posibilidades de la suspensión del acto.

Debe garantizarse el derecho de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva, pero no puede perderse de vista que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, y que una dilación en la recaudación de tributos, fuera de los cauces legales y superando los límites establecidos a la potestad ejecutiva de la Administración Tributaria puede afectar a la recaudación, resintiéndose la eficacia constitucional sobre la que se construye nuestro régimen administrativo en el Estado de Derecho ( art. 103 CE ).

Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal el requisito de grave daño es apreciable cuando, de reiterarse las hipótesis o casos semejantes al decidido por la sentencia impugnada, el mantenimiento de la errónea doctrina produciría lesión no sólo de índole patrimonial, sino también de carácter organizativo o de cualquier clase que redunde en afectación seria y grave de intereses públicos que la Administración en cuestión tiene encomendada.

Por tanto, frente a lo que alega la parte demandada, constituyendo la suspensión de la ejecución de los actos tributarios el límite a la potestad ejecutiva de la Administración Tributaria, hay que entender que una dilación fuera de los cauces legales, resulta gravemente dañosa al interés general, sin que la eventual anulación de una disposición de carácter general sea óbice para justificar una mayor dilación, al existir otros remedios para paliar las consecuencias que puedan derivarse de la aplicación estricta del artículo 73.



Tampoco la circunstancia de que la Administración perjudicada no sea la Central sino la Local puede ser base para negar la generalidad del perjuicio económico, pues el mismo sin duda se produciría, con independencia de la Administración, en el caso de reiteración de actuaciones iguales a las enjuiciadas por la sentencia impugnada.

QUINTO.- Las razones expuestas justifican la estimación del recurso de casación en interés de la ley interpuesto, sin que proceda acordar la imposición de costas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español nos confiere la Constitución.

## FALLAMOS

Que estimando el recurso de casación en interés de la ley, interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Puig-Reig y del Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, contra la sentencia de fecha 7 de octubre de 2003, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Primera, en el recurso de apelación núm. 85/03, declaramos como doctrina legal que "la suspensión del procedimiento por prejudicialidad prevista en el artículo 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no es supletoriamente aplicable a la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en los que la cuestión previa a dilucidar consiste en la determinación sobre la legalidad o validez de una disposición de carácter general de rango reglamentario." Todo ello con respeto de la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y sin hacer expresa imposición de costas. Publíquese este fallo en el B.O.E. a los efectos previstos en el art. 100.7 de la LJCA 29/1998 .

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .  
J. Rouanet Moscardó R. Fernández Montalvo M.V. Garzón Herrero J.G. Martínez Micó E. Frías Ponce  
PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido, la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Emilio Frías Ponce, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario Certifico.