



# PONENCIA 2

LAS TASAS, EL COSTE DE LOS  
SERVICIOS Y EL VALOR DE LOS  
APROVECHAMIENTOS DEL DOMINIO  
PÚBLICO. LOS PRECIOS PÚBLICOS. LAS  
CONTRIBUCIONES ESPECIALES

RESUMEN EJECUTIVO:  
REFLEXIONES, DEBILIDADES Y  
RECOMENDACIONES



## ÍNDICE:

|   |    |
|---|----|
| 1. Las Tasas.....   | 3  |
| 1.1. Principios generales. Su aplicación a las Tasas .....  | 3  |
| 1.2. La importancia de las ordenanzas fiscales para la regulación de las distintas tasas locales.....       | 4  |
| 1.3. El informe técnico-económico.....  | 6  |
| 1.4. Clases de tasas en el TRLRHL .....   | 9  |
| a) Tasas por prestación de servicios o realización de actividades.....                                      | 9  |
| - En relación a la Tasa por Recogida de Basuras para Actividades Económicas .....                           | 11 |
| b) Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local. ....               | 12 |
| - Tasa por Entrada y Salida de Vehículos .....  | 15 |
| - Ocupación del suelo, vuelo o subsuelo por empresas suministradoras de servicios de carácter general. .... | 16 |
| - Un caso particular: la telefonía móvil. ....  | 17 |
| 2. Contribuciones especiales municipales. ....  | 20 |
| 3. Precios Públicos. ....   | 22 |
| 4. Precios Privados.....  | 24 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones generales.....  | 25 |



## 1. Las Tasas.

### 1.1. Principios generales. Su aplicación a las Tasas

Debemos reconocer las **dificultades** prácticas y reales para la adecuada consideración de la aplicación del **principio de capacidad económica** en el establecimiento de las tasas locales, lo que nos puede conducir a las siguientes reflexiones:

- ¿No será que se trata de un principio que puede entrar en confrontación directa con otros principios propios o elementales de la filosofía de una tasa, como el de valor de mercado o con el de utilidad del aprovechamiento que la misma norma –art. 24.1..a)- emplea?

- ¿No será que tendría que perfilarse en mejor y mayor medida la aplicación de este principio en el ámbito de las tasas y en concreto para las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial en el ámbito local?.

- ¿No será que los gestores locales tienen que utilizar su imaginación para intentar conciliar la liberalidad o ambigüedad de las normas con los principios tributarios genéricos, la suficiencia financiera, la aplicación práctica de los tributos y el sentido común?.

En relación a lo expuesto cabrían formularse las siguientes **recomendaciones**:

- Tener presente, para contar con el principio de capacidad económica a la hora de la fijación de las tasas, las **indicaciones recogidas en las Sentencias** del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1995, la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 1 de Diciembre de 1995 o la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede de Granada, de 7 de Octubre de 1996, que señalan:

*“La tasa es un tributo que **se ajusta mal al criterio de la capacidad económica** de los llamados a satisfacerla -y, esta idea se evidencia, con cierta singularidad, en el caso de la tasa por recogida de basuras -; el mismo art. 24.3 de la Ley 39/1988 lo viene a reconocer así, cuando dice que «para la determinación de la cuantía de las tasas deberán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas», **no se trata de un mandato imperativo** de la ley a quienes deben organizar el sistema de tasas locales, sino de **un criterio orientativo**, un consejo a seguir, una posibilidad entre otras, que se materializa en el término legal «deberán», y así se dice, precisamente, porque la tasa no está pensada -como el impuesto- para medir las capacidades económicas individuales, sino ante todo; para financiar servicios públicos por vía diferente a los impuestos. No obstante, no significa esto que a la hora de establecerlas y, sobre todo de cuantificarlas, no se atiende a índices de capacidad de riqueza, o lo que es igual, a parámetros adecuados para medir o cuantificar el coste del servicio a financiar por medio de tasas...”*

- De cara a la correcta aplicación en el ámbito de las tasas locales, debería solicitarse que **el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL)**, entre otros aspectos a tener en cuenta en una posible revisión de su texto normativo, **perfilarse en mejor y mayor medida la aplicación de este principio** en el ámbito de las tasas y en concreto para las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial en el ámbito local, de cara que el mismo no entre en confrontación directa con otros principios propios o elementales de la filosofía de una tasa. Mientras tanto la recomendación que cabe hacer extensiva a los gestores locales es que utilicen su imaginación para

intentar conciliar la liberalidad o ambigüedad de las normas con los principios tributarios a la hora de la fijación de la tasa que cubra el coste del servicio prestado.

Asimismo debemos reconocer **dificultades en la aplicación del principio de autonomía y autoorganización** de las entidades locales **y el principio de seguridad jurídica** de los ciudadanos en el establecimiento de las tasas locales.

En determinados momentos, se producen acontecimientos inesperados que vienen a poner en entredicho el respeto de estos principios. Nos estamos refiriendo a hechos muy concretos como son:

1. La aprobación del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público<sup>1</sup>.

Este Real Decreto-ley se aprueba con la intención de disponer de inmediata fuerza ejecutiva, al margen de las decisiones municipales que se puedan adoptar. Según se aclara posteriormente en los criterios de interpretación difundidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con fecha 20 de febrero de 2012, ni siquiera se requiere un acuerdo municipal para su traslación a los recibos o las liquidaciones que se puedan emitir en este impuesto.<sup>2</sup>

2. Por otro lado, el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales establece que las entidades locales que quieran satisfacer sus deudas con proveedores mediante la utilización de una operación de endeudamiento a largo plazo estarán obligadas a aprobar un **plan de ajuste** que deberá ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, entre otras cuestiones, garantizar que, durante el período de amortización de la operación de endeudamiento, se produce una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación.

## **1.2. La importancia de las ordenanzas fiscales para la regulación de las distintas tasas locales.**

En este apartado debe destacarse las **dificultades que ocasionan el escaso grado de detalle de los elementos esenciales configuradores de la tasa** en relación con el que se el que se dedica a los impuestos.

Las **ordenanzas fiscales** son las normas reguladoras del ámbito tributario derivadas del ejercicio de la potestad tributaria que concretan el principio de autonomía y el ejercicio de la misma, que deberán, en todo caso respetar los principios tributarios de carácter general contenidos en el art. 6 del TRLRHL, así como contener los elementos esenciales que determina el art. 16 del mismo texto y algunos adicionales

---

<sup>1</sup> Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. En su exposición de motivos se establece:

*En materia de haciendas locales, es importante garantizar que la situación financiera de las Corporaciones Locales no ponga en peligro la consecución del principal objetivo en materia presupuestaria, que es la reducción del déficit público del Reino de España con arreglo a la senda prevista en el Programa de Estabilidad 2011-2014.*

<sup>2</sup> Criterio de aplicación difundidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con fecha 20 de febrero de 2012. Punto 1: Los ayuntamientos no deben aprobar una nueva ordenanza con los incrementos, ni adoptar acuerdo alguno al respecto. La ordenanza vigente y el RDL determinan el tipo e incrementos aplicables. En ningún caso, debe incluirse en la ordenanza 2013 el incremento previsto en el RDL, ya que se aplicación se duplicaría.

que no se contienen específicamente en el mismo pero que resultan de inexcusable incorporación, como veremos.

El art. 8 de la Ley General Tributaria concreta aquellos elementos que, en la regulación de un tributo, deberán estar previstos y regulados por Ley. Efectivamente, **en relación a las tasas municipales, el TRLRHL contienen estos elementos esenciales** –hecho imponible, supuestos de no sujeción, sujetos pasivos, cuota tributaria, devengo, gestión- sin embargo lo hace de forma un tanto singular e imprecisa, en algunos casos. Podemos apreciar algunos ejemplos de ello.

a) En relación al **hecho imponible**.

Establece el art. 20 del texto refundido de la LRHL al referirse a las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local que “las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, **y en particular** por los siguientes...”; lo cual viene a convertir la posterior relación en una lista abierta y orientativa que, en ningún caso, puede entenderse como “lista cerrada”.

El legislador utiliza esta técnica enunciativa para ejemplificar los supuestos de exacción pero contempla la posibilidad de que existan otros no mencionados expresamente que, puedan convertirse en hechos imposables por cumplir los principios esenciales de la tasa<sup>3</sup>.

En este sentido, tal y como reconoce la revista El Consultor, no resulta descartable sostener que los buzones de Correos pueden estar sujetos a la tasa por aprovechamiento del dominio público local.<sup>4</sup>

b) En relación a las **normas de gestión**.

A pesar de las múltiples alternativas que se pueden presentar en este aspecto, el texto refundido solo hace unas vagas referencias a dos cuestiones concretas:

- que las tasas pueden exigirse en régimen de autoliquidación; lo cual es una obviedad.

<sup>3</sup> Para que se pueda exaccionar una tasa es preciso: a) que se trate de un aprovechamiento especial o privativo, b) que su uso sea legítimo y c) que los bienes sean de dominio público local.

<sup>4</sup> El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (EC 1106/2004), únicamente prevé, en su art. 21.2, y exclusivamente para la modalidad de tasas por utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local, la exención a favor del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales por los aprovechamientos inherentes a los servicios público de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional. Y en este sentido hemos de decir que Correos ha evolucionado, sufriendo diferentes cambios: en 1992, deja de ser una Dirección General para transformarse en organismo autónomo de carácter comercial y cinco años después, en entidad pública empresarial. En junio de 2001 estrena una nueva forma de gestión bajo un nuevo régimen jurídico: el de sociedad anónima estatal. Deja, pues, de ser explotado el servicio directamente por el Estado, pues aunque estamos ante una forma de gestión directa, cuando tal explotación se lleva a cabo a través de una sociedad mercantil el servicio no se explota directamente. Esta postura puede ser discutida, y de hecho lo será por parte del Estado, pero creemos que es perfectamente sostenible, dado el principio contenido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre [BOE del 18], General Tributaria (LGT 2003), art. 14, que prohíbe la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales.

- que las entidades locales podrán establecer convenios de colaboración con entidades, instituciones y organizaciones representativas de los sujetos pasivos de las tasas, con el fin de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de aquéllas, o los procedimientos de liquidación o recaudación; lo cual también parece una obviedad.

Constituyen ejemplos especialmente significativos del **grado de menor detalle que se utiliza para la regulación de las tasas en contraposición con el que se emplea para la regulación de los impuestos**. Es decir, el grado de precisión que el TRLRHL utiliza para definir los diferentes elementos impositivos (hecho imponible, sujeto pasivo, cuota tributaria, gestión) del impuesto, se sustituye por **unas genéricas, vagas y obvias referencias cuando se trata de la regulación de las tasas; a pesar de que éstas gozan de esa misma naturaleza tributaria**.

En relación a lo expuesto podría formularse la siguiente **recomendación** genérica:

Debería **aumentarse el grado de precisión que el TRLRHL utiliza** para definir los diferentes elementos impositivos (hecho imponible, sujeto pasivo, cuota tributaria, gestión) de la tasa de manera más cercana a lo que hace con los impuestos, lo que beneficiaría tanto a la seguridad jurídica del ciudadano al existir una mayor reglamentación en la aplicación de los criterios para el establecimiento de las tasas, favorecería la gestión de las mismas de manera homogénea por los distintos ayuntamientos, y disminuiría notablemente la conflictividad jurisdiccional en asuntos que hasta ahora no están reglamentados.

### **1.3. El informe técnico-económico.**

Lo más reseñable en relación al informe técnico-económico es **la necesidad de que el mismo exista y forme parte del expediente y la importancia de su contenido en la cuantificación del coste del servicio**.

En cualquier caso, las ordenanzas reguladoras de las Tasas, **deberán contener** los elementos esenciales que establece el artículo 16 del TRLRHL y aquellos otros que exigen la jurisprudencia:

- a) La determinación del hecho imponible, los sujetos pasivos y responsables del tributo, las exenciones, reducciones y bonificaciones, la base imponible y liquidable, el tipo de gravamen o la cuota tributaria, el período impositivo y el devengo.
- b) Los regímenes de declaración y de ingreso.
- c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.
- d) Los elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias
- e) Por último y cuestión fundamental como ya veremos, el **informe técnico-económico** que debe justificar la cuantía de la tasa.<sup>5</sup>

El informe técnico-económico, que **debe de formar parte del expediente de aprobación de la ordenanza reguladora de la tasa**, se convierte en el elemento más vulnerable del expediente de aprobación o modificación de la misma. Es además, uno de los elementos más controvertidos en los

<sup>5</sup> STS de 12 de marzo de 1997, de 23 de mayo de 1998, de 6 de marzo de 1999 y de 1 de julio de 2003.

<sup>6</sup> Así lo reconoce, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2001



Tribunales y de los que más pronunciamientos provoca. Además, **su ausencia o insuficiencia provocan la nulidad absoluta de la ordenanza** que la regule<sup>7</sup>.

Podemos extraer una serie de **conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta en relación a dicho informe**, para tratar de combatir las debilidades que pueda presentar:

1. Que, tal como reconoce el art. 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, el informe técnico-económico deberá estar presente en cualquier tipo de expediente regulador de una tasa.

La anterior redacción del art. 25 del TRLRHL denotaba que dicho informe debía existir incluso en aquellos casos en que el expediente consista en una simple actualización de tarifas de ejercicios anteriores.<sup>8</sup>

La actual redacción del artículo 25 “Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico”, **con efectos desde 1 de enero de 2013**, dada por el apartado uno del artículo 14 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, introduce algunas apreciaciones a tener en cuenta:

- **“No resultará preciso acompañar el informe técnico-económico a que se refiere el párrafo anterior cuando se trate de la adopción de acuerdos motivados por revalorizaciones o actualizaciones de carácter general ni en los supuestos de disminución del importe de las tasas, salvo en el caso de reducción sustancial del coste del servicio correspondiente.**

2. Que deberá de contener referencias expresas y justificadas de todas las variables necesarias –cuanto más, mejor- para valorar la utilidad derivada del aprovechamiento, **el coste del servicio** o de la actividad.

En este sentido, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ya enuncia en su exposición de motivos, que como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Esta medida se considera un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. En este sentido, con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

3. Que deberá contener una **previsión de los ingresos estimativos** que la tasa proporcionaría – principio de equilibrio entre ingresos y utilidades o costes-.

<sup>7</sup> Así lo reconoce, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2001

<sup>8</sup> Stc de 21 de marzo de 2007. En cualquier caso, conviene justificar en el expediente de modificación de la ordenanza que la actualización de las tarifas no provoca distorsiones en relación al precio de mercado, el valor de los aprovechamientos o el coste de los servicios o de las actividades afectadas.

En estos casos, el informe técnico-económico deberá contener un plan financiero de tal forma que se utilice alguna fórmula que evite acudir a otras fuentes externas de financiación para sufragar la actividad o el servicio gravado con la tasa.

4. Que la tarifa debe quedar estructurada de tal forma que se **respete el principio de capacidad económica** de los sujetos pasivos obligados a satisfacerla; al margen del resto de los principios generales de orden tributario que también debemos considerar.

5. En general parece recomendable **establecer Convenios tributarios** con empresas que utilicen el dominio público Local y gestión de la tasa.

El art. 27 del TRLRHL establece que “las EELL podrán establecer convenios de colaboración con entidades, instituciones y organizaciones representativas de los sujetos pasivos de las tasas con el fin de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de aquéllas”. Dichos convenios, dentro del régimen general, pueden tomar como punto de referencia, la introducción de factores a decidir por cada municipios en función de las circunstancias que concurren en los operadores y su situación, siendo los ingresos brutos los criterios y parámetros perfectamente válidos, que permiten definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

Esta previsión general de convenios debería poder aplicarse también al régimen especial de los operadores que utilizan el dominio público para realizar su actividad, cambiando el vacío legal creado por una norma promulgada antes de la liberalización de los sectores de gas, electricidad y telecomunicaciones y poniendo fin a la inseguridad creada en la regularización fiscal aplicable a los operadores que con red propia o utilizando la red de otro operador suministran servicios a la población. Sería lógico permitir la técnica de los convenios en el ámbito de las empresas que utilizan el dominio público, aplicando como punto de referencia, la valoración del 1,5 por ciento de los ingresos brutos de las compañías; esta tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público también la veremos en un apartado concreto.

La existencia de un sistema tributario especial para los operadores de suministros que utilicen el dominio público local, no debe impedir que, con las debidas garantías, puedan aplicarse el sistema general de convenios que regule la LRHL.

En este ámbito de gestión de las tasas por ocupación de dominio público, pueden concebirse dos sistemas de gestión. En el primero, los sujetos pasivos se entenderían con cada una de las entidades locales afectadas. Este procedimiento tiene como ventaja fundamental, evitar la mayor parte de los problemas de atribución de la cuota, y puede ser el sistema que deba aplicarse para los operadores cuyo ámbito de actividad sea exclusivamente municipal (por ejemplo, una televisión Local por cable). Pero tiene como grave inconveniente los costes de gestión y recaudación de la tasa.

Otro sistema puede ser el de la gestión unificada de la tasa del 1,5 por ciento (de compensación). Este sería el modelo que se aplica actualmente en Telefónica, pero que, en todo caso, debería regularse en la LRHL, para todos los operadores y evitando las graves deficiencias de gestión que tiene el actual sistema de Telefónica. Este mecanismo tiene como indudable ventaja la simplicidad de gestión por parte de la Administración Local, ya que es evidente que debe intervenir la administración del Estado o de las CCAA, según sea el ámbito territorial a tener en consideración, porque de otra parte no sería operativo. El sistema presenta también serios inconvenientes, como enseña la experiencia de Telefónica: indefinición de las competencias de la Administración Local en un tributo de su titularidad y de los criterios de





distribución de las cuotas, además de los ya apuntados sobre la influencia de las decisiones internas de las compañías creando empresas filiales a las que transfieren parte del servicio que utiliza la infraestructura, sin que tributen por esta utilización.

La solución, de optarse por este segundo sistema, estaría en la definición legal de las competencias administrativas y de la intervención de la Administración Local en la comprobación e investigación del tributo, así como de los mecanismos para resolver los conflictos que se susciten; y en la fijación de criterios legales objetivos precisos de distribución de las cuotas. Lo que parece necesario es que las CCLL deben participar activamente en la comprobación de la gestión de este tributo, ya que se trata de una tasa de su titularidad.

#### **1.4. Clases de tasas en el TRLRHL**

Existen **dos clases diferentes de tasas locales** que, presentan singularidades concretas:

- La tasa **por utilización privativa o el aprovechamiento especial** del dominio público local
- La tasa 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.

##### **a) Tasas por prestación de servicios o realización de actividades.**

**Estimación del coste del servicio para las tasas por prestación del servicios o realización de actividades:**

En esta modalidad de la tasa, **su importe no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad** de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Salvo esta última expresión –*en su defecto, el valor de la prestación recibida*– que resulta de difícil interpretación, parece claro que las referencias legales aluden al **conjunto** de la exacción en relación al coste del servicio o la actividad; que también habría que entenderla referida a su totalidad. Es decir, que no cabrían valoraciones individuales y personalizadas para obtener un equilibrio constante entre coste y exacción. Se admite, por tanto, la posibilidad de que el desequilibrio individual se pueda producir en aras de otros principios generales, como el de capacidad de pago, pero no en relación al conjunto de la exacción; tal y como reconoce, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1994.

Para la tasa por prestación de un servicio público y por la realización de actividades administrativas, el legislador ha considerado suficiente la remisión al coste del servicio. El TRLRHL dispone además que **el importe** de las tasas por la prestación un servicio o por la realización de una actividad **no podrá exceder, su conjunto, del coste real o previsible** del servicio o actividad de que trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Por ello se establece el límite global del coste del servicio- que ha de ser respetado en todo caso-, admitiéndose implícitamente una especie de afectación de este tributo.

Su cuantificación se traduce en una cuestión eminentemente contable. Se trata de ir sumando los diferentes componentes que inciden de forma directa o indirecta en la prestación del servicio o en la realización de la actividad.

Con los **costes directos** no parecen existir demasiados problemas: se trataría de ir imputando todos aquellos que forman parte de la prestación del servicio o de la actividad. **El problema** estriba en encontrar una solución adecuada o razonable para la imputación de los **costes indirectos**. Para ello, se utilizan habitualmente criterios contables –contabilidad de costes- o estudios estadísticos e, incluso, series históricas, que permitan la distribución porcentual de costes cuando inciden en diferentes servicios o actividades. Parece claro que habrá que considerar los costes de amortización y los costes financieros, en todo caso; así como aquellos otros que resulten necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan.<sup>10</sup>

Otra cuestión añadida, posteriormente, es lograr una aplicación individualizada y razonable de las cuotas entre los obligados a satisfacerla.

**La estructuración de la tarifa** es otra de las cuestiones más delicadas de la exacción de la tasa.

Supongamos que partimos de una tasa significativa en este aspecto: **la tasa por la recogida domiciliar de basuras**.

Su recepción obligatoria y la prestación de este servicio en un régimen de exclusividad, justifican la consideración de la exacción como tasa; independientemente de la forma de la prestación del servicio. Una de las características esenciales de la misma es, además, su extenso ámbito de aplicación; como ya señalamos en otros apartados se convierte en un tributo con muchas similitudes con el impuesto local por autonomasía: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

La imputación directa de costes también parece fácil: operarios directamente utilizados para la recogida y el desplazamiento de residuos, los costes de las maquinarias y herramientas, los combustibles, los costes de reparación, los gastos de mantenimiento, las amortizaciones, los alquileres... que resulten imputables al servicio formarán parte de la evaluación de la tarifa.

Cuestión más complicada es determinar los gastos administrativos o generales que inciden, en cierta medida en el servicio final. La contabilidad de costes, en su caso, puede ser un instrumento adecuado para ello.<sup>11</sup>

Una vez calculado el coste total imputable a la gestión del servicio o a la realización de la actividad gravada, la siguiente cuestión consiste en determinar la forma de estructurar la tarifa.

En ocasiones, tal y como sucede en el caso de esta tasa, la exacción se puede llegar a convertir en un segundo I.B.I., si se utilizan variables como la valoración catastral como fórmula para la graduación de las cuotas.

<sup>9</sup> Art. 19.3 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos

<sup>10</sup> Art. 19.3 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos

<sup>11</sup> Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales – Thomson-Civitas-Edición 2005



**Recomendación para esta tasa de recogida de basuras domiciliarias:** El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>12</sup> ha venido a confirmar la procedencia de cobrar la tasa de basura **en función al valor catastral de la vivienda**, entre otras cuestiones, por respetar el principio de capacidad económica. Afirma la referida Sentencia que:

*“Podrá ser criticable por más o menos acomodado a la ortodoxia y a la técnica un método de cuantificación de una tasa concreta como la que nos ocupa, pero ello, no necesariamente acarrea su ilegalidad, salvo que se acreditara ir en contra del principio de capacidad económica, y ello no acontece en el supuesto de litis donde precisamente para velar por tal principio se procura adecuar el mayor o menor importe de la tasa al mayor o menor pago de IBI, revelador, siquiera indiciariamente, de una determinada capacidad económica en el sujeto pasivo”.*

Se reconoce la imposibilidad de indagar, caso por caso, la basura generada por cada uno de los sujetos pasivos que hagan uso del servicio.

- En relación a **la Tasa por Recogida de Basuras para Actividades Económicas**

Podemos destacar en relación con la gestión de esta Tasa, la dificultad que plantea la figura del **sustituto del sujeto pasivo** establecida en la norma. Los sujetos pasivos de la Tasa, se definen en la Ordenanza Fiscal nº 19, como las personas naturales y jurídicas y las entidades..., que ocupen o utilicen los inmuebles ubicados en los lugares, plazas, calles o vías públicas en que se preste el servicio, ya sea a título de propietario o de usufructuario, arrendatario o, incluso de precario, basándose la cuota tributaria de la tasa en la actividad económica que se realice en el inmueble, y gestionándose las altas a nombre de los contribuyentes que realizan la actividad; esto entra en conflicto con la figura del sustituto del contribuyente legalmente establecida para las Tasas, que sería realmente el obligado al pago de la misma.

Resulta paradójico incluso que, en estos casos a pesar de que la norma intenta facilitar la gestión de la tasa a través de la figura del sustituto del contribuyente; en realidad esta previsión legal e insoslayable puede propiciar una confusa situación en la relación jurídico-tributaria de los afectados –arrendador y arrendatarios, suele ser el caso más frecuente- y una dificultad añadida para la administración.

En numerosas ocasiones encontramos que, en la práctica no existe conflictividad alguna cuando los documentos de pago se extienden a nombre de los ocupantes de los locales que, incluso, pueden tener acuerdos con el propietario para el abono de la tasa.

De otra forma, el propietario debe vigilar el ejercicio de la actividad de su inmueble para presentar las alteraciones adecuadas para la correcta aplicación de las tarifas.

**Recomendación:** En este sentido, se propone que la figura del sustituto se utilice de forma potestativa en aquellos casos en que así se decida.

Otra de las **debilidades** observadas del análisis crítico de la regulación de esta tasa a destacar, las podemos resumir en los siguientes puntos:

---

<sup>12</sup> Sentencia de 23 de enero de 2009 en relación a la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Vélez-Málaga

\* **Supuestos de no sujeción** por superficies (artículo 2º. 3 de la OF). Estos supuestos de no sujeción dejan fuera de la tributación multitud de actividades que generan residuos que si son objeto de recogida de basuras. El restablecimiento de la tributación de estos contribuyentes podría ser un elemento a valorar de cara a futuras reformas.

Además, debido a la aplicación de estos criterios, nos encontramos con contribuyentes que realizan varias actividades en locales con superficies considerables, pero que no están sujetos a la tasa por ninguna de ellas.

**Recomendación:** Restablecimiento de la tributación o, cuando menos, establecimiento de una tarifa especial para los casos anteriormente descritos para locales con superficie superior a 100 m<sup>2</sup> y varias actividades.

\* **Costes individualizados.** Sería conveniente profundizar en un mejor desarrollo del procedimiento de determinación ( en coordinación con los contribuyentes y el Servicio Técnico de Limpieza ) y de imputación de costes. ( *Costes & Tarificación fija* ). Para ello sería adecuado analizar la situación en otros Municipios para valorar las soluciones adoptadas por los mismos.

\* **Tarifas. Recogida selectiva** de residuos no asimilables a orgánicos / domiciliarios. Se produce cierta problemática del deslinde entre actividades en los que conviven ambas recogidas y los casos no quedan debidamente resueltos, sin poder desglosar el elemento superficie destinado a ambas actividades.

**Recomendaciones:** Se podría analizar esta problemática en conjunto con el Servicio Técnico de Limpieza ( dado su conocimiento en materia de actividades sujetas a recogida selectiva ) a fin de buscar una solución que permitiese un adecuado deslinde entre las recogidas de cada tipo de residuos de cara a una adecuada y mas justa tributación respecto a la recogida sujeta a la tasa.

Finalizar este apartado con unas **recomendaciones generales para esta modalidad de Tasa:**

En el estudio técnico-económico, no sirve con una mera relación numérica, sin explicación, ni motivación alguna, de los costos que corresponden a los distintos servicios, además, se exige que exista un detalle de **los ingresos previstos que la tasa comporta**. Su omisión puede provocar la falta de un trámite esencial del procedimiento que obligaría a la anulación de la misma.<sup>13</sup>

#### **b) Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.**

El artículo 25 del TRLRHL señala que “los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de **informes técnico-económicos** en los que se ponga de manifiesto **el valor de mercado** o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente”.

De la propia dicción del articulado podemos deducir su **conflictividad y las dificultades que presentarán la cuantificación de la misma:** el valor de mercado –en las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local- y el coste del servicio en las tasas por prestación de servicios o realización de actividades-, se convierten en los únicos referentes válidos para su adecuada configuración.

<sup>13</sup> TSJ Comunidad Valenciana , Sección 3ª, Sentencia de 26 de sept. de 2008.

Como señalábamos con anterioridad no existen más precisiones legales sobre la forma de aplicar el principio de capacidad económica y el resto de los principios generales de orden tributario o la forma de conjugarlo con los conceptos anteriores (valor de mercado o coste del servicio).

Supongamos, por ejemplo, que se pretende exigir una tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de la vía pública por las **instalaciones de mesas y sillas**, habitual en bares, restaurantes y similares. La cuestión más delicada radica en encontrar una respuesta lógica para esta cuestión: ¿cómo calcularíamos el valor de mercado o el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público o del suelo ocupado?.

En la práctica, podemos emplear determinados referentes que constituyen elementos indiciarios, en muchos casos, para calcular dicho valor: valor teórico de compra-venta (no existe para el dominio público), valor catastral (tampoco existe), beneficio medio presunto (es prácticamente imposible precisarlo), valor de un usufructo (demasiado forzado).

Mucho más complejo se torna, sin embargo, determinar el valor del aprovechamiento o la utilidad derivada del mismo cuando se trata del uso del subsuelo. Lo habitual, en estos casos, es utilizar el rendimiento o el ingreso presunto que dicha utilización proporciona. Los estudios económicos que se conocen se basan en esta presunción para ello.

Como vemos ninguna de las variables anteriores nos conduce de forma rigurosa al valor de la utilidad derivada del aprovechamiento y, por tanto, el valor de referencia para la cuantificación de la tasa en los términos exigidos por la normativa que conocemos. Son más bien ejercicios teóricos de aproximación para justificar lo que, en realidad sucede: son variables que se usan como excusa para llegar a una exacción, en general, y una cuota, en particular, razonable.

### Recomendaciones:

El Informe de fiscalización de la Gestión de la Tasa por utilización privada o aprovechamiento especial de dominio público local<sup>14</sup> afirma que la doctrina ha considerado como valor de mercado lo que costaría el **arrendamiento del suelo público si fuera privado**, teniendo en cuenta, en primer lugar, el valor de **adquisición** del suelo según su zona o categoría, y adicionalmente la **duración del aprovechamiento y la superficie ocupada**. También se afirma que la utilidad obtenida incluye la **intensidad de uso** del bien y su eventual **valor de mercado**, pero no la modalidad del uso u otros criterios como la rentabilidad esperada.

En otros términos, para determinar adecuadamente el valor del aprovechamiento tendríamos que considerar:

1. El precio del arrendamiento si el suelo fuese privado.
2. El precio de adquisición.
3. La duración y la superficie ocupada.
4. La intensidad del uso.
5. Su valor de mercado.
6. Ingresos o rentabilidad que proporciona.

<sup>14</sup> BOE núm. 36 de 11 de febrero de 2009

La conjugación de todos estos elementos se convierte en una ardua tarea sobre la que no cabe otra receta que la de aplicar un importante componente de esfuerzo, imaginación y sentido común.

- En el caso de la utilidad privativa o el aprovechamiento especial las ordenanzas fiscales podrán fijar los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de esta utilidad. Es decir, que la definición de estos criterios y parámetros corresponde a las propias entidades locales; sin que exista un referencia que pueda servir para su concreción.

Esta ambigüedad de la norma es la que provoca numerosos pronunciamientos jurisdiccionales que, ante la falta de concreción, no pueden estar basados más que en la lógica y en el sentido común.

- En general, se utilizan diferentes conceptos subjetivos que son de difícil concreción y que, del mismo modo, conducen a que las entidades locales apliquen grandes dosis de racionalidad y tengan que esperar posteriormente el pronunciamiento de los Tribunales.

Si no fuese de esta forma, ¿cómo podríamos llegar al establecimiento de las tasas tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público?

Una vez valorado el aprovechamiento, bien de forma individual bien de forma conjunta, también se presenta otra cuestión extremadamente compleja: ¿cómo estructuramos internamente la tarifa para lograr la adecuada distribución del aprovechamiento entre los potenciales afectados logrando, simultáneamente el respeto a los principios tributarios generales que antes comentábamos?.

#### **Recomendaciones:**

El **valor catastral** es una de las variables que con mayor profusión se utiliza por las entidades locales como referente para calcular el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público, tal y como exige el artículo 24 de anterior mención.

En realidad no es más que un intento de lograr una aproximación objetiva al valor en el mercado del suelo. Bien es cierto que en realidad se pretende valorar un suelo –público- sobre el que no existe mercado porque no existe ni oferta ni demanda y que no tiene relación alguna con el suelo privado – caracterizado por disponer de una calificación urbanística y unas expectativas de edificación y comercialización-.

La doctrina ha considerado como valor de mercado lo que costaría el arrendamiento del suelo público si fuera privado, teniendo en cuenta, en primer lugar, el valor de adquisición del suelo según su zona o categoría, y adicionalmente la duración del aprovechamiento y la superficie ocupada.<sup>15</sup>

Sin embargo, es una alternativa comúnmente aceptada por varios motivos:

- Se basa en unos teóricos valores de comercialización y tiene una teórica referencia (0'5) al precio de mercado.

- Se encuentra objetivamente valorado por una institución externa y ajena al propio Ayuntamiento: la Dirección General del Catastro.

- Tiene sus propios mecanismos de revisión al incorporarse al impuesto local por antonomasia –el I.B.I.-.

---

<sup>15</sup> Informe de fiscalización de la Gestión de la Tasa por utilización privada o aprovechamiento especial del dominio público local (BOE núm. 36 de 11 de febrero de 2009)



- Sirve para conocer los desequilibrios entre las diferentes zonas de la ciudad.

Además, las recientes ponencias aprobadas por la Dirección General del Catastro incorporan las denominadas **zonas de valor** que permiten clarificar y cuantificar la valoración de los usos de las diferentes zonas de la ciudad y además establecer la adecuada proporción entre ellas.

Existe además una valoración de las diferentes zonas de la ciudad por usos, diferenciando la valoración por repercusión y la valoración por precios unitarios que pueden emplearse como referencia para **combinarlo con otras variables** que puedan resultar significativas, tal y como hacen algunas entidades locales:

- Tipo de interés legal o de demora
- Rentabilidad del activo neto para entidades no financieras<sup>16</sup>
- Valor de arrendamiento de los bienes
- Rentabilidad media empresarial por tipo de actividad
- Valor del arrendamiento u otras formas de cesión de bienes patrimoniales<sup>17</sup>
- Valoración de un usufructo temporal...

Lo más lógico sería, en caso de optarse por esta alternativa, partir del **valor unitario medio del suelo** del término municipal o del valor unitario medio de cada zona de valor y aplicarle alguna variable de las anteriores o alguna combinación razonable de ellas.

En cualquier caso, constituye un elemento que puede servir para realizar la adecuada agrupación o diferenciación de calles o zonas que permitan la elaboración de un **callejero fiscal** y/o la aplicación objetiva de los principios de objetividad y proporcionalidad<sup>18</sup>.

#### **- Tasa por Entrada y Salida de Vehículos**

En relación con este apartado, a la hora de la gestión de esta Tasa, **con respecto a la figura del sujeto pasivo sustituto**, se presentan las mismas **debilidades** que las descritas en el apartado dedicado a la Tasa de Recogida de Basuras de Actividades Económicas. Tal y como se expuso en su apartado, si la Ley no hubiera contemplado esta previsión, pueden peligrar los intereses de la Hacienda Pública local respecto de las deudas tributarias ocasionadas por los arrendatarios u ocupantes, por cualquier título, de una vivienda o local y que, habitualmente, dejan los mismos sin satisfacer un gran número de servicios de suministro. La tutela del pago de estos servicios pasa al propietario, sino quiere, finalmente, hacer frente al mismo.<sup>19</sup>:

La problemática va asociada a los casos en que se dan alquileres de naves y locales para los que se tributa por esta Tasa, unido a la variabilidad e inestabilidad de las actividades.

<sup>16</sup> Consultar el Boletín Económico del Banco Central de España

<sup>17</sup> Art. 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

<sup>18</sup> En este sentido, también resultan interesantes los numerosos pronunciamientos jurisdiccionales que se refieren a la metodología necesaria para la adecuada elaboración de un callejero fiscal que deberá considerar, no solo la valoración catastral de los inmuebles o de las zonas, sino también la dotación específica de los servicios que existen en cada vía. Stc-Sala III de lo Contencioso-Administrativo de 28 de mayo de 2008 y de 22 de febrero de 2000.

<sup>19</sup> Comentario de Javier Martín Fernández del Manual de Derecho Financiero y Tributario Local.



Otras **debilidades** observadas del análisis crítico de la regulación de esta tasa a destacar, las podemos resumir en los siguientes puntos:

Dispersión en la aplicación de las normas tributarias que se derivan de la escasa regulación de las tasas locales en la Ley de Haciendas Locales que provoca el desarrollo de una vasta inventiva a lo largo y ancho del territorio español y que cada cual resuelve como buenamente puede.

La redacción del artículo 20.3 en cuanto establece que con “carácter general”, que los municipios podrán establecer por “cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local”, debería suprimir la redacción exhaustiva de aprovechamientos figura en el articulado y por tanto simplificarla, ya que aparte de innecesaria por el mencionado carácter general de la norma, a veces puede ocasionar errores de interpretación desde el punto de vista de que el “supuesto” que ha provocado la tasa, no se encuentra recogido en el texto legal, y se puede entender como no exaccionable.

#### **Recomendaciones:**

Que la normativa legal general desarrolle al menos los aspectos sustanciales que deben formar parte de las tarifas y de los informes técnicos económicos que eviten tanta dispersión, discrecionalidad, arbitrariedad, complejidad, .... en las ordenanzas de todos los municipios españoles.

La legislación debería revisar el concepto de “dominio público local”, por otra dicción más abierta y menos problemática, donde recoger casos tales, como los aprovechamientos sitios en viales que teniendo la consideración de “uso público”, ocasionan una gran conflictividad en su exacción. Como ejemplo de ello, los aprovechamientos localizados en suelos sin recepcionar.

La ordenanza debería de determinar en el valor de las tarifas: la temporalidad del aprovechamiento y que el aprovechamiento se encuentre o no autorizado y por lo tanto privatizados a uso de terceros.

#### **- Ocupación del suelo, vuelo o subsuelo por empresas suministradoras de servicios de carácter general.**

Una de las conclusiones del Informe de fiscalización de la Gestión de la Tasa por utilización privada o aprovechamiento especial del dominio público local (BOE núm. 36 de 11 de febrero de 2009) es la siguiente:

(...) 8. Ninguno de los Ayuntamientos de la muestra contó con **instrumentos para comprobar la exactitud de las declaraciones de facturación** realizadas por las empresas suministradoras para la aplicación de la tarifa del 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación en el término municipal, establecida de forma taxativa el texto refundido de la LRHL por la utilidad obtenida. Además, el 10% de los ayuntamientos analizados suscribieron convenios con empresas suministradoras en virtud de los cuales se les aplicó unas tarifas diferentes a la legalmente establecida. Lo cual, pone de manifiesto la **complejidad** de la obtención e la cuota tributaria de ese tipo de tasas.

Cabría preguntarse si:

- a. los gestores locales son incapaces, tienen poco interés o rigor profesional para comprobar adecuadamente las declaraciones de facturación o
- b. resulta extremadamente difícil, cuanto no imposible, hacerlo





Cabe, además, preguntarse si los municipios disponen de instrumentos y competencias para realizar esta comprobación, investigación y regularización, en su caso.

En la mayor parte de las ocasiones, la comprobación o investigación de este tipo de compañías se convierten en “actos de fe” de los gestores locales que deben utilizar certificados o extractos contables elaborados por las propias entidades y, evidentemente, *ad hoc* para este fin.

**Recomendación:** Puede ser que el vigente artículo 24.1.c) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>20</sup> sea producto de la precipitación –gestores y legisladores- y la desesperación –obtención de recursos inmediatos- pero, en cualquier caso, esta redacción debería ser revisada cuanto antes para evitar mayor conflictividad e inseguridad.

En el Ayuntamiento de Málaga, en virtud de la Ordenanza Fiscal nº 41, reguladora de estas tasas, se viene haciendo un seguimiento desde la Inspección Municipal de las liquidaciones que se practican por la tasa, en especial en lo que respecta a las empresas de suministros de carácter general. Es importante resaltar que la comprobación de las magnitudes declaradas por las diversas compañías tanto en cuanto a ingresos brutos de facturación producida en nuestro término municipal, como en lo que se refiere a derechos de interconexión que pagan éstas a terceros, es de enorme complejidad y, aunque se han hecho comprobaciones parciales utilizando datos cruzados, resulta casi imposible determinar con certeza la corrección de los datos declarados.

#### **- Un caso particular: la telefonía móvil.**

Como se ha indicado, los servicios de telefonía móvil habían sido expresamente excluidos por el TR LRHL del régimen especial de cuantificación de la tasa del 1,5 por 100. Ello obligaba a acudir al régimen general para someter a tributación la ocupación de dominio público efectuada por dichas empresas con sus estructuras, ocupación que por lo demás había sido reconocida expresamente por la conocida sentencia del Tribunal Supremo relativa al Ayuntamiento de Badalona, de 16 de febrero de 2009. Ante los distintos contenciosos interpuestos por las empresas contra los actos de aprobación de ordenanzas y aplicación de las mismas llevados a cabo por numerosos ayuntamientos, y planteada por el Tribunal Supremo cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este tribunal dictó sentencia el 12 de julio de 2012, por la que se despejaba el panorama de la tributación de las compañías en las tasas que nos ocupan. Con posterioridad nuestro Tribunal Supremo ha ido ya resolviendo numerosos contenciosos pendientes, mediante sentencias que vienen a disponer, en síntesis, lo siguiente:

a) Se declara la nulidad de los artículos de las ordenanzas municipales objeto de los recursos por los que se establece la obligación de tributar a las empresas, cuando no distinguen entre compañías que utilizan las redes y estructuras que ocupan el dominio público de aquellas que prestan sus servicios sin redes propias, por interconexión con terceras empresas. Se deduce que solo las empresas propietarias de aquellas redes y estructuras podrían ser consideradas como sujeto pasivo de las tasas.

Además, como corolario de lo anterior, se extiende la creencia de que estos conceptos que deja sentenciados el Tribunal podrían resultar de aplicación y ser extensibles a otros suministros, no solo la telefonía móvil, sino también seguramente la fija, y probablemente incluso a otro tipo de servicios también, en virtud de los principios inspiradores de las directivas liberalizadoras, en general.

<sup>20</sup> Art. 24.1.c) del RDL 2/2004: Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 % de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas.



### **Situación actual en Málaga de la tributación de las empresas de telefonía móvil.**

En el contexto que se ha descrito la capacidad de respuesta de este Ayuntamiento, con la normativa actual y la respuesta dada por la reciente jurisprudencia, parece muy pequeña. Se están produciendo ya los fallos pendientes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, anulando las liquidaciones que se habían inicialmente practicado. Con la actual Ordenanza 41 solo resultará posible liquidar la tasa, en estas empresas, por la tarifa 1ª, es decir, en función de los elementos de ocupación del dominio público de los que se tenga constancia de su existencia. Es innecesario añadir que las cuantías que se podrán liquidar serán especialmente reducidas.

Debilidades y recomendaciones: En tanto no se produzca un cambio normativo general, la única alternativa viable es la aprobación de una nueva ordenanza en la que, mediante el oportuno estudio económico, se lleve a cabo una revisión a fondo de las cantidades devengadas por unidad de elementos de ocupación del dominio público, como ya han hecho algunos municipios.

#### **Elementos a considerar para avanzar una posible reforma.**

Así las cosas, con la sentencia del Tribunal de Justicia parece claro que ya no queda mucho campo de maniobra para la tributación municipal, y que es necesario abrir nuevas vías para abordar la cuestión de la tributación en las tasas por prestación de servicios, de manera generalizada. Elementos de esta nueva forma de tributar deben ser:

- Importancia del uso efectivo del dominio público, mediante todas o parte de las infraestructuras necesarias para el suministro de los servicios.
- Necesidad de adecuar el importe de la tasa a aquella efectiva utilización o aprovechamiento del dominio público, de forma que estas cuantías sean objetivas, transparentes y proporcionadas, íntimamente relacionadas con el uso de aquél.
- Necesidad de atemperar y discriminar adecuadamente los distintos supuestos y niveles de utilización del dominio público, ya sea mediante su uso directo con infraestructuras propias, ya mediante el uso de redes y estructuras de terceras empresas.
- Determinación de los usuarios de los servicios y los ingresos derivados de los mismos, en la forma más agregada posible, dada la dificultad de ubicar geográficamente los distintos elementos de prestación efectiva de los servicios.
- No discriminación entre los distintos supuestos de empresas prestadoras de servicios.
- Posibilitar una gestión simple, eficiente y eficaz para las sociedades que se configuran como sujetos pasivos de la tasa, de manera que ello no les suponga costes desmedidos que lleven a un incremento de la presión fiscal indirecta que no conviene ni a los prestadores de servicios ni a los ayuntamientos.
- Garantizar una gestión transparente de la tasa y una efectiva acción de revisión y control por las Administraciones municipales de las magnitudes económicas que intervengan en la cuantificación de las cuotas tributarias.

En definitiva, solo existe un modelo eficaz que reúna estas características. Y no puede ser otro que un régimen similar al especial de TELEFÓNICA DE ESPAÑA. Para ello es precisa una modificación sustancial del artículo 24 del TRLRHL que extienda a todos los prestadores, incluidas las empresas de telefonía móvil, la aplicación de una tributación residual por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Junto a



un porcentaje determinado en función de los ingresos netos resultado de la explotación, que configure la tributación por el resto de tributos, fruto de los estudios de rentabilidad y necesidad de ocupación del dominio público que se pueda imputar a cada tipología de servicio. Como en el caso que regula la Ley 15/1987 debería ser la Administración del Estado la encargada de centralizar la gestión y proceder a la distribución de lo liquidado por la tasa en cada uno de los servicios, y de dar cuenta eficaz a los Ayuntamientos de toda esa gestión, incluyendo las periódicas actuaciones de comprobación que se antojan también indispensables.

### **Otras propuestas para el futuro.**

La solución a la actual encrucijada en la que nos encontramos, en nuestra opinión obliga a:

- Lograr la convicción de nuestros dirigentes políticos.

Si la adecuada regulación de esta materia pasa por el acuerdo o el consenso con las compañías de telecomunicaciones no podemos esperar soluciones convincentes o satisfactorias para los intereses municipales. Tendría que lograrse un marco tributario local radicalmente diferente al actual. El Impuesto sobre Actividades Económicas puede ser el impuesto más adecuado para lograr que la tributación de estas entidades se aproxime al menos al 15% de beneficio medio presunto del sector en el que se basa la construcción de las cuotas de este impuesto abandonando el actual sistema tarifario. De esta forma, si bien la tasa perdería su significado se podría, al menos, lograr una solución satisfactoria para los intereses municipales.

- Consenso municipalista.

Al margen del deseo de liquidar y recaudar la tasa, en estos momentos no existe un consenso de las entidades locales sobre el modelo a emplear para exigirla. En este sentido, se ha utilizado básicamente el número de líneas instaladas en cada municipio o la población como fórmulas para cuantificar la tasa; de tal suerte que, en líneas generales, los municipios de mayor población obtienen ventajas comparativas importantes aplicando el modelo basado en el número de líneas mientras que los municipios de menor población resultan favorecidos cuando se utiliza la población como elemento básico de reparto.

- Nuevo marco legal y reglamentario.

Con independencia del pronunciamiento del alto tribunal europeo resulta evidente que el actual marco legal y reglamentario resulta insuficiente para concretar todos los aspectos conflictivos en esta modalidad de la tasa.

La ley de haciendas locales o una ley específica que regule las tasas municipales deberá contener todos los elementos necesarios para concretar el hecho imponible, la cuantía de las tasas, el contenido del informe técnico-económico que se precise o, incluso, la innecesaria presencia del mismo y, sobre todo, las obligaciones formales de las empresas de telecomunicaciones con las entidades locales.

- Conflictividad cero desde su implantación.

Es preciso, igualmente, que la solución que finalmente se adopte cuente con la suficiente ejecutividad que garantice, desde el primer momento, el abono de las cuotas que se puedan devengar; ligadas, incluso a la propia autorización para su operatividad o al destino de las antenas que se instalen.

- Solución para el pasado.

La práctica totalidad de las entidades locales han practicado periódicamente liquidaciones por el devengo de esta tasa. Cantidades que, salvo raras excepciones, permanecen garantizadas, suspendidas

y pendientes de cobro en la contabilidad municipal. Las consecuencias derivadas de la anulación de estos derechos liquidados pueden ser muy graves para el saneamiento de las cuentas municipales y para su estabilidad presupuestaria.

## **2. Contribuciones especiales municipales.**

Las contribuciones especiales locales son aquellos tributos cuyo hecho imponible lo constituye “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas” (art. 28 TRLRHL). Las cantidades recaudadas por estos tributos solo podrán destinarse a sufragar los gastos de tales obras o servicios (art. 29.3).

El fundamento del tributo es que determinados sujetos beneficiados por la realización de una obra o la ampliación o mejora de un servicio público, contribuyan en mayor medida a su realización, que el resto de la ciudadanía. Esa peculiar capacidad económica individual que se pone de manifiesto con el beneficio especial, es objeto de gravamen por la contribución especial.

El art. 29.3 TRLRHL consagra, a nuestro modo de ver, la afectación presupuestaria de las contribuciones especiales locales a la realización de la obra que motiva su exacción y representa una excepción al principio general de no afectación reconocido, para las Haciendas Locales, en el art. 165.2 TRLRHL.

Las contribuciones especiales se configuran, art. 166.2.b) TRLRHL, como un ingreso de capital afectado al correspondiente proyecto de inversión. De este modo, el Ente local no puede detracer fondos para subvenir a gastos corrientes, por más que la Orden de 3 de diciembre de 2008, que aprueba la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales, la clasifique desde el punto de vista económico, como operaciones corrientes (art. 35 del Capítulo 3 del Anexo IV).

La Instrucción del modelo normal de Contabilidad Local exige a las Entidades Locales contar en su contabilidad con procedimientos que permitan un control y seguimiento, en particular, de los gastos con financiación afectada (Regla 11.3.b)).

Es decir, aquellos gastos que están financiados con ingresos concretos afectados a su realización, ya sea por imperativo legal o por su naturaleza y condiciones, como es el caso de los procedentes de las contribuciones especiales.

Este control de los gastos con financiación afectada no representa una excepción al principio de unidad de caja reconocido en el art. 196.1.b) TRLRHL, donde, entre otras funciones encomendadas a la Tesorería, enuncia las servir “al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias”. Las cuotas recaudadas por contribuciones especiales se atribuyen a un único titular, la Tesorería de la entidad, aunque no se someten a idénticas posibilidades teóricas de disposición, sino que quedan afectadas a subvenir a la correspondiente obra o servicio.



En estos casos, el carácter “afectado” de los “recursos financieros” se entiende en un sentido amplio, garantizado por el sistema contable, sin aplicarlo de manera estricta a las entradas y salidas de los flujos monetarios que representan la tesorería local.

Es el sistema presupuestario quien garantiza que determinados recursos calificados como afectados, se apliquen a la financiación de los gastos para los que se obtienen, puesto que las entradas de efectivo derivadas de dichos recursos, no coinciden en el tiempo con el vencimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución de gastos.

El remanente de tesorería es el encargado de identificar las asincronías entre la ejecución de los gastos afectados y los recursos obtenidos para su financiación.

Esta opinión, sin extensión analógica, con la cobertura legal contenida en el marco de la legislación de las Haciendas Locales, y respetuosa con el principio de autonomía local, trata de lograr la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera y mantener la liquidez del conjunto del ente local, a pesar de su crónica insuficiencia.

Por otro lado, el art. 182.3 TRLRHL establece la regla de la incorporación obligatoria a los créditos de los Presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, de los que “amparen proyectos financiados con ingresos afectados”, salvo que se desista, total o parcialmente, de iniciar o continuar la ejecución del gasto. Esta previsión tiene una lógica correspondencia en materia de contribuciones especiales, al permitir el art. 33.2 el pago anticipado del tributo en función del importe previsto para el año siguiente. Si conjugamos ambos preceptos – y aunque la Ley no contempla las consecuencias de la renuncia a continuar con los proyectos de obras – implicarán la devolución de las destinadas a esa finalidad y recaudadas por anticipado.

### **Reflexiones sobre la figura del sujeto pasivo**

En virtud del art. 30.1 TRLRHL, son sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas físicas y jurídicas y las entidades a que se refiere el art. 35.4 LGT, “especialmente beneficiadas” por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

El momento relevante para la determinación del sujeto pasivo es el del devengo del tributo, entendiéndose por tal el de la conclusión de las obras. Existiendo división horizontal del inmueble, deben girarse cuotas separadas a cada propietario, no pudiéndose girar a uno de ellos por el todo (STS de 19 de abril de 1996).

Si analizamos las **debilidades genéricas de las contribuciones especiales**, podríamos destacar que estamos ante **un tributo actualmente en desuso** en gran parte de los Ayuntamientos y que, sin embargo, es muy útil para financiar las obras públicas con un criterio de justicia, ya que permite que su importe sea asumido por los vecinos especialmente beneficiados por tales obras. De esta manera se hace recaer una parte del coste de la obra -hasta el 90 por 100 - sobre las personas que obtienen un beneficio inmediato como consecuencia de la misma. Por ejemplo, los propietarios de inmuebles que se

revalorizan por unas obras de acerado e iluminación de una calle. Sin embargo, esta figura tributaria parece ser la gran olvidada de nuestro sistema tributario local.

Sin duda esto último se debe a la supresión de su establecimiento obligatorio por la realización de determinadas obras. Sin embargo, estamos ante una figura que incentiva la corresponsabilidad fiscal. Si determinados ciudadanos obtienen un beneficio o un aumento en el valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de determinados servicios públicos, tiene sentido que contribuyan, directamente, a su financiación a través de la figura de la contribución especial. Los efectos nocivos que este tributo puede producir sobre los contribuyentes más desfavorecidos pueden remediarse mediante el establecimiento de exenciones respecto de aquéllos que no lleguen al mínimo vital de subsistencia o impidiendo su aplicación en calles donde el valor catastral de las viviendas no supere una determinada cuantía.

Recomendación<sup>21</sup>: Para potenciar la figura de las contribuciones especiales se requiere, a nuestro juicio, no sólo la voluntad política de su establecimiento por el Ente local, sino también la reforma de la legislación urbanística, cuestión de competencia, en gran medida, de las CCAA.

### **3. Precios Públicos.**

Según el art. 24 del TRLRHL las Entidades Locales, tanto Ayuntamientos como Diputaciones<sup>22</sup>, “podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley”<sup>23</sup>. En definitiva, que las prestaciones no puedan ser consideradas como tasas. Al igual que ocurre en estas últimas, el art. 42 del TRLRHL impide la exigencia de precios públicos por los servicios y actividades enumerados en su art. 21, sobre los que tampoco se pueden exigir aquéllas.

#### **Debilidades: En relación al Principio de suficiencia.**

Los precios públicos vienen informados por el principio de suficiencia, pues encontramos más correcto este término en estas prestaciones, que la denominación “*principio del beneficio*”; con lo que su importe deberá cubrir, como mínimo -lo cual no impide que lo supere-, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.

Según el art. 44 del TRLRHL su importe “deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada”. No estamos hablando de su valor de mercado, ya que los costes de prestación para los Entes públicos suelen ser más elevados que para el sector privado.

En la regulación de los precios públicos los arts. 44.1 del TRLRHL y 25.1 de la LTPP implantan, por tanto, el criterio de la tarifa suficiente.

<sup>21</sup> Javier Martín Fernández del Manual de Derecho Financiero y Tributario Local, que compartimos.

<sup>22</sup> Según el art. 148 del TRLRHL, las “Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, según las normas contenidas en el capítulo VI del título I de esta ley”.

<sup>23</sup> Para el art. 24 de la LTPP tendrán la consideración de precios públicos “las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados”.

Algunas debilidades que podemos observar respecto a estos precios públicos es que puede resultar preocupante cómo no se limita el importe del precio público. Sabemos cual es el límite mínimo, el coste del servicio, pero no se dice nada del límite máximo, lo que puede llegar, en ocasiones, a situaciones radicalmente injustas. Imaginemos que un Ente público exige una prestación que excede en demasía el coste del servicio. Sin duda estamos utilizando éste con ánimo de lucro, lo cual no casa bien con el carácter de la aquélla. Podría haberse puesto, como límite máximo, el valor de mercado, pero esta solución puede llegar a plantear situaciones difíciles para el Ente prestatario. Figurar éste como límite máximo supondría no alcanzar la suficiencia, debido, sobre todo, a la agilidad y competitividad del sector privado. Además, la práctica nos dice que siempre acaban implantándose criterios políticos, explícitos o no explícitos, en la fijación de su cuantía.

#### **Recomendación: En relación al Principio de suficiencia:**

Estimamos que la solución correcta se encuentra en la adecuación del importe del precio al coste de la prestación del servicio o la realización de la actividad, al igual que en las tasas<sup>24</sup>.

#### **La necesidad de la memoria económico-financiera. Debilidades y Recomendación**

El TRLRHL omite cualquier referencia a la exigencia de la memoria económico-financiera en los precios públicos locales, lo cual puede llevarnos a concluir que no es necesaria. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. Así la disposición adicional séptima de la LTPP establece la aplicación supletoria de su Título III -los preceptos que regulan los precios públicos-, a los que establezcan las CCAA y las Entidades Locales. Por ello, debe entenderse aplicable al ámbito local lo dispuesto en el art. 26.2 de la LTPP, a cuyo tenor: "*Toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera que justifique el importe de los mismos que se proponga y el grado de cobertura de los costes correspondientes*".

Por ello y al igual que sucede con las tasas, debemos preguntarnos lo que ocurre si no se acompaña la memoria económico-financiera prevista en este precepto. Y concluir en el mismo sentido que con las tasas -nos remitimos a ese apartado-, en que para el establecimiento de los precios públicos debe contar con una memoria que justifique el importe que se exige, en los mismos términos y requisitos analizados en las mismas.

En el caso de los precios públicos, la necesidad de tomar en consideración factores técnicos puede justificar que se encomiende a normas de inferior rango la regulación o fijación de su cuantía, conforme a determinados criterios o límites que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida a límite.

#### **El Impuesto sobre el Valor Añadido y los precios públicos**

---

<sup>24</sup> Javier Martín Fernández del *Manual de Derecho Financiero y Tributario Local*.

<sup>25</sup> Sobre el principio de afectación, "*Los fines de los tributos (art. 27)*", *Comentarios a la Ley General Tributaria y Líneas para su reforma*, I, op. cit., p.p. 447-458.



Algunas Ordenanzas que regulan los precios públicos advierten que sobre su cuantía se ha de repercutir el importe del IVA correspondiente. Ello es consecuencia de una interpretación de lo dispuesto en el art. 7.8º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre por la que se regula este tributo (en adelante, LIVA). Según este precepto, no estarán sujetas al mismo, “*las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por los entes públicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria*”. También señala que este supuesto de no sujeción “*no se aplicará cuando los referidos entes actúen por medio de empresa pública, privada, mixta o, en general, de empresas mercantiles*”.

**Existe una discordancia entre la norma española** antes transcrita y el art. 4.5 de la Sexta Directiva del Consejo, de 17 de enero de 1977 (en adelante, Sexta Directiva) –actual art. 13.1 de la **Directiva 2006/112/CE**, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del IVA (en adelante, Directiva 2006/112/CE). Dicha norma establece que los:

*“Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones que desarrollen en el ejercicio de sus funciones públicas, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones.*

*No obstante, cuando efectúen tales actividades u operaciones deberán ser considerados como sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones, en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones graves de la competencia”.*

#### **Recomendación:**

Así, las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus funciones públicas en el sentido del art. 4, apartado 5, párrafo primero, de la Sexta Directiva, son las que realizan los organismos de Derecho público en el ámbito del régimen jurídico que les es propio, a excepción de las actividades que desarrollen en las mismas condiciones jurídicas que los operadores económicos privados. Y todo ello con independencia de la naturaleza de la contraprestación exigida por dichas actuaciones. De ello se deriva la necesidad de interpretar el ordenamiento interno de acuerdo con el ordenamiento comunitario. En consecuencia, **si un Ente público presta directamente un servicio público de su competencia en el régimen que le es propio** –Derecho público-, **y siempre que no se encuentre entre las operaciones enumeradas en el “Anexo D” de la Sexta Directiva, no se encontraría sujeto a IVA** pese al tenor literal de la norma española. En palabras de Javier Martín del Manual de Derecho Financiero y Tributario Local, “la no sujeción no depende de la naturaleza tributaria o no de la prestación que recibe el organismo público sino del régimen en el que actúa, ya que si lo hace de acuerdo con las normas del Derecho privado se coloca en la misma posición que un particular”.

#### **4. Precios Privados.**

**Debilidades:** Es imprescindible concretar los elementos básicos de los precios públicos para diferenciarlos de los precios privados puesto que su régimen jurídico y sus fórmulas de gestión son radicalmente distintos.

#### **Recomendaciones:**



Podemos acudir a un criterio formal: los primeros se exigen en una relación de Derecho público y los segundos en una relación de Derecho privado. Sin embargo, hemos de acudir a criterios materiales, ya que, en la gran mayoría de ocasiones, es complejo aplicar aquél.

Veamos **algunos** de ellos a título enunciativo y no limitativo.

Debe exigirse un precio privado, en los casos de venta de bienes o servicios (ejemplo: libros), realización de actividades no regladas por parte del Ente público y que éste desarrolla en plena concurrencia con el sector privado (ejemplo: piscinas, establecimientos de hostelería, etc.). Por el contrario ha de exigirse un precio público por la realización de actividades cuyo ejercicio esté de algún modo reglado (ejemplo: servicios sanitarios), de enseñanza por las que se expida algún título, que habilite o no al desempeño de una profesión o actividad y las de especial interés social (ejemplo: visitas a monumentos), así como por la emisión de informes o certificados que puedan prestarse por el sector privado y no sean de solicitud o recepción obligatoria (ejemplo: certificados médicos).

## **5. Conclusiones y recomendaciones generales**

- El importe de las **tasas no podrán exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad** de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida., y normalmente no es que no exceden, es que se quedan muy por debajo de los costes.

Es más, se debe tratar de **aproximar** el importe de las tasas, así como el de los precios públicos, al coste real o previsible del servicio o actividad para no provocar déficit estructurales que deban financiarse mediante impuestos; no quedarse sólo en que “no podrán exceder”, en su conjunto, el mismo.

- Determinar el **coste efectivo** de los servicios que prestan las entidades locales de acuerdo con criterios comunes conforme a las previsiones contenidas en la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Hay que tener en cuenta que la **determinación del coste del servicio**, según la ICAL, se basa en los principios generales sobre **Contabilidad Analítica** de las Administraciones Públicas y los Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público dictados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

- Los **impuestos locales normalmente son los encargados del sostenimiento** del gasto público local casi en su totalidad, puesto que además de su función, **se están encargando de cubrir todo el coste del servicio de las tasas que no se está cobrando**.

Es ilustrativo al hilo de lo anterior, lo publicado en el **Artículo** publicado en el Diario **5 Días de 20/11/13** que transcribimos: “ *Mientras nuestras Señorías en las Cortes Generales debaten, con una mano, la reforma de la administración local en la búsqueda de una mayor racionalidad y sostenibilidad en su gasto, más concretamente en el municipal, con la otra vienen aprobando reformas en la Ley reguladora de las haciendas locales que debilitan los pilares que garantizan su suficiencia financiera. Estas últimas reformas buscan, y aquí se encuentra una de las primeras paradojas, el interés municipal por competencias que pasan a ser impropias, entre ellas el fomento del empleo y con base al principio de “una administración, una competencia”.*”

---

<sup>26</sup> Acuerdo del Pleno del ayuntamiento de Málaga: modificación de los reglamentos que regulan el precio privado por los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento y depuración.



*De los cinco impuestos municipales existentes en nuestro país, cuatro de ellos se han visto afectados con reformas de amplio calado relacionadas con un nuevo beneficio fiscal que, en busca del fomento del empleo, posibilita que las cuotas íntegras de estos tributos puedan llegar a bajar hasta el 95%. Ello es fruto de nuestra cultura del agasajo y hospitalidad. Un nuevo episodio de “Bienvenido Mister Marshall”, donde, por ejemplo, ponemos alfombras de oro en la intención de facilitar un proyecto de inversión en la comunidad autónoma de Madrid. También la actitud, típicamente hispana, del “invito yo y pagas tú”. En definitiva, los municipios se responsabilizan del fomento del empleo, que es competencia de otros niveles de la administración pública española, a base de recortar sus ingresos propios.*

*Sin duda, el fomento del empleo debe ser una preocupación de todos, pero ajustándose a que cada administración asuma sus competencias y programe el gasto público necesario y las políticas adecuadas. Sustentar el gasto de una competencia impropia en los municipios es atacar la viabilidad y, con ella, la sostenibilidad de los servicios públicos municipales. No podemos utilizar a los entes locales como el bálsamo de fierabrás y hacer experimentos con su frágil modelo de financiación. Más aún, cuando llevamos decenas de años solicitando una reforma en la tributación municipal que la facilite y mejore, sin ser escuchados. A cambio se produce una tremenda reforma sin apenas debate y sin medir sus efectos económicos, mientras las Cortes debaten la racionalidad y la sostenibilidad del modelo de municipios que deseamos en España.”*

- Además, **no se considera oportuno incluir bonificaciones en los tributos locales a discrecionalidad estatal**, puesto que el incremento del establecimiento de las mismas en los últimos años en los distintos impuestos locales en el TRLRHL, unido a que éstos eran los que trataban de sufragar la parte del coste de las tasas locales que no se está cobrando, está provocando por un lado una mayor dificultad en que se cumpla el principio de sostenibilidad financiera de las EELL y por otro que cada vez más aflore la necesidad o de establecer nuevas tasas, o la de incrementar el importe de las ya establecidas, con el perjuicio económico que ello conlleva de cara al ciudadano.

En este sentido, se considera necesario que se reconozcan, **a favor de las entidades locales, las compensaciones económicas** que resulten procedentes cuando la reducción en sus ingresos sean fruto de la aplicación obligatoria de normas estatales o incluso regionales. Del mismo modo, cuando resulten obligatorias y consecuentes con Directivas Comunitarias de obligado cumplimiento.

### **Reflexiones y recomendaciones generales del Consejo General de Economistas**

La crisis económica y los déficit de las finanzas públicas han anticipado muchas decisiones que ahora están siendo objeto de debate público, la última vinculada a la implantación de la nueva Ley de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera 2/2012, que parte de los principios básicos de plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En este sentido, las líneas de actuación que se proponen son:

- Disciplina fiscal y austeridad.
- Análisis coste / beneficio de todas las políticas públicas como base para la asignación de recursos escasos: replantear las carteras de servicios, políticas de copago y políticas de comunicación y concienciación ciudadana.
- Políticas de compartición de servicios, cooperación inter-administrativa y supresión de duplicidades.
- Transparencia en la actuación pública y en la situación económica y financiera de las administraciones y fomento del buen gobierno como valor.



- Visión a más largo plazo, sostenibilidad estructural de las finanzas públicas.

A continuación, exponemos algunas reflexiones en forma de preguntas, a modo de ejemplo:

- Cuando se habla, por ejemplo, de copago y se dice que el usuario financiará un determinado porcentaje del coste: ¿De qué coste hablamos?
- Cuando una Universidad dice que con las tasas que pagan los estudiantes se financia un 30% del coste del servicio: ¿La información que lo justifica es pública? ¿Se aplica la misma metodología a todas las universidades?
- Si los servicios de asistencia domiciliaria que ofrece un Ayuntamiento se pagan en un 10% con las tasas de los usuarios: ¿El ciudadano lo sabe?
- Los ciudadanos que se casan en el Salón de Plenos de un Ayuntamiento ¿Deben pagar el coste del servicio de la ceremonia o lo debemos pagar entre todos?

Conocer los costes de los servicios que ofrecen las administraciones es una necesidad imperiosa siempre, pero todavía más en un momento como el actual, con unas finanzas públicas en una situación comprometida y una fuerte presión fiscal soportada por los ciudadanos. Además el conocimiento de estos costes permite la eliminación de obstáculos innecesarios y desproporcionados para que los ciudadanos accedan a dichos servicios.

Las **recomendaciones** principales que se proponen para mejorar la temática expuesta son:

1. Concienciar a los ciudadanos de lo que cuestan los servicios públicos y la contribución que reciben como compensación de lo que pagan como contribuyentes. Esto permitiría sensibilizar a los usuarios en el principio del beneficio (pago por uso de los servicios que no son de recepción obligatoria).
2. Incidir en la importancia de que las tarifas públicas se fijen a partir de la contabilidad analítica, tal y como marca la normativa; y ampliando el recorrido y autonomía fiscal de muchos entes públicos.
3. Establecer un catálogo general de tasas para intentar homogeneizar las mismas en la medida de lo posible, evitando que –como ocurre ahora– tasas que tratan de financiar servicios muy parecidos se exijan con parámetros totalmente dispares. Ello contribuiría notablemente a la reducción del personal que debe dedicarse al estudio individualizado en cada municipio y que podría atender a otras cuestiones.
4. Se considera, del mismo modo, importante y necesario que exista una norma legal que, de forma precisa, concrete con mayor grado de detalle los elementos configuradores de las tasas y los precios públicos teniendo en cuenta las singularidades de los servicios que gestionan las entidades locales; con independencia de lo que pueda regularse para las tasas y los precios públicos estatales.

En este sentido, resulta esencial la concreción de cuestiones esenciales como: hecho imponible, supuestos de no sujeción, sujeto pasivo, beneficios fiscales y, sobre todo, los elementos básicos que deben contenerse en el estudio técnico-económico, en cada caso.

Por lo tanto, apostamos por una mejora de la administración pública basada en las políticas de eficiencia, el conocimiento de los costes como herramienta básica por justificar todas y cada una de las tarifas públicas, y en la transparencia de esta información analítica, de manera desglosada y comprensible, como valor básico de concienciación y corresponsabilidad de los ciudadanos.



En este sentido, se considera imprescindible implantar herramientas objetivas y transparentes, como la contabilidad analítica, que permita, por un lado, que los gestores y los ciudadanos conozcan el verdadero coste de los servicios públicos y que, por otro lado, permita evaluar de forma objetiva la carga fiscal que soportan los ciudadanos y la eficacia en la gestión de los responsables políticos y técnicos.



**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA ASUNTOS TRIBUTARIOS  
DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA**

Visto el texto definitivo del Informe ejecutivo que en páginas anteriores se contiene, y según lo dispuesto en el artículo 6º del Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión de Expertos o Consultivo para asuntos tributarios creada por Acuerdo de la Ilma. Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Málaga de 2 de agosto de 2013, el Director de la Ponencia elaborada a dicho efecto, lo suscribe como prueba de conformidad con su contenido.

En Málaga, en la sede del O.A de Gestión Tributaria y otros Servicios del Ayuntamiento de Málaga, a 23 de abril de 2014.

Fdo.: Daniel Carrasco Díaz (Presidente y Director Ponencia 2)