

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Julio de 2016 (rec.1720/2015)

Encabezamiento

SENTENCIA

En Madrid, a 19 de julio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación 1720/2015, interpuesto por RIOVIEJO DEL GUADIANA, S.A., TALAVERA SEIS, S.A. y LOVERA, S.A., representadas por la procuradora doña Magdalena Ruiz de Luna González, contra la *sentencia dictada el 2 de marzo de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en los recursos 110 y 111 de 2013*, sobre ordenanza fiscal reguladora de la tasa de guardería rural del Ayuntamiento de Luciana (Ciudad Real). Ha intervenido como parte recurrida la mencionada Corporación local, representada por el procurador don Federico Pinilla Romeo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La *sentencia impugnada desestimó los recursos contencioso-administrativos 110 y 111 de 2013*, interpuestos por don Heraclio, don Jaime, don Leoncio, Rioviejo del Guadiana, S.A., Talavera Seis, S.L., y Lovera, S.A., contra el acuerdo adoptado el 30 de noviembre de 2012 por el Pleno del Ayuntamiento de Luciana (Ciudad Real), que elevó a definitivo un acuerdo anterior relativo a la aprobación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por servicio de guardería rural (BOP de 30 de enero de 2013).

SEGUNDO .- Rioviejo del Guadiana, S.A., Talavera Seis, S.A., y Lovera, S.A., prepararon el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpusieron mediante escrito presentado el 12 de junio de 2015, en el que invocaron seis motivos 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).

1º) En el primero denuncian la infracción del *artículo 23.1.b) 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) [«TRHL», en adelante], en cuanto prevé que sólo quienes se beneficien del servicio pueden ser considerados sujetos pasivos de una tasa.

Esta infracción se habría producido como consecuencia de que la Ordenanza municipal impugnada no define las funciones específicas de la "guardería rural". Recuerdan que en la demanda esa indefinición conllevaba dos consecuencias: el servicio debe entenderse incardinado en el concepto de vigilancia general y la imposibilidad de determinar quiénes son los beneficiarios del mismo. Subrayan que la sentencia no analiza este segundo aspecto.

Manifiestan en este sentido que la delimitación de las competencias de "guardería rural" aparece en un informe del Secretario municipal de 24 de septiembre de 2012 (fecha posterior a la de la aprobación inicial de la Ordenanza), recogiendo la

definición contenida en una sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 1 de Ciudad Real en relación con una Ordenanza distinta aprobada por otro Ayuntamiento.

Razonan que desde el momento en el que la Ordenanza discutida no contiene definición alguna al respecto, no puede hablarse de beneficiarios, y que el mero hecho de ser propietario de una finca rústica no justifica la consideración de sujeto pasivo de una tasa establecida para un servicio cuya finalidad no se determina.

2º) Con el segundo argumento del recurso consideran infringido el artículo 21.1.c) TRHL, en la medida en que impide que las entidades locales exijan tasas por el servicio de vigilancia pública en general.

Entienden que mediante la creación de un servicio de guardería rural en abstracto y la ulterior pretensión de justificarlo por vía de informe, y no modificando el texto de la Ordenanza, en relación a unas vagas e indeterminadas funciones de vigilancia en materia de fuegos, intrusos, edificaciones rurales, caminos, intromisiones en fincas contiguas por labores de arado, así como de intervención en conflictos individuales por deslindes y amojonamientos es totalmente improcedente. Añaden que, en cualquier caso, las funciones que se indican en el referido informe lo son de clara vigilancia en general o están totalmente vacías de contenido.

3º) La siguiente queja centra su atención en la infracción del artículo 20.1.B.b) TRHL, donde se prevé que puedan imponerse tasas sobre servicios que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente, desconociéndose también el *artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local* (BOE de 3 de abril) [«LBRL», en adelante], porque la sentencia impugnada desestima la pretensión partiendo de la consideración de que un guarda rural municipal es agente de la autoridad.

Sostienen que, desde el momento en que la legislación autonómica impone a los cotos de caza la obligación de contar con un servicio de vigilancia propio, la evidencia de que las competencias de los "guardas de campo" son superiores a las de los guardas rurales y el hecho de que de la Ordenanza no se deduce que el guardia rural tenga la condición de funcionario, imprescindible para ser considerado agente de la autoridad, resulta de plena aplicación el artículo 20.1.B.b) TRHL, lo que determina la nulidad del artículo 4 de la Ordenanza, que define los sujetos pasivos, así como la del artículo 8, donde se regulan las exenciones, pues los cotos de caza deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la tasa.

4º) Sostienen también que el artículo 6 de la Ordenanza discutida conculca los principios de proporcionalidad, capacidad económica, generalidad, igualdad, progresividad y equitativa distribución de la carga tributaria, así como el de interdicción de confiscatoriedad, al establecer una cuota de 3,00 euros por hectárea en el caso de las propiedades superiores a 100 hectáreas.

Principian esta queja destacando que la Ordenanza no señala los criterios que se han tenido en cuenta para discriminar entre los propietarios de propiedades inferiores a 100 hectáreas de superficie y aquellos otros que poseen más. Con independencia de lo anterior, consideran que al establecer una cuota de un 1,5 euro por hectárea para los primeros y de 3,00 para los segundos confunde la capacidad económica del sujeto pasivo con el número de hectáreas de las que es propietario,

soslayando un criterio fundamental como es el del uso que se da o tiene la tierra, su carácter productivo o no. Sentado lo anterior, entienden que tampoco se cumplen los principios de igualdad y progresividad. En primer lugar, porque la escala debería contemplar que los propietarios de fincas de más de 100 hectáreas deberían abonar un 1,5 euro por cada una de las cien primeras hectáreas y 3,00 por cada una de las que excediesen de esa superficie. Señalan que hubiera sido fácil para la Administración establecer una escala gradual en función del uso al que se destina la tierra, que es lo que realmente determina su valor y la capacidad económica del sujeto.

5º) A continuación consideran infringidos los *artículos 25 TRHL y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos* (BOE de 15 de abril), a consecuencia de la ausencia de explicación y motivación de determinados aspectos del informe técnico económico-financiero, entre los que se encuentra la concreción y el detalle del apartado "costes indirectos". Frente a ello no vale, en su opinión, que, como hace la sentencia discutida, se considere subsanado el defecto mediante las argumentaciones ofrecidas por la Administración en la contestación a la demanda.

6º) En el último motivo reputan infringido el *artículo 139.1 de la Ley de esta jurisdicción*, por imponerles las costas de la instancia, ya que existen serias dudas, de hecho y de derecho, en la cuestión discutida.

Terminan solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y que, en su lugar, declare la nulidad de la Ordenanza impugnada o, en su defecto, la de sus artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 8.

TERCERO .- El Ayuntamiento de Luciana se opuso al recurso en escrito registrado el 6 de noviembre de 2015, en el que interesó su desestimación, con base en los siguientes argumentos:

1º) En cuanto a la supuesta falta de definición de las funciones a desarrollar por la "guardería rural", precisa que lo que hizo el Secretario-Interventor en su informe de 24 de septiembre de 2012 fue aclarar lo que es de público conocimiento y que los recurrentes, como ardid defensivo, intentan hacer creer que desconocen. Por otro lado, las funciones recogidas en el indicado informe fueron asumidas y validadas por el Ayuntamiento al adoptar el acuerdo de aprobación definitiva de la Ordenanza.

Razona que las funciones de guardería rural son funciones tradicionales y antiguas en el Derecho local español, sin que sea necesario reiterarlas cada vez que un ayuntamiento decide establecer el servicio, como no es necesario definir qué se entiende por suministro de agua potable o por recogida de basura. Insiste en que el Secretario municipal se limitó a mencionar alguna de las funciones tradicionales de la guardería rural, siendo evidente que los propietarios de las fincas rústicas del término municipal van a resultar especialmente beneficiados por la mera presencia del guarda rural, tanto como elemento disuasorio y preventivo frente a actos que les pueda afectar, que como medio de auxilio ante eventuales problemas o percances que pudieran producirse en sus propiedades.

Subraya que el servicio de guardería rural establecido es un servicio público de recepción obligatoria que el Ayuntamiento ha decidido prestar en beneficio de todos los titulares de fincas rústicas del término municipal y, por ello, todos han de contribuir a su sostenimiento, con independencia de las particularidades de cada una de las fincas. Por lo demás, no se trata de un servicio de vigilancia pública general.

2º) La idea de que, existiendo guardas de caza en algunas fincas, éstos ya ejercen las funciones de guardería rural es equivocada, pues los guardas de caza ejercen labores de vigilancia privada y siempre dentro del interior de cada finca. Por el contrario -añade-, las tareas de guardería rural constituyen una vigilancia pública especial, teniendo competencias sobre todas las fincas del municipio, así como sobre los caminos, vías, cauces, etc.

Concluye que las funciones a desarrollar por la guardería municipal, además de ser de recepción obligatoria, no pueden prestarse por la actividad privada, pues sus funciones exceden de las que cabe atribuir a los guardas rurales privados.

Precisa que, en cualquier caso, las alegaciones que en este punto realizan los recurrentes resultan novedosas, no habiendo formado parte del debate ante el Tribunal Superior de Justicia.

3º) En su opinión, las dos tarifas contenidas en el artículo 6 de la Ordenanza respetan plenamente los principios de proporcionalidad, capacidad económica, generalidad, igualdad, progresividad y equitativa distribución de la carga tributaria, así como el de no confiscatoriedad, pues en la determinación de la cuantía de las tasas las entidades locales pueden tomar en consideración criterios genéricos de capacidad económica, por expresa disposición del artículo 24.2 TRLH.

Señala que la Ordenanza discutida se atiene al principio de equivalencia, entendido en relación con el coste global del servicio y no respecto de cada usuario. El artículo 6 de la Ordenanza, al establecer dos cuotas tributarias distintas en función de la extensión superficial de las fincas beneficiadas por el servicio, respeta plenamente el principio de equivalencia por cuanto que el importe que se recaudará no cubre los costes del servicio, habiéndose determinado las cuotas introduciendo la capacidad económica, no como fundamentación de la obligación de contribuir, sino como modulación de la carga tributaria que a cada usuario del servicio le corresponde soportar, entendiéndose como válida la mayor superficie de las fincas, pues las que tienen una extensión superior a 100 hectáreas denotan la importancia de las explotaciones que se desarrollan en las mismas y, por tanto, una mayor capacidad económica, no sólo por el número de hectáreas sino por la entidad de la explotación.

Subraya que los recurrentes reúnen el 48,21% del total de la superficie rústica del término municipal. Por ello, la progresividad contenida en las tarifas, como bien recoge la sentencia impugnada, no puede considerarse exorbitante ni arbitraria. De haberse decidido por el Ayuntamiento la aplicación de una única tarifa, como pretenden las sociedades recurrentes, habría ascendido al importe de 2,92 euros por hectárea, como resultado de distribuir el total coste del servicio (cifrado en 33.029,65 euros). Así pues, estableciéndose dos tarifas, los propietarios de fincas de más de 100 hectáreas soportan una cuota de ocho céntimos de euro más por hectárea de lo que habría correspondido de haberse dispuesto una sola tarifa, diferencia impositiva ínfima, por lo que no puede considerarse el *artículo 6 de la Ordenanza contrario a los principios del artículo 31.1 de la Constitución*.

4º) Expone que los recurrentes no denunciaron en la demanda ni en la contestación la infracción de los *artículos 25 TRLH y 20 de la Ley 8/1989* por falta de motivación del informe técnico-económico. En cualquier caso, añade, ese informe existe y del mismo se obtiene el coste total del servicio, 33.029,65 euros, así como la recaudación prevista para la tasa discutida, 32.076,71 euros.

5º) En cuanto a las costas de la instancia, recuerda que el Tribunal Superior de Justicia se ha limitado a aplicar el *artículo 139.1 de la Ley de esta jurisdicción*, en la redacción de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal (BOE de 11 de octubre), que obliga a imponerlas a la parte que vea rechazada sus pretensiones, salvo que aprecie, y así lo razone, que el caso presenta serias dudas de hecho y de derecho, lo que la Sala sentenciadora no ha considerado.

CUARTO . - Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 10 de noviembre de 2015, fijándose al efecto el día 21 de junio de 2016.

La deliberación se ha prolongado a lo largo de varias sesiones, concluyendo en el día de la fecha.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Don Heraclio, don Jaime, don Leoncio, Rioviejo del Guadiana, S.A. y Talavera Seis, S.L., interpusieron recurso contencioso-administrativo (número 110/2013) frente al acuerdo adoptado el 30 de noviembre de 2012 por el Pleno del Ayuntamiento de Luciana (Ciudad Real), que elevó a definitivo uno anterior relativo a la aprobación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por servicio de guardería rural (BOP de 30 de enero de 2013). Otro tanto hizo Lovera, S.A. (recurso contencioso-administrativo número 111/2013).

Los primeros (recurso 110/2013) alegaron la nulidad de la Ordenanza porque: **(i)** no define las funciones de la guardería rural, resultando imposible determinar los beneficiarios sujetos pasivos; **(ii)** esa indefinición hace que se trate de un servicio de vigilancia general, y no de guardería rural, sin atribución concreta de funciones susceptibles de redundar en beneficio de concretos vecinos que puedan ser considerados sujetos pasivos de la tasa; **(iii)** en relación con las fincas que tengan reconocida la condición de cotos de caza, infringe el *artículo 20.1.B.b) TRHL, debido a que tienen la obligación legal de contratar un servicio de vigilancia privado*; y **(iv)** la cuota tributaria que establece desconoce los principios de tributación contenidos en el *artículo 31.1 de la Constitución*. En el escrito de conclusiones insistieron sobre los mismos extremos.

En la demanda del recurso 111/2013, Lovera, S.A., se centró también en la indefinición de los servicios de guardería rural y sus consecuencias, discutiendo la cuota tributaria y el establecimiento de dos tramos (1,5 euros por hectárea para las fincas que no superen las 100 hectáreas y 3,00 euros por hectárea para las de mayor cabida), quejándose además de la falta de motivación de la decisión de imponer la tasa.

Una vez acumulados ambos recursos, fueron desestimados en la *sentencia dictada el 2 de marzo de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha*. Para dar respuesta a los motivos de la demanda en el recurso 110/2013, algunos de ellos reiterados en la del recurso 111/2013, la *Sala de instancia (FJ 2º) reproduce la sentencia dictada el 15 de noviembre de 2014, en el recurso 108/2013*, en la que llegó a las siguientes conclusiones: **(a)** las funciones de guardería rural que la tasa somete a imposición no son propias de un servicio de vigilancia general; **(b)** el hecho de que los cotos privados de caza tengan que contratar un servicio propio de seguridad no impide establecer uno de guardería rural, que va más allá de la simple vigilancia cinegética, siendo las funciones

de los guardas rurales municipales de mayor amplitud que la de los vigilantes privados de caza; y **(c)** la cuota tributaria establecida en la Ordenanza respeta los principios de capacidad económica, proporcionalidad, generalidad, igualdad y progresividad. En relación con el motivo específico de la demanda en el *recurso 111/2013, la sentencia impugnada (FJ 3º) reproduce pasajes del precedente citado (recurso 108/2013)*, llegando a la conclusión de que si bien la motivación relativa a los costes indirectos derivados de la Ordenanza impugnada era mejorable, había sido completada por el Ayuntamiento en la contestación a la demanda.

La sentencia condenó en costas a los demandantes.

Rioviejo del Guadiana, S.A., Talavera Seis, S.A., y Lovera, S.A, se alzan en casación haciendo valer seis motivos, de los que hemos dado cuenta con amplitud en el segundo antecedente de esta sentencia, y cuyo contenido puede resumirse del siguiente modo: **(1)** atendida la indefinición de los servicios de "guardería rural" no cabe hablar de beneficiarios a efectos de la tasa; **(2)** esa indefinición lleva como consecuencia que los servicios que se gravan son de vigilancia general, no pudiendo ser sometidos a una tasa; **(3)** no cabe sujetar a la tasa a los cotos privados de caza, que están normativamente obligados a disponer de un servicio de vigilancia privada; **(4)** el artículo 6 de la Ordenanza, al establecer la cuota tributaria, conculca los principios de tributación del artículo 31.1 de la Constitución ; **(5)** el informe técnico económico-financiero no aparece suficientemente motivado, particularmente en lo que atañe a los costes indirectos; y **(6)** la imposición de costas acordada en la sentencia infringe el artículo 139.1 de la Ley de esta jurisdicción .

SEGUNDO .- En lo que se refiere al primer motivo de casación, se ha de reparar en que, como las propias compañías recurrentes afirman, planteada en las demandas la infracción del artículo 23 TRHL porque la indefinición de las funciones de guardería rural impediría considerar quiénes son beneficiarios del servicio a efectos de poderles someter a la tasa, la sentencia guarda silencio sobre el particular. En efecto, al reproducir el precedente constituido por la *sentencia de 14 de noviembre de 2014 (recurso 108/2013)*, únicamente da contestación a una de las consecuencias que se derivarían de aquella falta de definición (el tratarse en realidad de servicios de vigilancia general, y no de guardería rural), pero no a la otra (la imposibilidad de determinar los beneficiarios).

Siendo así, la queja ha de ser rechazada por haber sido suscitada a través de un cauce inadecuado. Las recurrentes debieron hacerla valer al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998*, por incurrir la sentencia en incongruencia *ex silentio* o por omisión, pero no con arreglo a la letra d) del mismo precepto, como infracción de las normas del ordenamiento jurídico, pues difícilmente puede la Sala de instancia haber vulnerado un precepto legal (el artículo 23 TRHL) que no aplicó ni interpretó al guardar silencio sobre la cuestión a la que afectaba.

TERCERO .- El análisis de los motivos de casación segundo y tercero, en los que, partiendo de la sedicente falta de definición en la Ordenanza impugnada de los servicios de guardería rural, se sostiene que en realidad se gravan servicios de vigilancia general y otros que ya se auto-suministran los propietarios de la fincas, con infracción de los artículos 21.1.c) y 20.1.B.b) TRLH, requiere algunas precisiones sustentadas sobre los hechos que derivan del expediente administrativo y que están presentes en la sentencia.

La Ordenanza, tanto en su aprobación definitiva como en la provisional,

establece una exacción fiscal denominada "tasa por guardería rural" (artículo 1), siendo el hecho imponible la prestación del servicio de guardería rural por el Ayuntamiento en favor de las fincas existentes en la localidad, cuyo servicio será de recepción obligatoria (artículo 2). En el texto de la norma no hay mayor concreción en cuanto a qué deba entenderse por "servicio de guardería rural". No obstante, entrambas aprobaciones de la Ordenanza Fiscal discutida, la provisional y la definitiva, el Secretario-Interventor emitió un informe, con el objeto de contestar a las alegaciones en el trámite de información pública, en el que reproduce una sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ciudad Real en relación con una Ordenanza estableciendo igual tasa para otro municipio, decisión judicial en la que se indica que el servicio de guardería rural consiste, entre otras actuaciones, en: «la vigilancia en materia de fuegos, intrusos, edificaciones rurales, caminos, intromisiones en fincas contiguas por labores de arado, así como intervenir en conflictos individuales por deslindes y amojonamientos».

Pues bien, no le falta razón a los recurrentes cuando denuncian que la Ordenanza Fiscal discutida no define qué deba entenderse por servicios de guardería rural y ese hecho incontestable no se ve desdicho por la circunstancia de que el informe del Secretario municipal, emitido para proponer una respuesta a las alegaciones presentadas por los vecinos en el trámite de información pública, reproduzca el pasaje de una sentencia en la que se definen tales servicios en relación con la Ordenanza de otro municipio. La delimitación del servicio que está en el origen de la tasa discutida por relación con la establecida por otro ayuntamiento no subsana la indefinición en la que pueda haber incurrido la Ordenanza Fiscal aquí impugnada.

El principio de legalidad en materia tributaria, que proclama el *artículo 31.3 de la Constitución*, alcanza a la creación *ex novo* de un tributo y a los elementos esenciales o configuradores del mismo (por todas, y entre las primeras, *vid. SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4º; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3º; y 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4º*).

Cuando se trata de tributos locales este *artículo 31.3 de la Constitución* debe ponerse en conexión con los *artículos 133.2* [«[L]as Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes», *140* [«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios»] y *142* [«Las Haciendas Locales [...] se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»] de la Carta Magna, integrando la reserva de ley estatal y la autonomía municipal, de modo que los municipios «habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los *arts. 140 y 133.2 de la misma Norma* fundamental [*STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 b*)]. Por tanto, "el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, [es] mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal", por dos razones: porque "las ordenanzas fiscales se aprueban por un órgano -el Pleno del Ayuntamiento- de carácter representativo" [...]; y porque "la garantía de la autonomía local (*arts. 137 y 140 CE*) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia -como los tributos locales- donde está claramente presente el interés local" [*STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5*)] (*vid. ATC 123/2009, de 30 de abril, FJ 3º*).

Se puede afirmar, por tanto, que en el ámbito municipal la concreción de los elementos configuradores del tributo previstos en la ley estatal requiere la correspondiente ordenanza fiscal (*vid. STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10º, y*

ATC 123/2009, de 30 de abril , FJ 3º).

Pues bien, determinada la posibilidad de que los municipios establezcan una tasa por la prestación de un concreto servicio y prefijados los rasgos generales de los elementos configuradores de ese tributo por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, el Pleno del Ayuntamiento, órgano de carácter representativo, ha de aprobar la correspondiente ordenanza fiscal no sólo para establecerla en su territorio sino también para regularla, concretando aquellas genéricas determinaciones legales, en el ejercicio de su autonomía.

Tratándose del hecho imponible, esto es, del presupuesto de hecho cuya realización origina el nacimiento de la obligación de contribuir [*artículo 20.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria* (BOE de 18 de diciembre)], el texto de la ordenanza fiscal ha de ser particularmente claro y preciso.

Debemos interrogarnos, pues, sobre si la definición del hecho imponible que se contiene en el artículo 2 de la Ordenanza discutida [«prestación del servicio de Guardería Rural por el Ayuntamiento»] reúne esas notas. Tal es realmente la queja que subyace a los motivos de casación segundo y tercero cuando las compañías recurrentes se lamentan de que la indefinición en la Ordenanza de lo que deba entenderse por "guardería rural" impide delimitar los servicios inherentes a la misma con los propios de la vigilancia en general, respecto de los que, por determinación del legislador, no cabe reclamar el pago de una tasa, así como en relación con aquellos otros que los cotos de caza están obligados a auto-suministrarse y sobre los que, en su opinión, no debería recaer una tasa municipal.

Sobre la concreción del concepto esta Sala no alberga la menor duda: se trata de los servicios de "guardería rural". La conclusión es diferente si el test se lleva a cabo desde las exigencias propias de lo que debe entenderse por claro y preciso. La falta de definición en la Ordenanza de esa clase de servicios impide afirmar que la delimitación del hecho imponible sea nítida y permita a los potenciales sujetos pasivos conocer con certeza y sin vaguedad el presupuesto que determina el nacimiento de su obligación de contribuir.

No obstante, esta primera conclusión no podría acarrear consecuencia alguna si, pese a la indefinición de la norma, el hecho imponible apareciera claro y preciso por hacer referencia a un concepto que perteneciendo al acervo común de las máximas de experiencia resultara fácilmente aprehensible por la generalidad de los destinatarios de la norma. Si fuera así, se satisfaría la finalidad perseguida con la exigencia de que el hecho imponible sea conocido cabalmente por los potenciales sujetos pasivos, esto es, que la prestación que han de satisfacer al Ayuntamiento sea previamente consentida por sus representantes, configurándose de este modo como una decisión adoptada por la comunidad de autoimponerse y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal de sus vecinos. (*vid. SSTC 185/1995, de 15 de diciembre , FJ 3º; 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 9 º; y 136/2011, de 13 de septiembre , FJ 11º*).

La mera referencia a la noción de "guardería rural" no permite concluir, a juicio de esta Sala, con la suficiente precisión (al contrario de lo que, por ejemplo, ocurre con la noción de "suministro de agua potable a las poblaciones") cuáles son las prestaciones que integran ese servicio, impidiendo, por tanto, conocer los presupuestos que determinan el hecho imponible y, en particular, deslindar aquellos servicios de los de vigilancia general, por los que las entidades locales no pueden exigir

una tasa, al impedirlo explícitamente el artículo 21.1.c) TRHL.

Podría sostenerse que la noción de guardería rural, por ser legal, esto es, por definirse en alguna norma jurídica, aparece predeterminada con carácter general, cumpliéndose en tal caso, aun de forma indirecta, la reserva de ley en la delimitación del hecho imponible de la tasa, pues no olvidamos que el artículo 20.1 TRHL permite a las entidades locales el establecimiento de tasas 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, precisando el apartado 4 del mismo precepto que, en particular, pueden establecer una tasa por la prestación de servicios de guardería rural [letra d)], pero para que esto fuera así resulta imprescindible encontrar una norma jurídica con las precitadas características que defina los servicios propios de la guardería rural.

Empezando por el *texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, la única alusión a la guardería rural se contiene en el artículo 20.4.d*), donde no se definen los servicios que la integran, precepto que es el resultado de un corto proceso de evolución normativa del que tampoco se deriva ese contenido propio de la guardería rural: **(1)** La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre), en su redacción originaria, no incluía ninguna norma específica sobre los servicios municipales que podían dar lugar a una tasa, limitándose a establecer una previsión general sobre la posibilidad de financiar mediante esa clase de tributos la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local (*artículo 20.1*). **(2)** La Ley 25/1998, de 13 de julio , de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público (BOE de 14 de julio), para ajustarse a las exigencias derivadas de la *STC 185/1995, de 14 de diciembre* , dio nueva redacción al *artículo 20 de la Ley 39/1988, añadiendo un apartado 4 en el que se reconocía a los entes locales potestad para establecer tasas por la prestación de servicios de guardería rural [letra d)]*. Esta norma constituye el precedente inmediato del vigente artículo 20.4.d) TRHL.

Hasta aquí la indagación resulta negativa: no hay ninguna previsión en el inmediato marco normativo tributario que nos permita alcanzar una cabal comprensión de qué deba entenderse por "guardería rural".

Si se abre algo el objetivo y acudimos a la legislación estatal que atribuye competencias a las entidades locales, la pesquisa tampoco resulta positiva. Nada hay en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que permita definir el contenido de las tareas de "guardería rural", ni siquiera contiene esta noción, limitándose a aludir como de competencia municipal a la prestación de algunos servicios que eventualmente pudieran integrarla, en cuanto se refieran al ámbito rural, agropecuario y/o cinegético [prevención y extinción de incendios, limpieza viaria, si atañe a caminos rurales, etc. - *vid.* los artículos 25 y 26-]. Los reglamentos estatales que desarrollan la legislación de régimen local tampoco aclaran nada: ni siquiera contienen la noción de guardería rural.

Centrando el foco en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ocurre otro tanto de lo mismo. La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha (BOE de 25 de abril), no contiene ninguna definición al respecto. Tampoco las disposiciones reglamentarias que la complementan.

Así pues, el Ayuntamiento de Luciana ha establecido una tasa cuyo hecho

imponible es la prestación del servicio municipal de guardería rural sin delimitar su contenido y sin que sea posible concretarlo acudiendo a las máximas de la experiencia ni a definiciones contenidas en el componente legal del ordenamiento jurídico vigente, pues no existen.

Es verdad, como dice el Ayuntamiento recurrido, que las funciones de guardería rural eran antaño ejercidas por las Hermandades de Labradores, posteriormente sustituidas por las cámaras agrarias locales, pero la Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de marzo de 1945, por la que se establecen las normas que ha de regir la estructura interna y funciones de las Hermandades Sindicales del Campo (BOE número 86, de 27 de marzo de 1945), que les encomendó tales funciones, tampoco definía la noción de guardería rural. Como indica el Ayuntamiento recurrido, hay que remontarse casi 167 años, hasta el Real Decreto de 8 de noviembre de 1849, por el que se aprobó el Reglamento para los guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino (Gaceta de Madrid, número 5581, de 10 de noviembre de 1849), que describía la figura y las tareas del guarda municipal de campo, para barruntar cuáles sean las tareas propias de la guardería rural y olvidar que ese Real Decreto de 1849 fue derogado explícitamente por la disposición derogatoria única, apartado 1.d), del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (BOE de 10 de enero de 1995).

A juicio de esta Sala, estos remotos antecedentes no pueden en modo alguno dar satisfacción a la exigencia constitucional de reserva de ley en la determinación del hecho imponible. Desde una perspectiva formal, porque no cabe atribuirles en nuestro vigente sistema constitucional la condición de norma legal, de decisión normativa mediante la que la comunidad, en este caso local, decide someterse a imposición. Y en una visión material, porque si de lo que se trata es de otorgar certeza a las relaciones jurídico-tributarias, de modo que en la ley (en su caso, con el imprescindible complemento subordinado del reglamento) aparezca claramente determinado el presupuesto que origina el nacimiento de la obligación de contribuir, difícilmente puede reconocerse tales cualidades a una definición normativa del hecho imponible que obliga a escudriñar en normas infralegales, que hace décadas que perdieron vigencia, propias de un tiempo que, desde la perspectiva jurídica, cabe calificar de remotos.

No compartimos, por tanto, la tesis del Ayuntamiento de Luciana, conforme a la que las funciones de guardería rural son tradicionales en nuestro ordenamiento jurídico, sin que sea necesario reiterar las mismas cada vez que una corporación local decida establecer el servicio. Precisamente, el *artículo 31.3 de la Constitución* exige lo contrario, y ante la ausencia de una definición normativa de las tareas propias de la guardería rural que sea aplicable a todas y cada una de las corporaciones locales de España, resulta menester que, al establecer prestaciones patrimoniales públicas para sufragar los gastos que originan el desarrollo de tal clase de servicios municipales, las normas que lo hagan definan con claridad y precisión cuáles sean los mismos. Constituye una obviedad que el contenido de los servicios de guardería rural no es igual en un pequeño municipio de alta montaña dedicado a la ganadería que en otro de gran extensión cuya principal actividad agropecuaria sea la agricultura extensiva de secano o, en fin, que un tercero que cuente con grandes fincas dedicadas a la caza.

En opinión de esta Sala, desde las exigencias propias del principio de reserva de ley en materia tributaria, y en particular en lo que se refiere a la definición del hecho imponible, los ayuntamientos que decidan establecer esta tasa por guardería rural deben realizar el pequeño esfuerzo de definir clara y nítidamente en la correspondiente ordenanza fiscal el contenido de los servicios cuya prestación legitima su exacción [El

Ayuntamiento recurrido podía haber hecho como el de Villahermosa (Ciudad Real) en su Ordenanza de 5 de diciembre de 2007, reguladora de la tasa por prestación del servicio de guardería rural (BOP de 28 de diciembre), cuyo artículo 3 define el hecho imponible describiendo tales servicios en trece apartados. O como el de Mérida (Badajoz), que en la Ordenanza estableciendo la misma tasa (BOP de 5 de diciembre de 2013), al fijar el hecho imponible (artículo 3), se limita, al igual que la aquí recurrida, a hacer referencia a los servicios de guardería rural, pero que cuenta con otra Ordenanza específica (BOP de 31 de julio de 2013), donde se definen las funciones propias de la guardería rural a lo largo de once apartados (artículo 8)].

Por ello, tampoco compartimos el criterio de la Sala de instancia, que avala la Ordenanza municipal impugnada porque en el informe emitido por el Secretario consistorial se contiene una definición de los servicios de guardería rural por referencia a la descripción que de los mismos hace una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ciudad Real número 1 en relación con una tasa igual establecido por otro municipio de la citada provincia. Las razones que justifican esta afirmación son las dos siguientes: **(i)** la definición de los servicios de guardería rural que presta otro ayuntamiento no pueden servir para justificar el cumplimiento por parte del de Luciana de aquella obligación; **(ii)** el informe del secretario municipal ni tiene carácter normativo ni es objeto de publicación en los correspondientes periódicos oficiales.

La consecuencia de la indefinición del hecho imponible en una norma debidamente publicada es que, como denuncian los recurrentes, en este caso sea imposible discernir si algunas de las prestaciones que se someten a tributación son propias de los servicios de vigilancia pública en general, por los que las entidades locales no pueden exigir tasas [artículo 21.1.c) TRLH] [en *sentencia de 24 de noviembre de 2001 (apelación 3653/1996; ECLI:ES:TS :2001:9203)*, si bien a la luz de otro marco normativo, este Tribunal Supremo puso de manifiesto los límites para el establecimiento de tasas por los servicios de guardería rural en relación con la prohibición de exigir tasas por la vigilancia pública en general], o si, en los casos de los cotos de caza, algunos de ellos son realizados por la seguridad privada que la normativa autonómica exige para que una finca rústica pueda ser considerada coto a los efectos de desarrollar en ella la actividad cinegética [*vid. el artículo 71 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha* (BOE de 22 de junio)] .

Todo lo anterior conduce al éxito de los motivos segundo y tercero de este recurso de casación, procediendo anular la sentencia de instancia, sin que, en consecuencia, resulte menester examinar el resto de los motivos.

CUARTO .- Resolviendo el debate en los términos suscitados, tal y como indica el *artículo 95.2.d) de la Ley de esta jurisdicción* , debemos declarar la nulidad (*vid. el artículo 62.2 de la Ley 30/1992*) de la Ordenanza municipal impugnada en su integridad, pues, padeciendo el hecho imponible de la indefinición descrita y desconociendo el principio de reserva de ley en materia tributaria, el resto de sus disposiciones carecen de justificación.

QUINTO .- La estimación del recurso de casación comporta, en virtud del *artículo 139.2 de la Ley 29/1998* , que no proceda hacer un especial pronunciamiento sobre las costas causadas en su tramitación, pronunciamiento que, atendiendo al apartado 1 del mismo precepto, en la redacción de la Ley 37/2011, debemos hacer extensible a las de la instancia habida cuenta del desenlace que tuvo en su momento, que ahora rectificamos en casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : **1º)** Acoger el recurso de casación interpuesto por RIOVIEJO DEL GUADIANA, S.A., TALAVERA SEIS, S.A. y LOVERA, S.A., contra la *sentencia dictada el 2 de marzo de 2015 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en los recursos 110 y 111 de 2013* , sentencia que casamos y anulamos. **2º)** Estimar los citados recursos contencioso-administrativos, instados por don Heraclio, don Jaime, don Leoncio y las tres referidas compañías mercantiles frente al acuerdo adoptado el 30 de noviembre de 2012 por el Pleno del Ayuntamiento de Luciana (Ciudad Real), que elevó a definitivo un acuerdo anterior relativo a la aprobación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por servicio de guardería rural (BOP de 30 de enero de 2013), disposición administrativa cuya nulidad declaramos por su disconformidad con el ordenamiento jurídico. **3º)** No hacer un expreso pronunciamiento sobre las costas, tanto las de instancia como la de esta casación. **4º)** Publicar esta sentencia en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real a los efectos prevenidos en el *artículo 72.2 de la Ley reguladora de esta jurisdicción* .

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

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernández Montalvo

Voto particular

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado Don Emilio Frias Ponce a la sentencia recaída en el recurso de casación 1720/2015, al que se adhieren los Magistrados Don Manuel Martin Timon y Don Juan Gonzalo Martinez Mico.

Con el mayor respeto que me merece el criterio de la mayoría me veo obligado a discrepar de la fundamentación que se establece para estimar los motivos segundo y tercero del recurso interpuesto contra la *sentencia de 2 de marzo de 2015 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en los recursos 110 y 111 de 2013* , sobre la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa de guardería rural del Ayuntamiento de Luciana (Ciudad Real).

Debemos comenzar recordando el texto de la Ordenanza aprobada, en lo que ahora nos interesa.

Así se aprecia que el *artículo 1 se refiere al fundamento y régimen, precisando que el Ayuntamiento se acoge a lo previsto en el art. 20.4 d) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales* , que habilita a las entidades locales para establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por: , d) Guardería rural,.

Su artículo 2 regula el hecho imponible , estableciendo que ,consistirá en la prestación del servicio de guardería rural por el Ayuntamiento, en favor de las fincas rústicas existentes en la localidad, cuyo servicio será de recepción obligatoria,.

El artículo 3 contempla el devengo, que queda condicionado al establecimiento y funcionamiento del servicio, fijándose el 1 de enero de cada año.

El artículo 4 considera sujetos pasivos contribuyentes de la tasa a las personas físicas o jurídicas, así como las entidades a que se refiere el art. 33 de la Ley General Tributaria , que sean propietarias o poseedoras de cualquiera de las fincas rústicas radicadas en la localidad.

El art. 5 dispone que la base imponible será la superficie de las fincas rústicas que posea el sujeto pasivo, medida en hectáreas.

Por su parte el art. 6 señala que la cuota tributaria se determinará multiplicando el número de Has del sujeto pasivo por el importe de la hectárea fijado, al año, (1,5 € para las fincas que no superen las 100 hectáreas y 3,00 € para las de mayor cabida).

Pues bien, siendo ésta la regulación, no podemos admitir la falta de concreción del hecho imponible que se imputa a su art. 2, *por no definir las prestaciones que integran el servicio público de guardería rural por el Ayuntamiento a favor de las fincas rústicas existentes en la localidad, al venir especificado el servicio por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo , que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

Se trata de un supuesto de vigilancia especial que va más allá de la mera vigilancia en general a que se refiere el art. 21. 1 c) del citado Texto Refundido, haciéndose referencia con la expresión ,guardería rural, al servicio que desempeña las funciones de vigilancia y protección de las fincas rústicas, cuyas raíces históricas proceden de colectivos establecidos durante la Edad Media en los distintos reinos peninsulares para vigilar los cultivos y haciendas, lo que explica, por la importancia de su tradición en los siglos posteriores, su regulación en el Real Reglamento para los guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del Reino, de 8 de noviembre de 1849. Asimismo otras leyes posteriores hicieron referencia a los guardas de campo como la *Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 que les atribuía, en su artículo 6 , la consideración de policía al servicio de la Administración de Justicia, independientemente de que dependieran de los Ayuntamientos o de las Hermandades de Labradores y Ganaderos.*

Al tratarse de una vigilancia especial no puede servir como criterio de interpretación la *sentencia de esta Sala de 24 de noviembre de 2001 , que confirmó la anulación de una Ordenanza decretada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de marzo de 1996, en cuanto aludía a una tasa aprobada antes de la modificación de la ley 39/88, por la ley 25/88, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones administrativas de competencia local, con fundamento en el art. 21.1 c) de las Haciendas Locales que contemplaba como supuesto de no sujeción el servicio de vigilancia pública en general.*

Por otra parte, no cabe cuestionar que la tasa afecta o beneficia en forma particular a todas las personas que son propietarias de fincas rústicas en el término municipal de Luciana, de conformidad con lo dispuesto en el *art. 20 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , por lo que el contenido del servicio de guardería rural va más allá de la vigilancia cinegética que puede ser propia de la guardería privada de un coto de caza.*

Debe significarse que la imposición de los tributos locales es fruto de la decisión política de una entidad local en virtud de la cual se establece en su territorio un determinado tributo. Ello sólo será posible en la medida que la normativa reguladora de las Haciendas Locales permita capacidad para determinar la aplicación o no de dicho tributo en su ámbito territorial, pero esta capacidad se deberá ejercer dentro de los límites fijados por la propia ley, lo cual supone en sí mismo el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Por tanto, desde el momento en que la Ley ilustra con ejemplos concretos las manifestaciones de los supuestos en que se pueden exigir las tasas, y cada entidad en el ejercicio de sus facultades de imposición y ordenación de tributos establece un concreto servicio y se atiene en cuanto al hecho imponible a lo que establece la Ley, no cabe declarar la nulidad de una Ordenanza por la falta de concreción de las funciones que son propias del servicio.

Finalmente, estimamos que la mayoría no interpreta de forma correcta la doctrina del *Tribunal Constitucional sentada en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre*, que enjuició la constitucionalidad del *artículo 20 de la ley 39/1988, de 28 de diciembre*, reguladora de las Haciendas Locales.

El Alto Tribunal ante la denuncia por los Diputados Recurrentes de la vulneración de la reserva de la ley tributaria al no tipificar el precepto los servicios o actividades por las que los Entes locales podían exigir las tasas, permitiendo, de este modo, que cada Municipio decidiese libremente por qué concreto servicio o actividad, con la sola excepción de las excluidas expresamente en el art. 21, podían exigir tasas, declara: „El análisis del precepto cuestionado, sin embargo, no avala en absoluto las conclusiones alcanzadas por los recurrentes. De la mera lectura del mismo, en efecto, se desprende claramente que la LHL delimita el hecho imponible de las tasas en términos suficientemente precisos como para circunscribir la decisión de los Municipios en la medida que exige la reserva de ley estatal constitucionalmente impuesta. En primer lugar, el apartado 1 del art. 20 LHL especifica los requisitos que han de cumplir en todo caso los servicios públicos y actividades administrativas cuya prestación o realización constituyen el hecho imponible de la tasa, en particular deben ser de solicitud o recepción obligatoria y no susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado. Ese mismo apartado, en segundo lugar, reclama asimismo que dichos servicios o actividades sean de competencia local, atribuciones que, al estar precisadas en normas con rango de Ley - concretamente en los arts 25 a 28, 36 a 38 y 84 a 87 LBRL, así como en las respectivas leyes autonómicas de régimen local-, circunscriben aún más el hecho imponible del tributo. En tercer lugar el mismo art. 20.1 LHL puntualiza que sólo puede exigirse la tasa por un servicio o actividad << que se refiera, afecta o beneficie de modo particular al sujeto pasivo>> lo que sucede, según aclara el apartado 2 del precepto, << cuando haya sido motivado directa o indirectamente por el mismo en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las Entidades Locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras>>. En último lugar, en fin, el art. 21 LHL hace una acotación negativa del hecho imponible del tributo al enumerar los servicios públicos por los que las Entidades locales en ningún caso podrán exigir tasas,, lo que le permite concluir: „No es posible, en definitiva, detectar una renuncia plena del legislador a todo encuadramiento normativo de las tasas, un pleno desapoderamiento de éste en favor de los entes locales para la determinación de un elemento esencial del tributo (el hecho imponible) sino que, por el contrario, la LHL, respetando la autonomía local,

garantiza al mismo tiempo la uniformidad esencial de trato que reclama el principio de reserva de ley al establecer en su art. 20 una definición abstracta, aunque suficientemente perfilada, cerrada, de las tasas. La solicitud de los recurrentes, pues, no puede ser acogida,.

Si todo ello era así en relación con la redacción originaria de la Ley de Haciendas Locales, resulta más difícil mantener la posición de la mayoría tras la modificación del *art. 20 LHL por la ley 25/1998*, al añadir dos apartados en los que se enumeran las utilizaciones privativas o aprovechamientos especiales del dominio público local (apartado 3) y los servicios o actividades administrativas de competencia local (apartado 4) por los que las Entidades Locales podrán establecer tasas.

En definitiva entiendo que los motivos segundo y tercero debieron ser rechazados, lo que hacía posible el examen de los demás.

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 Letrada de la Administración de Justicia, certifico.