

R. CASACION núm.: [REDACTED]

Ponente: Excmo. Sr. D. [REDACTED]

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. [REDACTED]

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
Sentencia núm. [REDACTED]

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. [REDACTED] presidente

D. [REDACTED]

D. [REDACTED]

D. [REDACTED]

D.^a [REDACTED]

En Madrid, a 20 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. [REDACTED] interpuesto por [REDACTED]

[REDACTED] representado por el procurador de los Tribunales don Jaime Briones Méndez, bajo la dirección letrada de don Juan Manuel Herrero de Egaña y Espinosa de los Monteros, contra la sentencia dictada el 15 de julio de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ("TSJM"), en el recurso núm. 246/2021.

Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, representado y defendido por el letrado del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. [REDACTED]

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Resolución recurrida en casación

El presente recurso de casación se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM núm. 513/2022 de 15 de julio, que desestimó el recurso núm. 246/2021, interpuesto por la representación procesal de [REDACTED] contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz que regula la Tasa por el mantenimiento de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos, aprobada por dicho Ayuntamiento el 30 de septiembre de 2020 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid [«BOCM»] de 8 de enero de 2021.

SEGUNDO. - Tramitación del recurso de casación

1.- Preparación del recurso. El procurador don Jaime Briones Méndez, en representación de [REDACTED] mediante escrito de 6 de septiembre de 2022 preparó el recurso de casación contra la expresada sentencia de 15 de julio de 2022.

El TSJM tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 23 de septiembre de 2022, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo y emplazó a los litigantes para que comparecieran ante la Sala Tercera.

2.- Admisión del recurso. La Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 29 de marzo de 2023, en el que aprecia un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciado en estos literales términos:

«2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si los municipios pueden imponer en sus ordenanzas fiscales obligaciones de información a las entidades aseguradoras acerca de las primas de seguros de incendios, teniendo en cuenta que ya existe un sistema de canalización de esa información establecido en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, con carácter general y uniforme para todas las aseguradoras y todos los municipios.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.»

3.- Interposición del recurso (síntesis argumental de la parte recurrente en casación). El procurador don [REDACTED] en representación de [REDACTED], interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 3 de mayo de 2023, que observa los requisitos legales.

Para fundamentar la estimación del recurso de casación y consiguiente anulación de la sentencia impugnada, argumenta que esta ha infringido el ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación del artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria ("LGT"), «BOE» núm. 302, de 18 de diciembre y de la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las

entidades aseguradoras y reaseguradoras ("LOSSEAR"), «BOE» núm. 168, de 15 de julio.

Insiste en que sería necesario que el Tribunal Supremo abordara la cuestión relativa a la exigencia al sujeto pasivo de una cuota definitiva -no a cuenta- distinta de la del contribuyente, si bien reconoce que no ha sido considerada de interés casacional en el Auto de admisión y que no cabe argumentar conexión directa con la considerada de interés casacional.

Apunta que la infracción que aquí se denuncia es la relativa a la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

A su juicio, la Ley ha establecido un sistema uniforme de suministro de información desde las entidades aseguradoras hacia los municipios. A tal efecto, ha dispuesto que esa información se suministre por las entidades aseguradoras al Consorcio de Compensación de Seguros para que sea luego este organismo el que la facilite a las entidades locales interesadas, directamente o a través de la Federación de Municipios.

Apunta que la ley estableció ese sistema uniforme precisamente para evitar que todas y cada una de las entidades locales (hay más de 8.000 en España) establezcan un sistema propio y distinto, lo cual no resultaría gestionable para las entidades aseguradoras, norma legal que se ve infringida por la Ordenanza al imponer a las entidades aseguradoras un sistema de suministro de información directa, al margen del establecido en la Ley antes visto.

Considera que la Ordenanza contradice e invade el espacio reservado a la Ley estatal, que nació con la finalidad de crear un mismo y único sistema de relación de las entidades aseguradoras con los Ayuntamientos de todo el territorio nacional. Este sistema uniforme creado por la Ley dejaría de tener

sentido y eficacia desde el momento en que se permitiera que, junto a él, convivieran sistemas de suministro de la misma información ideados por cada Ayuntamiento (en España hay más de 8.000 municipios).

Con ello -prosigue-, se infringe también el artículo 36.3 de la LGT por cuanto al sustituto no se le pueden imponer obligaciones formales diferentes de las que tiene el contribuyente sustituido respecto de la obligación tributaria principal.

En definitiva, concluye que la disposición impugnada supone una auto atribución por parte del Ayuntamiento de la facultad de dictar normas sobre el suministro de información en una materia regulada por la ley estatal para lograr el establecimiento de un sistema uniforme, para evitar que cada Ayuntamiento (de los más de 8.000 municipios que hay en España) diseñe el suyo propio, excluyente o no, complementario o no, sostenible o no pero que, en todo caso, es distinto al sistema uniforme querido y establecido en la norma estatal.

4.- Oposición al recurso interpuesto (síntesis argumental de la parte recurrida en casación). El letrado del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en representación del expresado Ayuntamiento, presentó escrito de oposición de fecha 13 de junio de 2023.

Para fundamentar la desestimación del recurso de casación, argumenta, en síntesis, que el establecimiento por la Ordenanza de un régimen de declaración o, mejor dicho, la obligación de disponer de una forma de iniciación del procedimiento de gestión tributaria en los términos del artículo 118. a) LGT exige la presentación de una u otra forma de un documento ante la Administración tributaria en el que se reconozca un hecho relevante para la aplicación de los tributos, en este caso, los datos de las primas cobradas en el ejercicio, cuyo incumplimiento, directa y mediatamente controlable por la Administración destinataria de los mismos y gestora del procedimiento de aplicación correspondiente, pueda motivar la reacción de la

Administración tributaria mediante la incoación del procedimiento sancionador pertinente, en su caso.

Además, entiende que el régimen dispuesto en la Ordenanza no puede calificarse de desproporcionado por varias razones: (i) en el caso de Torrejón de Ardoz se viene cumpliendo por la práctica totalidad de las entidades aseguradoras; (ii) la carga impuesta no se traslada a cada uno de los 8.000 municipios españoles, sino exclusivamente a aquellos municipios que cumplan con lo dispuesto en el artículo 15 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y solo respecto de las entidades aseguradoras con pólizas contratadas en los municipios en los que operen y aseguren este tipo de riesgos; y (iii) en tal contexto no existe desproporción o carga exagerada alguna en si misma ni en comparación, por ejemplo, con las empresas explotadoras de servicios de suministros respecto de la tasa conocida como del 1,5% que cumplen trimestralmente la obligación formal de presentación de una declaración iniciadora del procedimiento de gestión tributaria de la citada figura tributaria.

Respecto a que la obligación se impone a las entidades aseguradoras como sustitutos del contribuyente y que sobre estos no pesa tal obligación correlativa en que la recurrente funda una supuesta vulneración del artículo 36.3 LGT, considera que la respuesta desestimatoria a tal reproche se puede encontrar en la observación de la mecánica liquidatoria de la tasa definida legalmente a partir de quién realmente dispone de los datos requeridos por la legislación citada para la liquidación y recaudación de la tasa, es decir, las propias entidades aseguradoras y no los titulares de los inmuebles que no podrían cumplir con la obligación citada en los mismos términos.

5.- Deliberación, votación y fallo del recurso. De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de fecha 14 de junio de 2023, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Por providencia de fecha 10 de octubre de 2023 se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. [REDACTED] y se señaló para votación y fallo de este recurso el día veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – La controversia jurídica

El debate casacional gira en torno a la previsión de información de la Ordenanza Reguladora de la Tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, aprobada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz el 30 de septiembre de 2020 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid [«BOCM»] de 8 de enero de 2021, contenida en su art. 7 y cuya redacción es la que sigue:

"1.- El Ayuntamiento requerirá a la Federación Española de Municipios y Provincias a partir del 01 de julio de cada ejercicio la información a que se refiere el apartado primero de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras para liquidación y recaudación de la tasa de mantenimiento de servicio de prevención y extinción de incendios previamente remitida por las entidades aseguradoras conforme al procedimiento que se determine por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones referida al ejercicio inmediato anterior al devengo.

Las entidades aseguradoras están obligadas a presentar declaración ante esta Administración con los datos comunicados al Consorcio de Compensación de Seguros en el segundo trimestre de cada ejercicio.

2.- La Administración municipal exigirá las cuotas anuales en régimen de liquidación tributaria, que tendrán carácter de provisionales y serán notificadas para su pago en los plazos del artículo 62.2 LGT.

3.- La falta de presentación de las declaraciones a que se refieren los apartados anteriores por las entidades aseguradoras sobre la información que deben remitir al Consorcio de Compensación de Seguros conforme al apartado 1 de la DA 14ª de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras para liquidación y recaudación de la tasa de mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios constituirá infracción tributaria de acuerdo con lo previsto en la LGT”

Para la entidad recurrente, dicha Ordenanza impone a las entidades aseguradoras un sistema de suministro de información directa, al margen del establecido en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz considera que ambas obligaciones de información son compatibles y que la lectura de la disposición adicional 14ª de la Ley 20/2015, de 14 de julio no impone ni legitima ninguna limitación o restricción a la Ordenanza fiscal, sino que se trata de una norma que exige a las entidades aseguradoras una obligación adicional de información que, en caso de no prever como contenido mínimo el régimen de declaración e ingreso, estaría vulnerando el artículo 16.1.b del TRLHL.

SEGUNDO. – La argumentación de la sentencia de instancia

UNESPA impugnó la Ordenanza por exigir a los sustitutos de una tasa una cuantía diferente a la del contribuyente, por cuanto la cuota exigida a la aseguradora es distinta que la que sería exigible a su tomador; y por exigencia a los sustitutos de unas obligaciones formales diferentes de las impuestas al contribuyente.

La sentencia recurrida en casación desestimó el recurso contencioso-administrativo partiendo de que previamente había desestimado

[REDACTED]

sistemáticamente los recursos contra las ordenanzas del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz y de Rivas-Vaciamadrid, que regulan la misma tasa de modo muy semejante, indicando las correspondientes sentencias.

Asimismo, rechaza que las obligaciones formales que impone la ordenanza impugnada a las compañías aseguradoras sean diferentes y mayores que las que se imponen a los contribuyentes, apuntando como *ratio decidendi* sobre este particular en el Fundamento de Derecho Cuarto, in fine, lo siguiente:

«La obligación formal del sustituto de practicar autoliquidaciones a cuenta de la posterior liquidación e incluso obligaciones de información de las primas recaudadas, no se considera que sea una carga insostenible o que viole ningún precepto legal. Y tampoco dicha regulación es incompatible con otro sistema de información previsto en la DA 14ª de la Ley 20/2015 puesto que no se prevé el carácter excluyente».

TERCERO. - El marco normativo

Los preceptos que, según el auto de Admisión, han de interpretarse son los siguientes:

Artículo 36 LGT:

«1. Es sujeto pasivo el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo. No perderá la condición de sujeto pasivo quien deba repercutir la cuota tributaria a otros obligados, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa.

En el ámbito aduanero, tendrá además la consideración de sujeto pasivo el obligado al pago del importe de la deuda aduanera, conforme a lo que en cada caso establezca la normativa aduanera.

2. Es contribuyente el sujeto pasivo que realiza el hecho imponible.

3. Es sustituto el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma. El sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, salvo que la ley señale otra cosa»

La Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, (BOE de 15 de julio) que dispone:

«1. Las entidades aseguradoras que operen en el ramo 8 (Incendio y elementos naturales), previsto en el anexo A).a) de esta Ley, deberán remitir al Consorcio de Compensación de Seguros, con la periodicidad y mediante el procedimiento que se determine por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la siguiente información:

a) Datos identificativos de la entidad aseguradora: denominación social, domicilio y clave administrativa con la que figura inscrita en el Registro administrativo de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras.

b) Primas cobradas en el ejercicio por contratos de seguro de incendios, distribuidas por términos municipales en función de los riesgos asumidos por bienes situados en cada uno de ellos.

A estos efectos, las primas a considerar serán el 100 por 100 de las correspondientes al seguro de incendio y el 50 por 100 de las correspondientes a los seguros multirriesgos que incluyan el riesgo de incendios.

En caso de existencia de coaseguro la obligación recaerá en cada entidad coaseguradora en función a su cuota de participación.

2. Esta obligación resultará de aplicación tanto a las entidades aseguradoras españolas como a las domiciliadas en otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo que ejerzan su actividad en España en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios.

La información será objeto de tratamiento automatizado.

3. El Consorcio de Compensación de Seguros facilitará, a solicitud de los órganos competentes para la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios, información desglosada por términos municipales y entidades aseguradoras, de forma que pueda determinarse el porcentaje que el volumen de primas del seguro de incendios de una entidad aseguradora representa sobre la suma del volumen de primas de todas las entidades aseguradoras que cubren el riesgo de incendios de bienes situados en un municipio.

La información anterior se suministrará directamente o a través de la Federación Española de Municipios y Provincias en los plazos y mediante el procedimiento que determine la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. A estos efectos, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Federación Española de Municipios y Provincias podrán suscribir los acuerdos de colaboración que sean necesarios.

Igualmente, por el Consorcio de Compensación de Seguros se suministrará la información a la «Gestora de Conciertos para la Contribución a los Servicios de Extinción de Incendios AIE», como organización más representativa de las entidades aseguradoras para la suscripción de los Convenios de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

4. La obligación prevista en el apartado 1 tiene la consideración de norma de ordenación y supervisión de los seguros privados y su incumplimiento constituirá infracción administrativa de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

El Consorcio de Compensación de Seguros remitirá a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones una relación de las entidades aseguradoras que, estando autorizadas para operar en el ramo citado, no hubieran remitido la información a que se refiere el apartado 1. Asimismo el Consorcio de Compensación de Seguros comunicará a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones las incidencias significativas que pudieran producirse en el cumplimiento de esta obligación.

Sin perjuicio de las infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de la obligación y a la vista de las comunicaciones del Consorcio de Compensación de Seguros, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones podrá formular requerimientos a las entidades aseguradoras o exigir la realización de auditorías informáticas, o la aplicación de otras medidas conducentes a garantizar la veracidad de la información suministrada.

5. El formato del fichero de datos para la remisión de la información de primas cobradas por las entidades aseguradoras se establecerá por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.».

CUARTO. - Remisión a la sentencia 159/2024 de 31 de enero,
rca [REDACTED]

La entidad recurrente, [REDACTED], impugnó también la ordenanza fiscal del ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) reguladora de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios, asunto que, en sede de casación, dio lugar a la sentencia 159/2024 de 31 de enero, rca [REDACTED]

Teniendo en consideración la similitud de los argumentos utilizados en aquel caso y en el presente (la entidad recurrente es la misma) y, en definitiva, que nos encontramos ante la misma cuestión de interés casacional, razones de seguridad jurídica y la observancia del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, determinan la necesidad de remitirnos a lo razonado en aquella sentencia, al no apreciar razones para apartarnos de lo allí mantenido.

Expresábamos en la sentencia 159/2024 de 31 de enero,
rca [REDACTED]

"[...] CUARTO. Criterio interpretativo de la Sala.

1. Con carácter general, hay que señalar que esta Sala en SSTS de 15 de septiembre de 2021 (rec. cas. 683/2018 y 3949/2019), a las que les han seguido otras posteriores, se ha pronunciado sobre Ordenanzas Fiscales reguladoras de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios aprobadas por otros consistorios madrileños, impugnadas indirectamente por las entidades aseguradoras con ocasión del recurso interpuesto contra las liquidaciones giradas. En estas sentencias se respondió a la cuestión con interés casacional planteada en esos recursos, tras una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de las citadas Ordenanzas -en particular los relativos a la determinación del sujeto pasivo y la cuantificación de la cuota-, declarando que aquellas



Ordenanzas sí cumplían con lo dispuesto en el artículo 16 TRLRHL, puesto que el sujeto pasivo quedaba suficientemente delimitado -al interpretar el precepto relativo a la determinación del sujeto pasivo con el artículo relativo a la cuantificación de la cuota-, y que sí cabía considerar como contribuyentes a los titulares de inmuebles que resulten beneficiados o afectados por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos; y como sustituto del contribuyente, a las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo en el municipio, en tanto en cuanto se ponen en lugar de los titulares de inmuebles asegurados.

En esas sentencias, en concreto en la sentencia núm. 731/2022, de 14 de junio (rec. cas. [REDACTED] se hicieron importantes pronunciamientos que no está de más recordar ahora. Así, se señaló por esta Sala que el artículo 15.1 del TRLRHL establece que, tratándose de tributos potestativos, los entes locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos. Es obvio que nos encontramos ante un tributo potestativo, puesto que tal carácter tiene la tasa por la prevención y extinción de incendios.

El artículo 16 del TRLRHL, cuya rúbrica es "*Contenido de las ordenanzas fiscales*", dispone en su apartado 1 que las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior contendrán, al menos: a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo. b) Los regímenes de declaración y de ingreso. c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Asimismo, recordó esta Sala que la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo, en particular, el grado de concreción exigible es máximo cuando nos referimos al hecho imponible (Cfr. sentencia de 14 de marzo de 2022, rec. cas. [REDACTED] y al sujeto pasivo. No puede ignorarse, por lo demás que *«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 municipales se aprueban por un órgano, el Pleno del Ayuntamiento, de carácter representativo»* y porque la *«garantía de autonomía local 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).

Más recientemente, el ATC 111/2017, de 18 de julio ha declarado que *«en general, hemos señalado que la reserva de ley tributaria es relativa o, lo que es lo mismo, limitada a la creación ex novo del tributo y a la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo (entre otras muchas, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, y 150/2003, de 15*

de junio, FJ 3). Por ello, dicha reserva de ley admite la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley y siempre que se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad [entre otras, SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6 c), y 102/2005, de 20 de abril, FJ 7].

En particular, cuando se trata de la regulación de los tributos locales, la reserva de ley "ve confirmada su parcialidad, esto es, la restricción de su ámbito" [SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 b)], pues la reserva de ley prevista en el artículo 31.3 CE no puede entenderse desligada "de las condiciones propias del sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140)", tanto más cuando el artículo 133.2 CE establece la posibilidad "de que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales establezcan y exijan tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes", procurando así la Constitución "integrar las exigencias diversas en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las corporaciones locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues estas 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 artículos 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental" [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 b)]».

2. El problema que este recurso suscita reside en si la obligación formal de información impuesta a las compañías aseguradoras, como sustituto del contribuyente, en el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 10 de la Ordenanza –"Seguidamente, antes del 15 de octubre de cada año, las entidades aseguradoras estarán obligadas a comunicar a la Administración Municipal el importe total de las primas recaudadas, en el ramo de incendio y elementos naturales, en el ejercicio inmediato anterior al del devengo, a los efectos de poder practicar las oportunas liquidaciones o, en su caso, las devoluciones que pudieran corresponder en el supuesto de que el pago a cuenta realizado exceda del importe de la cuota de la tasa"- vulnera el principio de reserva de ley e infringe el artículo 36.3 LGT, como esgrime la recurrente.

La gestión de la tasa que el Ayuntamiento establece para las entidades aseguradoras del riesgo en el municipio de Aranjuez, consistente en que estarán obligadas a ingresar, mediante la correspondiente autoliquidación y a cuenta de la posterior liquidación, "antes del 1 de abril de cada año, el 30 por 100 de las primas recaudadas, en el ramo de incendio y elementos naturales, consideradas en el ejercicio precedente al anterior al de devengo", no resulta en sí misma combatida por la recurrente, pues, previa su comparación con la forma de gestión recogida para el contribuyente en el artículo 10.6 de la Ordenanza -liquidación

practicada por el Ayuntamiento y notificación a los sujetos pasivos-, se limita a señalar que el artículo 10.1 de la Ordenanza *"impone a los sustitutos unas obligaciones formales distintas y mayores que a los contribuyentes"* lo que, a su juicio, infringe también el artículo 36.3 LGT.

No obstante, no está de más recordar que, como ha expuesto reiteradamente esta Sala, el art. 16 del TRLHL es inequívoco en cuanto a la necesidad de que la ordenanza fiscal incorpore los elementos esenciales de los tributos locales, y en tal sentido dispone que las ordenanzas fiscales contendrán, al menos, los *"régimenes de declaración y de ingreso"* de la tasa, constituyendo una competencia de las entidades locales determinar el régimen de gestión de la tasa, bien en régimen de autoliquidación, bien en régimen de declaración y posterior liquidación, al formar parte de la autonomía local reconocida en los artículos 140 y 133.2 de la CE para el establecimiento o la exigencia de sus tributos propios. Todo ello sin perjuicio de lo que posteriormente se desarrollará sobre la infracción del artículo 36.3 LGT denunciada.

3. La Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras vino a cubrir la necesidad de incorporación del derecho comunitario de seguros [Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Directiva Solvencia II), modificada por la Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (Directiva Ómnibus II)] y la adaptación normativa al desarrollo del sector asegurador, tal y como recogió su Preámbulo.

Uno de los aspectos novedosos que introdujo la Ley 20/2015 fue, tal y como refiere el preámbulo, la "[...] obligación de las entidades aseguradoras que operan en el ramo de incendio y elementos naturales de suministrar determinada información a efectos de facilitar la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios", encomendando al Consorcio de Compensación de Seguros, por lo que aquí interesa, una nueva función de carácter informativo, consistente en "[...] la recopilación y suministro de la información relativa a la cobertura del ramo de incendios a efectos de mejorar la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de extinción de incendios y contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios".

De esta forma, se recogió en la Disposición adicional decimocuarta la obligación de las entidades aseguradoras de suministrar determinada información a efectos de la liquidación y recaudación de las tasas por mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios, y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios. Esta obligación afecta a las entidades aseguradoras que operen en el ramo 8 (Incendio y elementos naturales), que deberán remitir al Consorcio de Compensación de Seguros, con la periodicidad y mediante el procedimiento que se determine por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, información referente a las primas cobradas en el ejercicio por contratos de seguro de incendios, distribuidas por términos municipales, en función de los riesgos asumidos por bienes situados en cada uno de ellos, disponiendo que a estos efectos las primas a considerar serán el 100 por 100 de las correspondientes al seguro de incendio y el 50 por 100 de las correspondientes a los seguros multirisgo que incluyan el riesgo de incendios. Asimismo, dispone que la información será objeto de tratamiento automatizado.

Por otra parte, la Ley 20/2015, de 14 de julio, también dispuso que corresponderá a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones fijar el procedimiento de suministro de información por el Consorcio de Compensación de Seguros a los órganos competentes para la liquidación y recaudación de los tributos de referencia, directamente o a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Con posterioridad a la Ley, se publicó en el Boletín Oficial del Estado del 1 de enero de 2016, la Resolución de 18 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se establece el procedimiento para que las entidades aseguradoras suministren los datos relativos a las primas cobradas del ramo de incendio y elementos naturales, en el marco de la Ley 20/2015, de 14 de julio. En ella se establece que la remisión de la información de cada ejercicio por las entidades aseguradoras al Consorcio de Compensación de Seguros tendrá "carácter anual y se realizará antes del 30 de abril del ejercicio siguiente al que la información se refiere", se recoge el procedimiento de remisión, el contenido del fichero y, en cuanto al suministro de información, que "la información desglosada de las primas cobradas por riesgos localizados en cada término municipal por las distintas entidades aseguradoras se suministrará por el Consorcio de Compensación de Seguros a la Federación Española de Municipios Provincial (FEMP), en soporte digital, antes del 30 de junio del ejercicio siguiente al que se refiere la información, con el detalle que se fije en el acuerdo de colaboración que a los efectos las partes suscriban, para su puesta a disposición, por la FEMP, de los órganos competentes para la liquidación y recaudación de los tributos correspondientes a los municipios y provincias federados".

4. Es cierto, como esgrime la recurrente, que la ley ha establecido un sistema uniforme de suministro de información desde las entidades aseguradoras hacia los municipios, encomendando al Consorcio de Compensación de Seguros una nueva función de carácter informativo, consistente en *"la recopilación y suministro de la información relativa a la cobertura del ramo de incendios"*, cuya finalidad, no puede olvidarse, es facilitar la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios. Ahora bien, lo relevante, a efectos del presente recurso, será determinar si la ordenanza examinada, aprobada por el Ayuntamiento de Aranjuez, se ha limitado, en esencia, a recoger o reproducir los términos de la norma legal o, por el contrario, como afirma la recurrente, ha invadido el espacio reservado a la ley al haber impuesto a las entidades aseguradoras unas obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal. Para ello será necesario analizar el tenor del artículo 10.1, párrafo 2º, de la ordenanza examinada.

Conviene partir de que la Disposición adicional decimoséptima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, -añadida por la disposición final 6 de la Ley 20/2015, de 14 de julio-, relativa a la *Obtención de información a efectos de la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios*, dispone que:

"Las entidades locales recabarán de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, conforme al procedimiento que se establece en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras".

Por tanto, es la propia Ley Reguladora de las Haciendas Locales la que habilita a las entidades locales a recabar de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación de la tasa, integrando el marco de actuación que tienen dichas entidades para la gestión de sus tributos, si bien habrán de hacerlo conforme al procedimiento establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015.

Considera la Sala que se limita la Ordenanza fiscal en este punto a reproducir, en esencia, la fórmula legalmente prevista, sin imponer a las entidades aseguradoras obligaciones de información adicionales que pudieran infringir el principio de reserva legal.

En efecto, al igual que en la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2015, se impone la obligación de suministro de información a las entidades aseguradoras que, obviamente, operen en el ramo de incendios y elementos naturales. Coincide también la periodicidad en la comunicación de información, que ha de ser anual. Es el mismo el contenido de la información requerida, que no es otro que el importe total de las primas recaudadas en el ramo de incendio y elementos naturales en el ejercicio inmediato anterior al del devengo. Se aclara lo que debe tener la consideración de "primas recaudadas" en el ramo de incendio y elementos naturales, computando como tales, de conformidad con lo dispuesto "en la legislación vigente en materia de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras", el 100 por 100 de las correspondientes a los seguros de incendio y el 50 por 100 de las correspondientes a los seguros multirriesgo que incluyan el riesgo de incendios, y señala una fecha límite -15 de octubre- para la comunicación de la información. Ninguna vulneración puede predicarse por el hecho de que la Ordenanza fiscal concrete el plazo máximo para suministrar la información, dado que la norma legal no lo contempla, remitiéndose en cuanto a los plazos y al procedimiento a lo que determine la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que en su resolución de 18 de diciembre de 2015, ya referida, dispone que la información "se suministrará por el Consorcio de Compensación de Seguros a la Federación Española de Municipios y Provincial, en soporte digital, antes del 30 de junio".

En lo que difieren la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015 y la Ordenanza fiscal cuestionada, es en el destinatario de la información suministrada por las entidades aseguradoras, que la norma legal prevé que lo sea el Consorcio de Compensación de Seguros, al que atribuye una nueva función de carácter informativo, consistente en "[...] la recopilación y suministro de la información relativa a la cobertura del ramo de incendios a efectos de mejorar la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de extinción de incendios y contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios", mientras que la Ordenanza fiscal prevé que lo sea la Administración municipal. No obstante, ya se ha expuesto que la disposición adicional decimoséptima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales habilita a las entidades locales para que puedan recabar de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios.

El hecho de que la Ley haya establecido un sistema uniforme de suministro de la información que resulta necesaria para la liquidación y recaudación de esta tasa, y que esta información haya de proporcionarse al Consorcio de Compensación de Seguros, no puede comportar que con ello se limite la competencia de las entidades locales para obtener la información necesaria para la gestión, liquidación y recaudación de sus tributos. Sin perjuicio de ello, la Ordenanza en el apartado 8 del artículo 10 prevé que "[d]e acuerdo con lo dispuesto



en el artículo 27.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y conforme a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones, entidades y organizaciones representativas de las compañías y sociedades aseguradoras, con la finalidad de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de la presente tasa. El citado convenio solo regirá para las compañías y entidades que se adhieran a él. Las restantes quedarán sujetas a las normas de gestión, liquidación y pago previstas en esta ordenanza".

En definitiva, lo decisivo a los efectos examinados es que la obligación de información establecida en la ordenanza examinada no invade el espacio reservado a la ley pues está en línea con lo ordenado por la Ley 20/2015, lo que en este caso se comprueba dado que se limita a reproducir, con alguna matización, el contenido del deber de información recogido en la norma legal.

A lo expuesto se añade que la información solicitada no es desproporcionada pues, amén de que no se traslada, como aduce la recurrente, a los 8000 municipios españoles, sino solo a aquellos que vengán obligados a prestar el servicio de prevención y extinción de incendios, es que además resulta necesario conocer el importe total de las primas recaudadas, en ese ramo, en el ejercicio anterior al del devengo, para el adecuado ejercicio de la competencia por el Ayuntamiento de la gestión y liquidación de la tasa, a los efectos de poder practicar "las oportunas liquidaciones o, en su caso, las devoluciones que pudieran corresponder en el supuesto de que el pago a cuenta realizado exceda del importe de la cuota de la tasa".

5. Tampoco cabe aceptar que el hecho de que las obligaciones formales impuestas al sustituto del contribuyente sean diferentes, incluso mayores, que las que se imponen a los contribuyentes, suponga la infracción del artículo 36 LGT, pues el sustituto del contribuyente queda obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, y no vinculado a las obligaciones del contribuyente. Y ello es así porque el sustituto se coloca en lugar del contribuyente, desplazándole de la relación tributaria, quedando como único obligado ante la Hacienda Pública, requiriendo la sustitución una específica previsión legal.

6. Conforme a cuanto antecede, este Tribunal comparte la posición mantenida por la Sala de instancia en la sentencia recurrida en casación, en cuanto que la obligación de información establecida en la ordenanza examinada para las compañías aseguradoras no invade el espacio reservado a la ley sino que se sitúa en línea de lo ordenado por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación,

supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, limitándose a reproducir, con alguna matización, el contenido del deber de información recogido en la norma legal."

QUINTO. Fijación de doctrina y resolución de las pretensiones

Conforme al art. 93 LJCA, a tenor de lo razonado procede reiterar la doctrina proclamada en la sentencia 159/2024 de 31 de enero, rca. [REDACTED] en los siguientes términos:

Las entidades locales en sus ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por el mantenimiento del servicio de extinción y prevención de incendios, podrán establecer obligaciones de información a las entidades aseguradoras, acerca del importe total de las primas recaudadas, en ese ramo, en el ejercicio anterior al del devengo, que estén en línea de lo ordenado por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sin imponer obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal.

A la luz de los anteriores criterios interpretativos, no procede acoger las pretensiones articuladas por la entidad recurrente, pues la obligación de información establecida en la ordenanza examinada, aprobada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, no invade el espacio reservado a la ley sino que se limita, en esencia, a reproducir el contenido del deber de información establecido en la norma legal, sin imponer a las entidades aseguradoras obligaciones de información adicionales a las establecidas en dicha norma.

SEXTO. - Sobre las costas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, no procede declaración expresa de condena a las costas del recurso de casación, al no apreciarse mala fe o temeridad en la conducta procesal de ninguna de las partes.

FALLO

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

1.- Proclamar como doctrina del recurso de casación la contenida en el Fundamento de Derecho Quinto, por remisión a la sentencia 159/2024 de 31 de enero, rca.6953/2022.

2.- Desestimar el recurso de casación núm. [REDACTED] interpuesto por [REDACTED] representada por la procuradora de los Tribunales don [REDACTED] contra la sentencia núm. 513/2022 de 15 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso núm. 246/2021.

3.- Sin costas.

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

Así se acuerda y firma.



R. CASACION/ [REDACTED]

Puede verificar este documento en <https://www.administraciondejusticia.gob.es>

[REDACTED]
Código Seguro de Verificación