

Principi de suficiència financera: taxes locals

Emilio Aragonés Beltrán

Magístrat

1. Introducció

- 1.1. Crisi econòmica i situació financera dels ens locals
- 1.2. Atenció a les taxes
- 1.3. Suficiència financera i taxes
- 1.4. Abast pressupostari

2. El principi de suficiència financera local

- 2.1. Article 142 de la Constitució
- 2.2. Carta Europea d'Autonomia Local
- 2.3. Política econòmica nacional
- 2.4. Finançament i competències
- 2.5. Autonomia financera local
- 2.6. Compensació i subvencions

3. Autonomia local en l'establiment de les taxes

- 3.1. Decisió política
- 3.2. Article 21.1 LHL
- 3.3. Necessitat d'Ordenança fiscal

4. Taxes per ocupació del domini públic local

- 4.1. Elements qualitatius
- 4.2. Elements quantitatius
- 4.3. Casos especialment problemàtics
 - 4.3.1. Caixers automàtics situats en línia de façana.
 - 4.3.2. La taxa del règim general per a les empreses de telefonia mòbil

5. Taxes per prestació de serveis

- 5.1. Elements qualitatius
- 5.2. Elements quantitatius
- 5.3. Memòria o informe economicofinancer
- 5.4. Casos especialment problemàtics
 - 5.4.1. Conseqüències de la disminució de l'activitat econòmica.
 - 5.4.2. Taxa d'escombraries.
 - 5.4.3. Desistiment i renúncia de les sol·licituds de llicència.
 - 5.4.4. Naturalesa de les tarifes per abastament domiciliari d'aigua

Resum

Quan es tracta d'aplegar nous recursos a les entitats locals apareix en primer lloc la figura de les taxes, atesa la menor rigidesa de la seva regulació, el seu indubtable pes històric, i pel fet de ser aquestes entitats institucions essencialment prestadores de serveis públics i el domini públic de les quals és aprofitat per les empreses i particulars per al seu propi benefici. L'autonomia tributària local es manifesta de manera rotunda per l'amplitud legal dels pressupòsits de fet i de la quantificació de les taxes: l'ens local no només decidirà si s'estableix l'exacció d'una concreta taxa o no, sinó que també determinarà, amb un ampli marge d'actuació, la seva quantificació.

L'actual situació econòmica, en relació amb el principi constitucional de suficiència financera local, obliga a analitzar les possibilitats, però també els límits, en l'establiment i la quantificació de les taxes. Moltes vegades es tracta de decisions de caràcter polític sobre la forma de finançament dels serveis públics; en canvi, la utilització privativa del domini públic local ha d'estar gravada sempre i en proporció a la utilitat obtinguda. Per fi, s'han d'examinar les últimes novetats, legals i jurisprudencials, en unes i altres taxes.

Paraules clau: *taxes; serveis públics.*

Abstract

Taxes (“tasas”) appear at the forefront of the debate about financial resources of local entities. This mechanism is particularly important for several reasons: (1) taxes’ regulations are less rigid than other regulations of sources of income; (2) taxes are borne out by a long tradition; (3) local entities are institutions that essentially render public services and (4) companies and individuals for their own profit use their public domain. In the context of taxes, the autonomy of local entities is clearly present due to the flexible scope of the facts and the quantification of the value: the local entity not only will decide whether or not to establish a tax, but also will determine its value with a considerable margin of appreciation.

Nowadays, the economic crisis and the constitutional principle of financial sufficiency of local entities, should lead to analyze the possibilities, but also the limits, of the establishment and quantification of taxes. These decisions are often political in nature, related to the different ways for financing public services. However, the private use of de public domain should be always taxed proportionally to the obtained profit. Finally, the article will address the last updates in the regulations and the case law about local taxes.

Key words: Taxes; public services.

1. Introducció

1.1. Crisi econòmica i situació financera dels ens locals

La preocupació existent en el moment actual respecte de la situació financera de les corporacions locals és palpable. La tipologia pròpia a Espanya i el mateix principi d'autonomia local donen un resultat molt divers a unes o altres corporacions, tant pels respectius nivells d'endeutament com per l'afectació en els ingressos de la recessió econòmica en curs.

La incidència de la crisi econòmica global en el finançament municipal és, per descomptat, una conseqüència lògica i obligada de la mateixa, com ho evidencia l'existència de fets que redueixen la recaptació en figures tributàries concretes, com ara determinades taxes (per llicències d'obres urbanístiques i d'obertura d'establiments), Impost sobre construccions, instal·lacions i obres i Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. Queden igualment afectats els ingressos per Impost sobre béns immobles, atesa la menor construcció de béns urbans, i els provinents de convenis urbanístics.¹

No obstant això, la caiguda de la promoció immobiliària i de la construcció ha provocat uns efectes molt superiors als esperats. Com s'ha destacat doctrinalment,² s'ha produït una seriosa equivocació en la valoració de l'equilibri a llarg termini dels comptes públics espanyols, ja que el component cíclic dels ingressos és molt més gran del que es pensava i la caiguda dels ingressos fiscals ha estat enorme. La sobrevaloració dels ingressos fiscals es va deure a una percepció deficient del pes dels ingressos relacionats amb el *boom* immobiliari, produint-se també aquest error de percepció en les implicacions per al conjunt del PIB del final del *boom*, ja que es va infravalorar la demanda derivada del sector immobiliari i del de la construcció sobre subsectors industrials i de serveis. La conjunció de la fi del *boom* i la restricció creditícia ha tingut efectes devastadors sobre l'activitat productiva i l'ocupació.

Amb tota probabilitat, és impensable, i del tot indesitjable, que es produeixi una nova “bombolla” immobiliària que permeti tornar al *statu quo* previ a la crisi econòmica. Sembla obligat per això que l'estructura d'ingressos i de despeses públics en general, i de les

1. Cfr. Rafael CALVO ORTEGA: *La reforma de la Hacienda municipal*, Cuadernos Civitas, 2010, que conclou així: “En definitiva, si la caïda de la promoció immobiliària y de la construcció es importante y también la venta de bienes urbanos terminados, la reducción de la recaudación tributaria es lógica”.

La Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011 (BOE núm. 311, de 23 de desembre de 2010), es fa ressò de la situació del mercat immobiliari, en assenyalar l'Exposició de Motius que: “En materia de tributos locales, teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario, se mantienen los valores catastrales de los bienes inmuebles”.

2. Carlos SEBASTIÁN: “Motivos para el pesimismo”, *Cinco Días*, 20 de febrer de 2010.

corporacions locals en particular, hagi de ser profundament repensada,³ per intentar evitar aquesta sobreponderació del component cíclic lligat a l'activitat immobiliària.⁴

1.2. Atenció a les taxes

No ha de sorprendre que quan es tracta d'aplegar nous recursos a les entitats locals aparegui en primer lloc la figura de les taxes. Dins del molt limitat marge de maniobra que tenen els ens locals al respecte, per la rigidesa de les seves fonts de finançament, sempre sorgeix la figura de les taxes, per la suposada menor rigidesa i per un pes històric indubtable, lligat a una de les característiques essencials del món local, el fet d'ésser institucions essencialment prestadores de serveis públics i el domini públic de les quals és aprofitat per les empreses i particulars per al benefici propi. Les contraprestacions per aquests serveis o aprofitaments es configuren com a taxes, i en els ingressos per les mateixes es vol veure la "salvació" per als comptes municipals.

L'anàlisi comparativa de dues aportacions doctrinals rellevants, una prèvia a l'esclat de la "bombolla" immobiliària⁵ i una altra posterior a aquesta, és reveladora:

a) El 2008, en un estudi patrocinat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP),⁶ la figura de les taxes apareix examinada d'una manera una mica marginal, tot i reconèixer que el recorregut que tenen les taxes i els preus públics per finançar determinats serveis tradicionals, on els usuaris estan perfectament identificats pel seu caràcter divisible, i on a més el component redistributiu dels mateixos és inapreciable, fa d'aquestes figures en tot cas un element essencial en el finançament local (p. 287), i l'anàlisi de les taxes és ben concís. Així, en la p. 257, dins dels "Instruments per al finançament local", s'esmenten les "Càrregues sobre l'usuari (taxes i preus públics) per finançar serveis amb característiques de béns privats: aigua, sanejament, residus sòlids,..."; i en la p. 286 es fa referència al fet que les taxes i els preus públics, si recullen adequadament les característiques pròpies del principi de benefici, poden suplir els beneficis derivats de l'asimetria usuari/finançador de la despesa, però el seu limitat abast pressupostari i la seva pròpia configuració, que limita, en el cas de les taxes, la cobertura real de la prestació, representen premisses a considerar. En altres llocs, es fa referència a qüestions concretes, de les quals ens ocupem posteriorment: taxes relatives a la telefonia mòbil i règim

3. Cfr. Alicia GONZÁLEZ: "La crisis, más cerca de usted. Las dificultades fiscales ponen a regiones y municipios del mundo desarrollado al borde de la quiebra", en suplement *Negocios, El País*, 26 de desembre de 2010, on la situació actual es resumeix així:

"La crisis financiera internacional, que comenzó en 2007 con el estallido de la burbuja inmobiliaria en EE.UU., que se trajo después en una crisis bancaria y que luego derivó en los problemas con la deuda soberana, ha entrado de lleno en una nueva etapa, la de las dificultades fiscales de regiones y municipios en el mundo desarrollado, que se ven incapaces de prestar los servicios que venían prestando y que tienen que pensar nuevas fórmulas para aumentar ingresos y reducir gastos si quieren evitar la quiebra.

"[...]"

"La financiación de regiones y municipios está muy ligada a las transferencias de capital desde los Estados soberanos y a la fiscalidad sobre la compra y venta de viviendas. De ahí que tras el colapso del sector inmobiliario y los planes de austeridad puestos en marcha por los Gobiernos nacionales, los ingresos de regiones y ayuntamientos se hayan desplomado de forma dramática".

El mateix article informa que a la República Federal Alemanya, l'Estat central ha creat una Comissió per analitzar la situació de les finances municipals (*Gemeindefinanzkommission*), amb l'objectiu d'abordar els canvis estructurals necessaris per resoldre definitivament el dèficit de finançament.

4. Sens perjudici, és obvi, d'altres mesures dirigides al control i a l'austeritat en la despesa. Per contra, no s'aprecien els avantatges d'abordar ara a Espanya reformes que afectin l'existència mateixa de multitud de municipis (a Grècia, el projecte *Kallikratis* ha reduït el nombre de municipis de 1.034 a 325) o d'institucions bàsiques del règim local, com les diputacions provincials. No sembla seriós que s'utilitzi la crisi econòmica per llençar qualsevol tipus d'iniciativa lligada als plantejaments ideològics, o fins i tot passional, de cadascú, prenent la corresponent supressió d'institucions, sia eclesiaístiques, sindicals, castrenses, locals, funcionaries, etc., segons les fòbies de cada u.

5. Segons el meu parer, l'expressió "bombolla" (segons el Diccionari de la RAE, glòbul d'aire o un altre gas que es forma a l'interior d'algun líquid i surt a la superfície) no és exacta, ja que el seu esclat només deixa aire. Sembla més apropiada al cas l'expressió *soufflé* (segons el mateix Diccionari, aliment preparat de manera que quedi inflat o amb clares d'ou a punt de neu i cuit al forn perquè adquireixi una consistència esponjosa), l'esclat del qual acaba amb els preus del tot "inflats" anteriors i deixa el sector immobiliari sense consistència esponjosa, ran del fons del recipient.

6. *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, coordinat per Javier SUÁREZ PANDIELLO, Madrid, 2008: <http://www.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>

especial de Telefónica (p. 288), dèficits en les taxes per transport urbà col·lectiu de viatgers i taxes per subministrament d'aigua (p. 397), sent aquestes últimes objecte de més precisions en la p. 407.

b) En canvi, el novembre de 2010 publica Chico de la Cámara un article sobre les "noves oportunitats" de les taxes municipals,⁷ on s'examinen els pronunciaments més recents del Tribunal Suprem respecte de l'exigència de diverses taxes que han estat molt qüestionades. Es tracta, per a aquest autor, d'"una bomba de oxigeno para las maltrechas arcas públicas", afegint que moltes de les taxes creades en els últims temps (així, taxa de l'1,5 per 100 per a les empreses explotadores de subministraments, taxes de telefonia mòbil, taxa de caixers) tenen com a destinatari principal el sector empresarial, el que a més allibera l'Ajuntament impositor d'aquestes taxes d'un possible "càstig polític" en unes eleccions municipals.

I en les dues primeres conclusions d'aquest article s'emmarca amb precisió la problemàtica actual en aquesta matèria:

"Primera.– Las corporaciones locales podrían verse tentadas a aprovechar la versatilidad y la amplitud de presupuestos de hecho que pueden dar lugar a tasas (por ocupación del dominio público y por realización de actividades administrativas), para implementar este tipo de figuras tributarias en sus demarcaciones territoriales en aras de suplir la insuficiencia de recursos con la que se enfrentan en este escenario actual de crisis económica.

"Segunda.– En todo caso, el principio de legalidad constituye una garantía para el conjunto de los ciudadanos con el fin de que la Administración no actúe con interdicción de la arbitrariedad creando bajo la denominación formal de 'tasas' figuras que se corresponden más con el diseño técnico de un 'impuesto'. Así, para salvar las maltrechas arcas municipales, existe un riesgo vedado por la doctrina del Tribunal Constitucional de que algunas corporaciones locales configuraran formalmente como 'tasas' lo que en paridad vendrían a ser técnicamente 'impuestos' salvando así mediante este fraude de ley las limitaciones legales que establece el texto refundido de la LRHL a la creación ex novo de impuestos por parte de las corporaciones locales".

1.3. Suficiència financera i taxes

En els termes de l'article 142 de la Constitució, les hisendes locals han de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives. L'anomenat principi de suficiència financera, tan problemàtic en el seu abast general i davant d'altres poders públics, presenta característiques específiques en relació amb les taxes.

En primer lloc, les "funcions" atribuïdes legalment als ens locals són, essencialment, les de prestació de serveis, el finançament natural del quals ha de ser, en principi, via exacció de taxes.

En segon terme, aquí la suficiència no es podrà predicar, també en principi, davant d'altres poders públics, sinó que serà "interna" de la mateixa corporació local, atès que l'establiment de les taxes és sempre potestatiu.

Per fi, són indubtables les esmentades versatilitat i amplitud legals tant dels pressupòsits de fet de les taxes com de la seva quantificació, de manera que l'autonomia tributària local es manifesta aquí de manera rotunda: l'ens local no només decidirà si estableix o no l'exacció d'una taxa concreta, sinó que també en determinarà, amb un ampli marge d'actuació, la quantificació. Amb l'autoritat pròpia del coneixement directe de la qüestió, ha ressenyat Rubio de Urquía⁸ que durant el procés d'elaboració de l'Avantprojecte de Llei reguladora de les hisendes locals (Llei 39/1988), la representació política del món local va pressionar amb força perquè es dotés de més flexibilitat el règim de les taxes, tant pel que fa al seu establiment, regulació i exacció, com pel que fa a la seva quantificació.

Cal ressenyar aquí que, no obstant això, la construcció del text originari de la Llei d'hisendes locals de 1988, portant a l'àmbit dels preus públics gran part de la matèria imposable tradicionalment pròpia de les taxes, va quedar alterada deu anys després per la Llei 25/1998, després de la doctrina constitucional continguda en la STC 185/1995 sobre la figura dels preus públics, tornant-se en gran part a la construcció tradicional.

D'això resulta que, actualment, la figura dels preus públics municipals és més aviat testimonial, de manera que queden fora de la nostra anàlisi.

7. Pablo CHICO DE LA CÁMARA: "Las tasas municipales: nuevas oportunidades para su establecimiento como recurso ordinario de financiación de las corporaciones locales", *Tributos Locales*, número 97, novembre de 2010.

8. J.I. RUBIO DE URQUÍA: "Los tributos locales treinta años después", *Tributos Locales*, número 97, novembre 2010.

Així ho posa de manifest l'examen dels existents a Barcelona: serveis de recollida de residus comercials i industrials assimilables a municipals i serveis especials de neteja i recollida de residus municipals; serveis dels equipaments dels districtes; serveis de les instal·lacions esportives municipals; serveis per a les activitats culturals de cursos, seminaris i congressos prestats per l'Arxiu municipal administratiu, els arxius municipals de districte i els arxius centrals dels sectors; els serveis de reproducció i comunicació de documents, sense caràcter d'expedient administratiu, produïts per l'Ajuntament de Barcelona i prestats per l'Arxiu municipal administratiu, els arxius municipals de districte i els arxius centrals dels sectors; equipaments residencials per a disminuïts físics i llars residències per a disminuïts psíquics; residències, habitatges tutelats i centres de dia; serveis de la Unitat Muntada, la Secció Canina i la Galeria de Tir de la Guàrdia Urbana; cursos de formació realitzats pel Servei de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvament; serveis culturals i lloguer d'espais del Pavelló Mies van der Rohe; serveis d'atenció domiciliària; Granja Escola Can Girona; i servei de menjars en companyia dels districtes de Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, Nou Barris i Sant Andreu.

Excepte el primer dels preus públics esmentats (recollida de residus comercials i industrials),⁹ els altres són marginals. També la jurisprudència s'ha fet ressò de preus públics més aviat pintorescos.¹⁰

1.4. Abast pressupostari

Com ha quedat assenyalat, l'estudi de la FEMP de 2008 (*La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*) fa referència al "limitat" abast pressupostari dels ingressos per taxes. No obstant això, la determinació percentual d'aquest abast no està exempta de dificultats, donada l'estructura pressupostària dels ens locals i la manera en què les dades es faciliten.

Així, si atenem a l'Anàlisi efectuada per la Direcció General de Coordinació Financera amb les Comunitats Autònomes i amb les Entitats Locals titulada *Haciendas locales en cifras. Avance año 2009*,¹¹ les dades essencials que interessin aquí són les següents:¹²

a) Ingressos dels ajuntaments (desglossats segons els capítols de l'estat d'ingressos que se citen):

– Tributs propis (capítols 1, 2 i 3): 26.258,10 milions d'€.

– Ingressos patrimonials (capítols 5 i 6): 2.184,99 milions d'€.

– Ingressos per transferències (capítols 4 i 7): 27.517,21 milions d'€.

– Ingressos financers (capítols 8 i 9): 5.408,42 milions d'€.

– TOTAL INGRESSOS: 61.368,74 milions d'€.

D'aquesta manera, la importància relativa dels ingressos propis dels municipis (tributs propis i ingressos

9. Cfr. la STSJ de Catalunya 628/2010, de 17 de juny de 2010, que reitera la correcció de la qualificació com a preu públic de l'exacció en qüestió, ressaltant que, el mateix, només l'estableix l'Ajuntament de Barcelona per a la recollida dels residus comercials, mentre que els residus municipals generats als domicilis particulars, és a dir, els d'origen domèstic, no estan subjectes a aquesta capital a cap exacció. La sentència estima el recurs d'apel·lació interposat pel Ministeri de Defensa respecte dels residus generats al Quarter del Bruc, entenent que els residus que es generen a un aquarterament militar s'han d'entendre, en absència de qualsevol prova en sentit contrari, que són predominantment o primordialment domèstics o d'origen domèstic i no comercials, tenint en compte que la característica definitiva de l'aquarterament és servir d'allotjament de les tropes ubicades al mateix i que els residus propis d'un allotjament de persones són els mateixos que els d'un domicili particular.

10. Així, la STS de 29 de juny de 2009 (RJ 2009\4424) fa referència a un preu públic per l'activitat municipal de prestació de classes d'aeròbic a les instal·lacions esportives de l'Ajuntament d'Almassora (Castelló). La sentència és interessant, en abordar una impugnació de l'Associació de Centres Privats Esportius que va entendre contrari al principi de lliure empresa i al Tractat de la Unió Europea el desenvolupament d'aquella activitat municipal, la qual cosa és rebutjada per l'Alt Tribunal, assenyalant que "es perfectamente compatible esa actividad de la Corporación facilitando a quienes lo deseen la práctica de actividades como el aeróbic o el fitness e incluso el acondicionamiento físico de adultos y la puesta a disposición del público de aparatos de tonificación, musculación y trabajo cardiovascular con la que en ese mismo ámbito puedan prestar las empresas constituidas por la iniciativa privada, porque los medios y la atención pueden ser distintos y prestados de modo diferente, y dirigidos a sectores de población con necesidades y conveniencias diversas, por lo que una y otra forma de prestar la misma actividad no empecen la existencia de ambas".

11. Datat el desembre de 2010. Es pot consultar a:

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HLL%20en%20cifras.%20Avance%202009.pdf>

Recull la informació pressupostària completa corresponent al 61,13% dels ajuntaments, que representen el 86,61% de la població nacional.

12. Per tal de facilitar-ne la lectura, les xifres s'ofereixen en milions d'euros, arrodonint les quantitats de l'Anàlisi, en què consten en milers d'euros.

patrimonials) arriba al 46,3% dels seus recursos totals (paràgraf 26 de l'Anàlisi).

b) Desglossament dels tributs propis (capítols 1, 2 i 3, per import total de 26.258,10 milions d'€; i el seu percentatge sobre el total d'ingressos):

- IBI: 9.937,03 milions d'€: **16,19%**.
- IVTM: 2.436,64 milions d'€: **3,97%**.
- IIVTNU: 1.233,19 milions d'€: **2,01%**.
- IAE: 1.548,19 milions d'€: **2,52%**.
- Resta impostos directes: 587,42 milions d'€:

0,96%.

- ICIO: 1.187,53 milions d'€: **1,94%**.
- Resta impostos indirectes: 404,53 milions d'€:

0,66%.

- Taxes: 4.260,06 milions d'€: **6,94%**.
- Preus públics: 606,64 milions d'€: **0,99%**.
- Resta capítol 3: 4.056,87 milions d'€: **6,61%**.

No obstant això, el paràgraf 25 de l'Anàlisi assenyalava que *"En los municipios los ingresos más relevantes son las transferencias de capital, debido a la situación excepcional derivada de la ejecución del Fondo Estatal de Inversión Local, las transferencias corrientes de la Administración General del Estado y el IBI"*, de manera que serà més interessant determinar els percentatges dels tributs propis (capítols 1, 2 i 3) en relació amb el total dels mateixos de 26.258,10 milions d'€.

c) Desglossament per capítols dels ingressos tributaris dels ajuntaments:

- Impostos directes (capítol 1): 15.742,46 milions d'€: **59,95%**.
- Impostos indirectes (capítol 2): 1.592,07 milions d'€: **6,06%**.
- Taxes i altres ingressos (capítol 3): 8.923,58 milions d'€: **33,98%**.
- TOTAL INGRESSOS TRIBUTARIS: 26.258,10 milions d'€: **100%**.

El problema sorgeix immediatament perquè el capítol 3 no només comprèn les taxes, sinó també "altres ingressos". Diu al respecte el paràgraf 29 de l'Anàlisi: *"Para financiar servicios públicos, las tasas por prestación de servicios representan el 47,7% del importe total del capítulo 3 en los municipios y el 54,0% en las provincias de régimen común. En*

cuanto al 'Resto del capítulo 3' se recogen las contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamientos urbanísticos, recargos y multas y otros conceptos".

d) Desglossament del capítol 3 (ajuntaments):¹³

- Taxes per prestació de serveis: 4.260,07 milions d'€.
- Taxes per utilització o aprofitament especial: 1.104,80 milions d'€.
- Preus públics:¹⁴ 710,02 milions d'€.
- Resta taxes i altres ingressos: 2.848,71 milions d'€.
- TOTAL TAXES I ALTRES INGRESSOS (capítol 3): 8.923,58 milions d'€.

D'aquesta manera, el total a ingressar per taxes ascendeix a 5.364,87 milions d'€ (suma de les taxes per prestació de serveis i de les taxes per utilització o aprofitament especial),¹⁵ el que representa el 8,74% del total dels ingressos municipals i el 20,43% dels ingressos per tributs propis, és a dir, més d'una cinquena part dels ingressos per tributs propis. Una succinta comparació amb anys anteriors no permet detectar diferències o tendències significatives.

Sobre les conclusions anteriors (els ingressos per taxes municipals van ascendir el 2009 a 5.364,87 milions d'€, és a dir, un 8,74% del total dels ingressos municipals i un 20,43% dels ingressos per tributs municipals propis), cal fer diverses matisacions, de diferent abast: 1a) Procedeixen de dades provisionals de l'Anàlisi consultada, que només representa un avanç respecte de l'any 2009; 2a) Com s'ha advertit, l'Anàlisi, de manera incomprensible, inclou els preus públics per utilització privativa o aprofitaments especials de domini públic (a extingir) en el *"Resto de tasas y otros ingresos"*, quan la seva inclusió natural hauria d'haver estat en les taxes per aprofitament especial; i 3a) En l'insòlit concepte *"Resto del capítulo 3"* es recullen, com també ha quedat assenyalat, les contribucions especials, quotes d'urbanització, aprofitaments urbanístics, recàrrecs i multes i altres conceptes, de manera que els ingressos per contribucions especials, de naturalesa indubtablement tributària, entren en aquest concepte tan proteic.

Cal considerar particularment lamentable que dins dels "tributs propis" s'inclouin conceptes que no te-

13. Xifres preses del paràgraf 29 de l'Anàlisi.

14. L'Anàlisi adverteix que *"Los precios públicos por utilización privativa o aprovechamientos especiales de dominio público (a extinguir) se incluyen en el 'Resto de tasas y otros ingresos'"*.

15. En les dades que transcriu CHICO DE LA CÁMARA (vid. nota 7), corresponents a l'avanç de l'any 2008, no es porta a terme aquesta suma, de manera que les xifres relatives a taxes que s'hi faciliten són només de taxes per la prestació de serveis.

nen aquesta naturalesa, com les quotes d'urbanització, els aprofitaments especials i els recàrrecs, i, sobretot, que s'inclouin ni més ni menys que les multes, el que és un disbarat jurídic complet. Els ingressos per l'exercici de la potestat sancionadora dels municipis, ja sigui per sancions tributàries o d'un altre tipus, mai no es poden incloure dins dels "tributs propis", sinó que, per contra, la seva consignació pressupostària s'ha de fer en atenció a la naturalesa d'aquestes sancions. Qualsevol confusió sobre la naturalesa recaptadora de les sancions pecuniàries haurà de ser letal per a les corporacions locals i per als fins propis d'aquestes sancions.¹⁶

D'altra banda, els resultats percentuals de l'abast recaptador de les taxes dependran també de com es gestioni el servei de subministrament d'aigua, ja que si es fa per concessió no es produirà cap ingrés municipal, mentre que si es gestiona directament, la recaptació per la taxa corresponent podrà tenir una significació percentual molt rellevant.

2. El principi de suficiència financera local

2.1. Article 142 de la Constitució

El principi de suficiència es troba implícitament reconegut en totes les Constitucions que garanteixen de manera genèrica l'autonomia local, i el Tribunal Constitucional ha emfatitzat la connexió inherent que hi ha entre la suficiència financera i l'autonomia (especialment STC

233/1999, FJ 37: sense aquesta suficiència l'autonomia esdevé impossible; i STC 104/2000, FJ 4: l'autonomia dels ens locals va estretament lligada a la seva suficiència financera).

No obstant això, l'abast del principi no deixa de suscitar interrogants. Aquest article 142 de la Constitució es limita a proclamar que "*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas*", i en general la doctrina sosté que la de suficiència és sempre una noció de perfils borrosos, o que es tracta d'un principi que, tot i que constitueix una directriu a seguir per part del legislador, no n'hi ha prou, evidentment, per assegurar-ne l'observança, donada la seva pròpia vaguetat.

Cal assumir, com ha destacat Medina Guerrero,¹⁷ tant la tendència extrema a l'"autocontenció" del mateix Tribunal Constitucional en la qüestió, entenent que la seva més natural i genuïna via de resolució es troba en el procés polític, com també el pes del "material" o el "fàctic" en aquest àmbit: un primer límit en la mateixa naturalesa de les coses, i no és cap altre que les possibilitats reals de l'estructura econòmica del país en el seu conjunt (STC 132/1992, FJ 8), mentre que no es pot esquivar la subjecció de la garantia de la suficiència a la situació econòmica global, tenint-ne el límit en el marc de les disponibilitats pressupostàries (STC 96/1990, FJ 7), la qual cosa comporta, en bona mesura, una valoració essencialment política. D'aquesta manera, com insisteix el mateix autor, el nucli dur de les facultats revisores

16. Des d'una perspectiva jurídica, el fet que alguna Administració acudeixi a sancionar els ciutadans amb l'única finalitat d'aplegar recursos econòmics a les seves arques, o que no pocs ciutadans tinguin aquesta percepció, és una veritable catàstrofe per als fonaments de l'Estat de Dret, la penetració de la qual en aquesta matèria sancionadora administrativa (inclosa la tributària) està sent tan costosa i d'extremada lentitud. A part l'assenyalada aberració jurídica de la seva consideració pressupostària dins dels "tributs locals" i en un capítol, el 3, juntament amb les taxes, el mateix caràcter massiu de les sancions pecuniàries en matèries com la de trànsit òvia per complet principis bàsics com la proporcionalitat de la sanció en relació amb la situació econòmica de l'infractor, de manera, per exemple, que la multa per excés de velocitat o mal aparcament és la mateixa per a un turisme que valgui 10.000 € que per a un altre que valgui 50.000 € o 100.000 €. En matèria tributària, la tosquetat en les sancions, tot i haver d'auxiliar-se per al seu càlcul d'un potent programa informàtic, o precisament per això, segueix sent ben cridanera tot i algun tímid avanç (ja no es confon amb el tribut).

Com adverteix el paràgraf 31 de l'Anàlisi, és igualment penós que "*Los problemas de gestión recaudatoria se presentan, con carácter general, en los denominados 'Otros ingresos del capítulo 3' (Contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamiento urbanístico, recargos, multas y otros conceptos). Esta situación se observa en todos los estratos de población aunque el porcentaje de recaudación es ligeramente inferior en los municipios de población superior a 500.000 habitantes*". Per al total de municipis, els percentatges de recaptació sobre drets reconeguts nets, són del 80,28% en les taxes per prestació de serveis; del 75,79% en les taxes per utilització del domini públic; del 88,97% en els preus públics; i del 61,14% en els famosos "*Otros ingresos (Capítulo 3)*". Als municipis de més d'un milió d'habitants, aquest percentatge és del 51,46%, i per als municipis d'entre 500.000 i un milió d'habitants, és del 51,82%. És a dir, a més de sancionar-se una mínima part de les infraccions, a les grans ciutats només es recapta poc més de la meitat de les multes imposades, percentatge que s'ha de considerar senzillament ridícul.

17. Manuel MEDINA GUERRERO: "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundació Democràcia i Govern Local, número 1, febrer de 2003.

materials sobre aquest tema es concentra –i no seria inexacte dir “s’esgota”– en el control de l’arbitrarietat de la mesura impugnada, és a dir, si el repartiment dels recursos entre els ens locals pateix de manca de raonabilitat i, per tant, es pot considerar arbitrari (STC 150/1990, FJ 12), de manera que aquesta tendència de la doctrina constitucional pot conduir a l’erosió del contingut normatiu dels corresponents preceptes constitucionals, que es convertiren en mers enunciats buits de contingut. Per fi, conclou aquest autor exposant la doctrina del Tribunal Constitucional alemany, de la qual resulta que en períodes de crisi o estancament econòmic o, senzillament, en el cas que calgui complir determinats compromisos de disciplina pressupostària, es podria entendre contrari al principi de suficiència que s’acordessin retallades desproporcionades dels ingressos de les corporacions locals, mentre que els recursos del nivell de govern responsable de la seva suficiència no patissin cap minva o gairebé no es veiessin afectats.

Recentment s’han posat de manifest les mancances que presenta la suficiència financera com a principi constitucional:¹⁸ és un concepte ambigu, per la imprecisió de les competències exercides per cada ens local, i per la diferent amplitud, qualitat o eficiència que cada un dels mateixos aplica a la prestació del servei públic, presentant, a més, una relació de fricció amb altres principis configuradors de la Hisenda Pública General (solidaritat, responsabilitat o coordinació). Sembla que el constituent condioni, i vulgui matisar, que la suficiència es defineix en una relació directament proporcional al nivell de serveis i activitats que se li atribueix legalment a l’ens públic, amb l’equilibri consegüent. Crida l’atenció que la Constitució circumscriu la suficiència a l’àmbit de la Hisenda local, i es pot entendre que això és la conseqüència directa d’acceptar com una realitat, ja en el moment històric de la

seva promulgació, la de la insuficiència de recursos de les entitats locals, amb l’atorgament consegüent de l’estatus de “problema d’Estat”.¹⁹ Més que un principi en sentit estrictament jurídic, es configura com una pauta a la qual s’han d’atenir els poders públics a l’hora de regular i actuar sobre la Hisenda local, i, en aquest sentit, es podria observar com un fi o objectiu que perfecciona els altres principis, particularment el d’autonomia.

Per la seva banda, la Llei reguladora de les bases del règim local (Llei 7/1985) es limita en l’article 105.1 a reiterar el contingut del precepte constitucional: “*De conformidad con la legislación prevista en el artículo 5, se dotará a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales*”; és més, aquest precepte legal, mitjançant la remissió que fa a la legislació corresponent,²⁰ despulla el mandat constitucional de qualsevol operativitat especial.

2.2. Carta Europea d’Autonomia Local

Donats aquests trets i mancances de la formulació constitucional del principi de suficiència financera de les hisendes locals, és obligat anar també a les prescripcions de la Carta Europea d’Autonomia Local,²¹ la naturalesa de Tractat Internacional de la qual li proporciona una superioritat o primacia sobre la llei, per més que sigui peculiar.²²

En tot cas, els tractats són d’aplicació directa un cop publicats (article 1.5 del Codi Civil), i les seves disposicions només poden ser derogades, modificades o suspeses de la manera que es preveu en els mateixos o d’acord amb les normes generals del Dret internacional (article 96.1 de la Constitució). Per tant, el tractat, en aquest cas la Carta Europea d’Autonomia Local, no només té força activa de llei,

18. Isidro VALENZUELA VILLARRUBIA: “La suficiencia financiera de las Haciendas locales y sus carencias como principio”, *Impuestos*, número 17/2010, quinzena de l’1 al 15 de setembre de 2010.

19. Per a aquest autor, “*Es como si se aceptara que en el Estado descentralizado que instituye la Constitución Española, la Hacienda local parte de una situación de precariedad respecto al resto de Haciendas territoriales que hay que corregir, dotándola de una mayor protección, de mayores garantías*”.

20. La remissió de l’article 105.1 a l’article 5 manca actualment de sentit, perquè la redacció originària d’aquest últim precepte va ser declarada inconstitucional per la STC 214/1989, de 21 de desembre, i la Llei 11/1999, de 21 d’abril, va fer una nova redacció del precepte. Aquesta Llei, dins l’habitual incúria legislativa, no va alterar la redacció de l’article 105.1.

21. Feta a Estrasburg el 15 d’octubre de 1985, i ratificada per Espanya per l’Instrument de 20 de gener de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrer de 1989).

22. *Cfr.* Santiago MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, volum II, Iustel, 2006, p. 468-480.

sinó que a més té resistència davant lleis posteriors.²³ Les SSTC 49/1988 i 28/1991 destaquen que els tractats internacionals reben de l'article 96.1 de la Constitució la consideració de norma que, dotada de la força passiva que el precepte li atorga, forma part de l'ordenament intern; la seva suposada contradicció per les lleis o per altres disposicions normatives posteriors no és qüestió que afecti la constitucionalitat d'aquestes, sinó que, com a pur problema de selecció del Dret aplicable al cas concret, la seva resolució correspon als òrgans judicials en els litigis que coneguin. La STC 235/2000, de 5 d'octubre (FJ 11), desestima la invocació en el cas de la Carta Europea d'Autonomia Local,²⁴ però tot i que reitera la fórmula que "*con independencia de que los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal*", assenyalava que la simple lectura del seu text permet constatar que l'exigència del mèrit i la capacitat es refereix a la selecció del personal de les entitats locals; exigència que, sense cap mena de dubte, és respectada amb l'habilitació de caràcter nacional dels funcionaris locals.

D'aquesta manera, els principis que recull la Carta han de servir, en el que aquí interessa, per a una interpretació adequada de les normes legals internes reguladores de les hisendes locals. Qualsevol interpretació d'aquestes normes que vulveri aquests principis ha de ser rebutjada necessàriament.

La Carta proclama en el Preàmbul que les entitats locals s'han de beneficiar "*de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión*", i el seu article 9 (sobre els "*recursos financieros de las entidades locales*") assenta en l'apartat 1 el principi essencial: "*Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*". La resta del precepte estableix els principis complementaris d'aquest dret substancial:

- Els recursos financers de les entitats locals han de ser proporcionals a les competències previstes per la Constitució o per la Llei (apartat 2).

- Una part almenys dels recursos financers de les entitats locals ha de provenir d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte dels quals tinguin la potestat de fixar la quota o el tipus dins dels límits de la Llei (apartat 3).

- Els sistemes financers sobre els quals descansen els recursos de què disposen les entitats locals han de ser d'una naturalesa prou diversificada i evolutiva com per permetre'ls seguir, en la mesura del possible i en la pràctica, l'evolució real dels costos de l'exercici de les seves competències (apartat 4).

- La protecció de les entitats locals financerament més febles reclama l'adopció de procediments de compensació financera o de les mesures equivalents destinades a corregir els efectes del repartiment desigual de les fonts potencials de finançament, així com de les càrregues que els incumbeixen. Aquests procediments o mesures no han de reduir la llibertat d'opció de les entitats locals, en el seu propi àmbit de competència (apartat 5).

- Les entitats locals han de ser consultades, segons formes apropiades, sobre les modalitats d'adjudicació a aquestes dels recursos redistribuïts (apartat 6).

- En la mesura del possible, les subvencions concedides a les entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no ha de causar cap perjudici a la llibertat fonamental de la política de les entitats locals, en el seu propi àmbit de competència (apartat 7).

- Per tal de finançar les seves despeses d'inversió, les entitats locals han de tenir accés, de conformitat amb la Llei, al mercat nacional de capitals (apartat 8).

Aquests principis exigeixen un examen més detallat i sistemàtic, des de l'angle de la situació econòmica actual i de l'exacció de taxes.

2.3. Política econòmica nacional

Abans que res, la Carta predica el dret essencial de les entitats locals a tenir recursos propis suficients "*en el marco de la política económica nacional*" (article 9.1), el que resulta igualment obligat per la

23. Cfr. NEUS OLIVERAS JANÉ: "Los tratados internacionales y las fuentes del Derecho comunitario", tema 19 de *Manual de Derecho constitucional*, Atelier, 2009.

24. Es va invocar l'article 6.2 de la Carta, que disposa que: "*el Estatuto del personal de las entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera*".

competència exclusiva de l'Estat sobre les *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"* (article 149.1.13a de la Constitució). Queda exclòs, per tant, que les corporacions locals contradiguin o ignorin la política econòmica general la definició i direcció de la qual correspon a l'Estat.

A més, el dret de les entitats locals a l'accés al mercat nacional de capitals per finançar les seves despeses d'inversió, s'ha d'exercir *"de conformidad con la Ley"* (article 9.8), de manera que aquest accés (limitat a les despeses d'inversió i no extensiu a altres despeses) s'ha de produir també en el marc de la política econòmica general.

2.4. Finançament i competències

La Carta plasma el principi de proporcionalitat entre els recursos financers locals i les competències previstes constitucionalment o legalment (article 9.2). Es tracta d'una definició preferible a la constitucional, en emprar el terme proporcionalitat en lloc del de suficiència, ja que la suficiència no pot ser mesurada en abstracte, sinó en relació amb les competències que s'hagin d'exercir. No obstant això, en l'ordenament espanyol, com és sabut, aquesta qüestió no és pacífica: d'una banda, segueix obert el debat sobre si les entitats locals s'han de finançar en funció de les competències que els atribueix l'ordenament jurídic (serveis "propis"), o en funció de les que realment presten (serveis "propis" i "impropis"), denominant-se el cost que suposa la prestació d'aquests últims "despeses de suplència"; i, d'altra banda, a diferència de la tècnica seguida per a la delimitació competencial de l'Estat i les comunitats autònomes, la Constitució no va acollir el sistema de "l·listes" per enunciar les competències dels ens locals, a les quals ni tan sols es refereix; el legislador bàsic és qui ha regulat les competències d'exercici local, i ha habilitat per a això, a més de l'enumeració, una clàusula general de competències municipals pràcticament inabastable: *"El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios*

públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" (article 25 de la Llei 7/1985), la qual cosa acaba per difuminar la frontera de les atribucions locals.²⁵

També en relació amb les competències dels ens locals, la Carta predica la naturalesa diversificada i evolutiva del seu sistema financer perquè pugui seguir l'evolució real dels costos de l'exercici de les competències (article 9.4). Són manifestes les cauteles amb les quals s'assenta aquest principi: la naturalesa diversificada i evolutiva del sistema ho serà *"suficientemente"*; i el seguiment de l'evolució real dels costos ho serà *"en la medida de lo posible"*, si bé no només teòricament, sinó *"en la práctica"*.

Una conseqüència de les dues anteriors previsions de la Carta, relatives a la proporció i cost real de les competències, ha de ser la necessitat del finançament dels serveis traspassats per l'Estat o la Comunitat Autònoma. En aquest sentit, l'article 219.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol) atén al problema de l'assumpció de noves competències atribuïdes per les lleis i el consegüent augment de despeses per atendre-les. Amb aquesta finalitat: a) Es garanteixen als governs locals els recursos suficients per fer front a la prestació dels serveis la titularitat o gestió dels quals se'ls traspassi o delegui; b) Tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per finançar-les correctament, de manera que es tingui en compte el finançament del cost total i efectiu dels serveis traspassats; c) El compliment d'aquest principi és una condició necessària perquè entri en vigor la transferència o delegació de la competència; i d) A aquest efecte, es poden establir diverses formes de finançament, inclosa la participació en els recursos de la Hisenda de la Generalitat o, si escau, de l'Estat. D'aquesta manera, se subordina l'entrada en vigor de la transferència o delegació de qualsevol competència al seu acompanyament de l'assignació dels recursos necessaris per al seu finançament correcte, que haurà de tenir en compte el cost total i efectiu dels serveis que es traspassin. No es concreten les formes de finançament, que poden ser diverses. En el mateix sentit, l'article 84.4 de l'Estatut disposa, amb caràcter més

25. Cfr. Isidro VALENZUELA VILLARRUBIA, obra citada en la nota 18.

general, que la Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals.²⁶

Cal abordar també aquesta relació de proporció entre competències i finançament no des del segon terme, sinó des del primer, és a dir, deixant d'exercir els ens locals competències impròpies a través de les esmentades "despeses de suplència" pròpies dels "serveis impropis". La qüestió, sens dubte, presenta un profund calat polític i jurídic, i difícilment es podrà solucionar a través de l'exacció de taxes, ja que aquests serveis se solen prestar a persones amb una capacitat econòmica mínima o inexistent.

Finalment, no es pot oblidar que, respectant l'autonomia financera local, cal tenir en compte la necessitat d'assegurar una capacitat de despesa comparable entre les entitats locals.

2.5. Autonomia financera local

La Carta proclama dos principis relatius a l'autonomia financera: en primer lloc, una part almenys dels recursos financers de les entitats locals ha de provenir d'ingressos patrimonials i de tributs locals (article 9.3); i, en segon terme, les entitats locals han de ser consultades sobre les modalitats d'adjudicació a aquestes dels recursos redistribuïts (article 9.6).

En el primer sentit, la Conferència de Riga sobre la democràcia local als albors del segle XXI (3 i 4 de maig de 2001) va insistir en la necessitat que els estats permetin que un percentatge adequat dels recursos de les entitats locals vingui dels impostos locals, sense limitar-los de manera indeguda. No obstant això, aquesta recomanació va ser desconeixuda obertament en la Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei d'hisendes locals, que va proclamar l'exempció per a la immensa majoria dels contribuents (totes les persones físiques i societats amb una xifra de negoci inferior a un milió d'euros) d'un dels impostos bàsics de la Hisenda local, l'Impost sobre Activitats Econòmiques, el recàrrec provincial del qual és, d'altra banda, la font

d'ingressos essencial per tributs propis de les diputacions provincials (article 124 LHL).

També l'Informe presentat a la mateixa Conferència per G. Marcou,²⁷ va destacar, respecte del control dels recursos propis, una tendència molt general a la disminució del producte de la fiscalitat pròpia, amb la consegüent disminució de l'autonomia financera, amb les excepcions d'Itàlia i de Suècia. Es va advertir que per sota de cert nivell, que es pot situar en el 30 per cent, la fiscalitat pròpia no pot jugar bé el seu paper, ja que quan representa una part massa feble dels recursos totals, un augment d'aquests suposa un increment dels tributs massa important per ser políticament acceptable. Per fi, es va concloure que els impostos compartits no garanteixen l'estabilitat dels recursos, perquè la fórmula de repartiment es pot modificar cada any, ni l'autonomia de la despesa, que es pot emmarcar estrictament en normes relatives a competències materials. Tampoc no es deixa d'esmentar que la competència interterritorial pressiona a la baixa la pressió fiscal, amb la consegüent disminució de la fiscalitat pròpia. Com és natural, tots aquests fenòmens (inclosa la Llei 51/2002, de reforma de la LHL), condueixen a l'augment paral·lel de la participació en els tributs de l'Estat, fins i tot específicament per compensar les exempcions introduïdes en l'Impost sobre Activitats Econòmiques (*cfr.* Disposició addicional desena de la Llei 51/2002), amb la igualment paral·lela dependència d'aquesta participació i disminució de l'autonomia financera.

El mateix article 9.3 de la Carta conté una precisió essencial relativa als tributs locals, exigint que respecte dels mateixos les entitats locals hagin de tenir la potestat de fixar la quota o el tipus dins dels límits de la Llei. Així ho recull la Llei d'hisendes locals en tots els impostos i resulta de la normativa que regeix tant les taxes com les contribucions especials. Com és sabut, el control jurisdiccional en aquests casos s'haurà de cenyir al respecte d'aquests límits legals i, eventualment, a l'exclusió de qualsevol arbitrariedad, però no podrà entrar a enjudiciar l'ús de la potestat de fixar la quota o el tipus dins aquests límits, que és una potestat, en aquest sentit, sobirana. El mateix es pot recordar

26. *Cfr.* Emilio ARAGONÉS BELTRÁN: "Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Cuadernos de Derecho Local*, número 14, 2007.

27. *Cfr.* *Documents Pi Sunyer 13*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, novembre de 2001.

respecte de les bonificacions potestatives permeses en la Llei.²⁸

Segons l'article 9.6 de la Carta, la consulta a les entitats locals s'ha de fer "*según formas apropiadas*", de manera que es remet a les que estableixi cada ordenament intern, si bé han de ser "*apropiadas*", el que difícilment pot ser el cas d'Espanya, d'acord amb la tradició en la regulació de les hisendes locals, relatant algun autor en detall el que anomena "procés negociador" de la mateixa Llei d'hisendes locals de 1988, i esmentant fins i tot les limitacions que els pactes assolits suposaven a la pràctica a la sobirania parlamentària.²⁹

2.6. Compensació i subvencions

La Carta proclama addicionalment altres dos principis: el primer relatiu a la protecció dels ens locals més febles financerament, i el segon al caràcter incondicionat de les subvencions.

En virtut del primer principi, aquesta protecció reclama l'adopció de procediments de compensació financera, o de les mesures equivalents destinades a corregir els efectes del repartiment desigual de les fonts potencials de finançament, així com de les càrregues que els incumbeixen (article 9.5). No obstant això, ni aquests procediments ni aquestes mesures han de reduir la llibertat d'opció de les entitats locals, en el seu àmbit de competència.

Segons el segon dels principis, les subvencions concedides a les entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics (article 9.7). Però el precepte conté dues cauteles: això serà "*en la medida de lo posible*", i la concessió de subvencions no haurà de causar cap perjudici a la llibertat fonamental de la política de les entitats locals, en el seu àmbit de competència.

Les dues qüestions no deixen de suscitar problemes, ja que moltes vegades, lluny de compensar ens locals financerament més febles, resulta que les subvencions s'atorguen a les grans capitals. Així, l'indicat Informe

de la FEMP³⁰ assenyala, pel que fa al reforçament de l'aportació de l'Estat cap a polítiques estratègiques, que en política de subvencions al transport col·lectiu de viatgers urbà, la quantitat que reben tots els municipis vinculats al programa és bastant inferior al que rep Madrid o Barcelona individualment pels seus contractes programes.

3. Autonomia local en l'establiment de les taxes

3.1. Decisió política

La recaptació per taxes, com ha quedat assenyalat, ha tingut tradicionalment, i manté en l'actualitat, un abast gens menyspreable: ha ascendit l'any 2009 a 5.364,87 milions d'€, és a dir, el 8,74% del total dels ingressos municipals i el 20,43% dels ingressos per tributs propis. Essencialment, això és degut al fet que les corporacions municipals són administracions prestadores de serveis i titulars d'un cercle molt ampli de domini públic.

A més, no hi ha dubte de la potencialitat recaptadora que permet l'ordenament jurídic, almenys en alguns dels fets imposables i en algunes de les quanties. Desenvolupant aquesta potencialitat es pot si més no fer front a la disminució de la generació de fets imposables conseqüència de la crisi econòmica. És obvi que si l'augment de la població, del consum, de l'activitat econòmica i, específicament, de l'activitat empresarial fomenta la generació de fets imposables, la disminució en sentit contrari la minora. La qüestió serà, doncs, analitzar les possibilitats per ampliar l'aplicació i per incrementar el rendiment de les taxes, però també deixar constància dels corresponents límits.

Possibilitats i límits que s'han d'examinar a la llum del principi d'autonomia local, en els termes que han quedat exposats, que remetent constantment a la llei. No obstant això, les normes legals aplicables a les taxes susciten no pocs interrogants, citant Lago Montero i Guervós Maíllo³¹ com més importants els següents: la

28. Cfr., més àmpliament, Emilio ARAGONÉS BELTRÁN: "Ordenanzas reguladoras de los tributos locales (tasas, contribuciones especiales e impuestos)", *Cuadernos de Derecho Local*, número 20, 2009.

29. Manuel SIERRA TOMÁS: *La aplicación de la Ley de Haciendas locales de 1998. Aspectos jurídicos y económicos*, Marcial Pons-Escuela d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1998.

30. Cfr. nota 6.

31. José M. LAGO MONTERO i M. de los Ángeles GUERVÓS MAILLO: *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons, 2004.

insuficient regulació legal de les taxes, la desmesurada exaltació de l'autonomia local i el deficient enteniment del paper del principi de capacitat econòmica.

Certament, la regulació legal de les taxes suposa la màxima exaltació de l'autonomia tributària local. Abans que res, pel caràcter potestatiu del seu establiment o no, així com per l'àmplia discrecionalitat en la fixació de les quanties i, sobretot, perquè es deixa en mans de cada corporació local la qüestió essencial de decidir la forma de repartiment del cost de les despeses públiques originades per l'actuació administrativa i per la prestació de serveis, ja sigui per via d'impostos guiats pel principi de la capacitat econòmica, ja sigui per la via de taxes, guiades pel principi de l'equivalència entre el cost de l'activitat o servei i el benefici obtingut pel subjecte.

En deixar la Llei aquesta decisió en mans de cada una de les corporacions locals, la consagració de l'autonomia local arriba al seu màxim, ja que es tracta d'una decisió de gran transcendència política i de connotacions ideològiques. Que això s'entengui com desmesurat o no, dependrà precisament de l'enteniment que es tingui de la pròpia autonomia local.

Dos autors han incidit, en temps diferents i en ocasió de l'examen de problemes ben diversos, en aquesta qüestió:

A) L'any 1953, García de Enterría,³² en ocasió d'estudiar la naturalesa de les tarifes dels transports urbans de Madrid, va assenyalar que l'enunciat clàssic de les taxes en va ressaltar el caràcter de contraprestació per la utilització individual d'un servei, inserint amb això la seva estructura dins d'un fenomen de canvi. Així, Adam Smith va parlar de "contribucions particulars" com oposades a "contribució general", finançant aquesta última les despeses establertes per al benefici de tota la societat i havent de ser abonada per tots, en proporció a les seves respectives capacitats; mentre que les "contribucions particulars" han ser abonades per les persones que causen la despesa i que són, en la seva major part, immediatament beneficiades per

aquesta despesa. S'acudeix per aquesta doctrina clàssica a justificar la taxa a través de la tesi de la divisibilitat o indivisibilitat dels serveis públics i de les necessitats col·lectives, del diferent ús individual dels serveis i de la dada de la voluntarietat d'aquest ús individual.

Una conseqüència d'aquest enunciat clàssic és la necessitat de la "tarifa suficient": s'ha de recórrer necessàriament a la taxa quan es tracti de proveir serveis d'utilitat individualitzada per no agreujar, injustament, els altres contribuents no beneficiats. Com afegeix el mateix autor, tota la concepció clàssica de la taxa té una arrel inequívocament liberal i, més concretament, individualista, sostenint que els serveis públics estan ordenats a l'interès purament individual dels seus usuaris, arribant fins i tot algun autor d'aquesta línia política a generalitzar aquest criteri, postulant obertament la supressió dels impostos generals i la seva substitució per impostos especials i preus públics de contraprestació.

El mateix García de Enterría exposa tot seguit que aquest enunciat clàssic presenta flancs greus: oblidada la naturalesa essencial de la taxa com a tribut, com exacció pública; s'orienta al principi commutatiu de justícia quan el criteri hisendístic parteix en essència de criteris polítics de distribució de les càrregues, és a dir, el principi distributiu de justícia; parteix de la tesi equívoca de la divisibilitat dels serveis públics, ja que en rigor tots els serveis serien divisibles; i, sobretot, atomitza l'objectivitat del servei públic, en ignorar-ne el caràcter essencial de servei "col·lectiu" i per a una necessitat "col·lectiva".³³

L'obvi de les consideracions anteriors va portar a un correctiu de la tesi clàssica, proposant que la taxa sostindria la despesa d'utilització i els impostos finançarien el cost de l'establiment del servei, ja que la seva existència afecta directament la comunitat. Aquest correctiu no és suficient per a García de Enterría, que rebutja un tractament quasi comercial basat en la voluntarietat de l'ús del servei, ja que, en tot cas, la llibertat d'ús o no equival a la llibertat de renunciar a una

32. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos", *Revista de Administración Pública*, número 12, 1953.

33. GARCÍA DE ENTERRÍA assenyala al respecte que l'elevació a servei públic de molts serveis abans privats es fa justament amb vista i en virtut d'aquesta caracterització i tractament col·lectius, fins i tot des del punt de vista financer. I cita com exemple especialment significatiu la llavors coneguda com assegurança de malaltia, la prestació material de la qual és perfectament divisible i el funcionament de la qual entra en marxa en virtut de la demanda o provocació individual. Tanmateix, s'hi exclou el finançament per part de l'usuari i s'hi acudeix al finançament col·lectiu o global, fins i tot amb contribucions del pressupost ordinari.

Como és sabut, és de permanent actualitat el debat sobre la necessitat o conveniència d'introduir també en el servei de salut contribucions individuals per part dels usuaris.

part fonamental de la vida social: el veritable títol de la taxa, com a veritable exacció pública, és la llei.

I la conclusió és la ja avançada: la raó determinant que un servei concret es cobreixi totalment o parcialment amb taxes o amb impostos no és financera, sinó política (Wagner). La taxa és un instrument polític amb vista a la limitació o l'ordenació del consum de certs béns i serveis públics. Això dona lloc a les problemàtiques de la "tarifa bonificada" i dels "preus polítics".

B) El 1996, com a conseqüència de la doctrina constitucional de l'esmentada STC 185/1995, Ramallo Massanet³⁴ insistia que la qüestió de fons, de caràcter substantiu, que es plantejava amb la Llei de taxes i preus públics no era cap altra que la de decidir de quina manera es pretén repartir el cost de les despeses públiques originades per l'actuació administrativa: si per via de tributs –i essencialment impostos– guiats pel pagament d'acord amb el principi de la capacitat econòmica del subjecte, o per la via d'altres recursos que en guien el pagament pel principi de l'equivalència entre el cost de l'activitat administrativa realitzada i el benefici obtingut pel subjecte.

El mateix autor reitera que és aquesta una decisió d'una transcendència política –i de connotacions ideològiques– que va molt més enllà de l'estructura jurídicotècnica del preu públic, de la finalitat de flexibilitzar i agilitar l'activitat financera pública o de racionalitzar i simplificar el sistema tributari i, fins i tot, del central problema del seu sotmetiment al principi de legalitat.³⁵

3.2. Article 21.1 LHL

Així les coses, s'ha sostingut la necessitat que sigui la Llei la que determini els serveis públics que, obligatòriament, s'han de finançar amb taxes, i els que s'han de finançar amb impostos, cosa que, s'ha dit també, seria exigida pel principi de reserva de llei. Però no és aquest

el criteri seguit per la Llei d'hisendes locals, que es limita a establir en l'article 21.1 una llista de serveis pels quals no poden exigir taxes les entitats locals, mentre que en els altres serveis hi ha una llibertat absoluta per exigir o no taxes.

Segons el citat article 21.1, les entitats locals no poden exigir taxes pels serveis següents: a) Abastament d'aigües a fonts públiques; b) Enllumenat de vies públiques; c) Vigilància pública en general; d) Protecció civil; e) Neteja de la via pública; f) Ensenyament en els nivells d'educació obligatòria.

Lago Montero i Guervós Maíllo³⁶ assenyalen que, en la majoria dels casos d'aquesta llista prohibitiva de serveis pels quals no cal exigir taxes, passa senzillament que no es dona un dels pressupòsits legitimadors de la taxa, l'existència d'un servei individualitzable en un destinatari concret. És el cas de l'enllumenat de vies públiques, vigilància pública en general, protecció civil i neteja de la via pública. Tampoc no és imaginable, per raons de practicabilitat en la gestió, la prestació del servei d'abastament d'aigües a fonts públiques, usuari per usuari, i amb un funcionari als comandaments de les aixetes. Queda, doncs, com a supòsit d'exclusió deliberada de l'exigència de taxes el de la prestació del servei d'ensenyament en els nivells d'educació obligatòria, servei bàsic on n'hi hagi.

En canvi, García de Enterría, en esmentar l'assegurança de malaltia,³⁷ trasllada la divisibilitat tant a l'ensenyament primari com a tots els casos del llavors vigent article 441 de la Llei de règim local, que feia referència als mateixos supòsits que ara l'article 21.1 LHL, tot i que amb algunes diferències que interessa destacar pel fet de poder tenir algun valor ara:

– No es feia esment a la protecció civil, concepte llavors inexistent.

– Al cas d'enllumenat públic s'afegia: "*salvo las instalaciones especiales que el Ayuntamiento acordare en determinadas vías a solicitud de los interesados*".

34. Juan RAMALLO MASSANET: "Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional del tributo)", *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, número 90, 1996.

35. L'Exposició de Motius de la mateixa Llei de taxes i preus públics destacava en aquest sentit l'aspiració "a conseguir una estructura más diferenciada de los ingresos públicos coactivos, que haga recaer sobre los beneficiarios directos de ciertos servicios y actividades públicas el coste de su prestación, en lugar de financiarlos con impuestos generales aplicables a todos los ciudadanos [...]. Con esta asociación del principio básico de capacidad económica y del de equivalencia o beneficio para articular determinados tributos se espera mejorar no solo la suficiencia del sistema en su conjunto, sino los componentes de equidad y justicia del mismo, manteniendo al mismo tiempo el objetivo de contención de la presión fiscal individual".

36. Obra citada en la nota 31.

37. Cfr. la nota 33.

– Pel que fa a la vigilància pública, la LHL afegeix la nota: “*en general*”, mentre que en el text de 1950 s’esmentava “*excepto en los casos taxativamente determinados en el artículo precedente*”, en el qual se subjectava a taxa la “*vigilancia de establecimientos, espectáculos y esparcimientos públicos que la requieran especial*” (número 6è). L’article 10.4 del Reglament d’hisendes locals de 4 d’agost de 1952 disposava que “*la tasa por vigilancia especial de establecimientos, espectáculos y esparcimientos públicos tendrá efecto cuando las Empresas hayan solicitado la prestación de un servicio especial no comprendido entre los ordinarios establecidos por el Ayuntamiento, o cuando la tasa tenga carácter general*”.

– A la neteja de la via pública s’afegia el 1950: “*pero esta prohibición no obstará a las prestaciones que, para la limpieza de cada calle, impongan a sus vecinos las ordenanzas municipales*”.

– La referència actual a l’ensenyament en els nivells d’educació obligatòria,³⁸ es feia el 1950 a la “*instrucción pública elemental*”.

– El text de 1950 comprenia també la “*conducción y enterramiento de los pobres*” i l’“*asistencia médica de*

urgencia”. En canvi se subjectava a taxes l’“*asistencia y estancias en los hospitales, sanatorios y dispensarios municipales, cuando se trate de personas pudientes o cuyos gastos deban sufragarse por entidades que lo sean*”.

Els supòsits en què no es poden exigir taxes, sia pel fet de prohibir-ho l’article 21.1 LHL o pel fet de faltar els requisits per a això, no sempre han estat pacífics. Així, la jurisprudència ha declarat:

1. No es pot parlar de “vigilància especial”, sinó de “vigilància pública en general”, pel servei de la qual no es pot exigir cap taxa en un cas de festeig taurí (STS de 17 d’abril de 1996).³⁹ A la mateixa conclusió arriba la STS de 14 d’abril de 1992, referida a partits de futbol.⁴⁰ No hi ha cap afecció particular en el servei de guarderia rural, que se subsumeix en el de vigilància pública (SSTSJ de la Comunitat Valenciana de 6 de febrer de 1998 i de 30 d’abril de 2002).⁴¹ També s’exclouen per part de la STSJ de Castella-la Manxa de 7 de març de 1996 els serveis de guarderia rural.⁴² No hi ha vigilància especial en el desplegament de la Policia local amb motiu d’un concert (STSJ de Balears de 21 de gener de 1997).

38. El text originari de la LHL feia referència a l’“*educación preescolar y educación general básica*”, i va ser substituït per la Llei 25/1988 per “*educación obligatoria*”, com una senzilla millora tècnica d’acord amb les modificacions legals en matèria d’ensenyament obligatori.

39. En aquest cas de festeig taurí, les taxes aplicades ho van ser pels serveis prestats per la Policia municipal, les dotacions de la qual van ser reforçades als voltants de la plaça de toros els dies de corrida, però sense que hi hagués cap sol·licitud de l’esmentada empresa, ni l’activitat dels agents consta que es dirigís de manera especial a ordenar l’activitat realitzada a l’interior de la plaça, sinó a ordenar el trànsit als voltants i a atendre la genèrica prevenció general en situacions d’aglomeració de persones i vehicles, de manera que l’afectat no va ser especialment la plaça de toros, sinó els assistents als festeigs taurins i fins i tot els qui simplement circuessin per la zona durant les hores de les corrides.

40. En aquest cas, la taxa es va girar pel servei prestat pels guardes, motoristes i cotxes patrulla als voltants de l’estadi, diversos dies en què se celebraven partits de futbol. Ni l’entitat esportiva va sol·licitar el servei, ni el mateix consta que fos dirigit de manera especial a ordenar l’activitat realitzada a l’estadi; per contra, el servei va ser prestat als seus voltants i la seva finalitat principal va ser atendre les necessitats generals del trànsit de la zona i les genèriques de prevenció general en situació d’intensa concurrència de persones, de manera que, segons el Tribunal Suprem, l’objecte del mateix i que va afectar especialment, no va ser el club de futbol en particular, sinó tots els assistents a l’estadi i fins i tot els qui simplement circuïssin per la zona durant les hores de desenvolupament del partit, de manera que l’activitat municipal no es pot qualificar de “vigilància especial”, i, en conseqüència, és improcedent exigir-ne cap taxa per la prestació.

41. Sobre la Taxa de guarderia rural, aquesta sentència ressalta que segons l’article 21 LHL, les entitats locals no poden exigir taxes pels serveis següents: c) Vigilància pública en general, i els camins rurals són béns de domini i ús públic local, la conservació i policia dels quals són de la competència de l’entitat local, i la seva conservació, vigilància i seguretat no es pot considerar com la prestació d’un servei o realització d’activitats administratives als ciutadans, sinó com una actuació en béns la conservació i vigilància dels quals ha de realitzar l’Ajuntament, i el finançament dels quals es realitza a través dels impostos. Comprenent el servei de guarderia, segons l’Ordenança, la vigilància rural, que participa del concepte de vigilància pública general de l’article 21.c) LHL, que no es refereix, afecta o beneficia de manera particular el subjecte passiu, i que no és de sol·licitud o recepció obligatòria (requisits ineludibles del fet imposable, article 20.1 LHL). S’ha de concloure determinant la il·legalitat de l’Ordenança reguladora i la inexigibilitat de la taxa.

42. Segons aquesta sentència, la definició del fet imposable que fa l’article 2 de l’Ordenança reguladora –per raó del servei de vigilància i guarderia que presta l’Ajuntament a les finques de cultiu agrícola o forestal radicades al terme municipal– xoca frontalment amb la prohibició legal d’exigir taxes per la vigilància pública en general –article 21.1.c) LHL–, una apreciació que no es basa en una mera coincidència nominal, en constatar que el Reglament del Servei, al sosteniment del qual es dirigeix la controvertida taxa de guarderia rural, atribueix al mateix la vigilància de les propietats rústiques, i, en general, la neteja i conservació dels camins rurals, el desplegament de les disposicions sobre repoblació forestal i fins i tot de les podes, entre altres.

2. En canvi, hi ha vigilància especial singular i efectiva en el servei de dipòsit municipal de vehicles (STS de 5 de juliol de 2003). No obstant això, s'exclouen doctrinalment altres supòsits, com ara servei de vigilància nocturna (hereu dels antics "serens") o d'habitatges situats a urbanitzacions aïllades.⁴³

3. Són nul·les les suposades taxes de "control i inspecció del tancament de solars" i "control, registre i inspecció de solars edificables" (STSJ de Catalunya de 28 de gener de 1997).⁴⁴

4. No hi ha cap activitat singularitzada en un subjecte passiu concret en la il·legal taxa per prestació del servei de gestió del recàrrec de l'IAE, amb la que nombrosos ajuntaments han castigat les diputacions respectives (STS d'1 de juliol de 2003).

5. En matèria de neteja de la via pública, la STS de 2 de febrer de 1996 conclou que, tractant-se de vies amb ús i destí públic, no és possible l'exacció de la taxa que ara s'impugna, i és irrellevant el fet que no s'hagi produït encara la recepció provisional de les obres: no és la realitat la que s'ha de sacrificar davant el formalisme, sinó al revés, és aquest el que ha d'adoptar les fórmules que calguin per concordar amb aquesta realitat, amb les úniques limitacions, naturalment, que puguin imposar principis superiors de

legalitat. Per a les SSTS de 25 de setembre de 2002, de 27 de maig de 2002, d'1 de juny de 2002 i de 25 de setembre de 2002, és improcedent l'establiment d'una taxa per sufragar el servei de neteja a les estacions d'esquí, perquè es tracta d'un supòsit de no-subjecció de neteja a la via pública.⁴⁵ Segons la STSJ de Navarra de 6 d'octubre de 2000, és improcedent l'exacció d'una taxa per la retirada de la via pública de cartells, pancartes, banderoles i adhesius col·locats per un sindicat amb motiu d'una manifestació, en tractar-se d'elements normalment utilitzats en l'exercici del dret constitucional de reunió, i sense que hi hagi hagut una desproporció o un ús incorrecte de la via pública, i, per tant, l'activitat s'ha de qualificar com neteja de la via pública.⁴⁶

6. Respecte de l'ensenyament, s'ha d'entendre que no inclou els serveis o les activitats complementàries, com ara servei de menjador, de transport, etc. La STSJ d'Andalusia (Granada) de 4 de març de 1996 va fer extensiva la no-subjecció a l'ocupació de les cases de mestres, assenyalant que les edificacions per a habitatges destinats a l'ús de mestres constitueixen béns de domini públic afectes a un servei públic docent (article 4 del Reglament de béns de les entitats locals); es tracta, per tant, de la prestació

43. Cfr. S. ARNAL SURIA: *Los nuevos impuestos municipales y otras exacciones de Derecho público de las entidades locales*, Valencia, Siete, 1990, p. 83.

44. Aquesta sentència ressalta que la supressió per part del legislador d'un tribut local ha de ser acatada per les corporacions locals, que no poden substituir el que en constitueix l'objecte imposable per una suposada taxa, sense qualsevol suport legal, ja que ni els suposats serveis que es preveuen són de recepció obligatòria ni tenen fonament en el Reglament de serveis de les corporacions locals, ni, en tot cas, són diferents dels de vigilància pública en general pels quals no es poden exigir taxes, segons l'article 21.1.c) de la Llei 39/1988. L'extrema vaguetat de la certificació municipal aportada amb el seu escrit de conclusions confirma plenament la desviació de poder que es pretén encobrir ("*evaluar y mantener los solares en buen orden, entre otras finalidades coherentes con la legislación urbanística*").

45. Per a aquestes sentències, el servei de neteja de la via pública, que l'apartat e) de l'article 21 LHL, seguint una constant legislativa, exclou de l'exigència de taxes municipals, no és susceptible de reducció a la retirada de la brutícia produïda pel ús dels carrers i de les places per part dels veïns. Abans, al contrari, encara que la LHL no defineix el concepte jurídicament indeterminat de neteja viària, no hi ha dubte que comprèn, en termes generals i en bona lògica, mantenir les vies públiques en condicions de practicabilitat per a vianants i vehicles amb la retirada dels obstacles que la puguin impedir, com passa amb el meteor de la neu, encara que aquesta, com es pot entendre fàcilment, no permeti, sense més ni més, la seva assimilació a brutícia. En aquest sentit, el "servei de neteja de neu" o "servei de llevaneus" no hi ha dubte que es troba integrat en l'obligatori de neteja viària a què es refereix l'article 26.1.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, i, per tant, exclòs de la seva possibilitat de finançament a través de taxes i preus públics, segons expressa prescripció, com s'ha vist, de la LHL. La conclusió anterior no pot quedar desvirtuada perquè la forma de prestació del servei aquí qüestionat sigui diferent en el cas de neteja viària (concert) que en el de llevaneus (concessió), ni perquè sigui assimilable al servei de vigilància especial establert a altres ajuntaments, ni perquè el servei es presti no només respecte de vies públiques, sinó també d'espais o superfícies privades, ni perquè aquesta retirada de neu exigeixi mitjans tècnics i inversions que excedeixen notòriament els necessaris en un servei de neteja normal, ni perquè sigui consubstancial a una localitat que només té com a raó d'existència l'activitat que es desenvolupa al voltant d'una estació d'esquí.

46. Per a la sentència, no hi ha cap altra possible consideració si es té en compte que es tractava d'una activitat exercida lícitament per part dels sindicats convocants de la manifestació, activitat en la qual és normal i adequat a l'exercici del dret l'ús dels mitjans descrits abans, i no es desprèn dels informes abans esmentats que hi hagi existit una desproporció en l'activitat realitzada a la manifestació, o que s'hi hagi provocat un ús incorrecte de la via pública o del mobiliari urbà, que hagi generat la necessitat d'una activitat municipal extraordinària per a la reposició d'aquests béns municipals, en relació amb els estàndards que es consideren sociològicament normals i adequats per a l'exercici del dret de reunió que va tenir lloc.

d'un servei públic, el servei públic docent, i, com a tal, no sotmès a gravamen.

7. Els serveis o les activitats gravats amb taxes han de ser de "competència local", de manera que és nul·la l'Ordenança el fet imposable de la qual consisteix en "*la realización de las actividades administrativas que se dicen de competencia local consistentes bien en la concesión de licencia municipal al titular del área privada de caza para el ejercicio de la actividad de caza dentro del ámbito territorial del área privada que se encuentre dentro del término municipal y la revisión anual del expediente de licencia; o bien en la concesión de licencia municipal al titular del área privada de caza para la instalación de rótulos indicativos del área visibles desde la vía pública*" (STSJ de Catalunya de 24 de maig de 2007).⁴⁷

3.3. Necessitat d'Ordenança fiscal

La Llei d'hisendes locals no estableix taxes, sinó que autoritza les corporacions locals a establir-les, el que necessàriament han de fer a través de la corresponent Ordenança fiscal. La jurisprudència constitucional ha acceptat com a conforme al principi de reserva de llei el fet que aquesta deixi un ampli camp a la regulació per part de l'Ordenança, que en matèria de taxes arriba a l'existència mateixa d'aquestes. L'Ordenança no es pot equiparar a un Reglament estatal o autonòmic, ja que respon al principi democràtic, i és un producte directe de la representació del poble.

Els fonaments jurídics 9 a 11 de la STC 233/1999, declaren constitucional la regulació de les taxes en la

LHL: Quan es tracta de les taxes hi ha una especial flexibilitat de la reserva de llei tributària, i és admissible una major intervenció de la potestat d'Ordenança en els ingressos, com les taxes, en els quals s'evidencia, de manera directa i immediata, un caràcter sinalagmàtic que no s'aprecia en altres figures impositives; no és possible traslladar sense matisacions la doctrina sobre la reserva de llei de la STC 185/1995, ja que la imposició i ordenació de les taxes municipals correspon al Ple de la corporació, òrgan que respecta escrupolosament les exigències d'autoimposició o d'autodisposició de la comunitat sobre si mateixa, que s'endevinen en el substrat últim de la reserva de llei (STC 19/1987); en virtut de l'autonomia dels ens locals constitucionalment garantida i del caràcter representatiu del Ple de la corporació municipal, cal que la Llei estatal atribueixi als acords dictats per aquest (així, els acords dimanants de l'exercici de la potestat d'Ordenança) un cert àmbit de decisió sobre els tributs propis del municipi, entre els quals hi ha les taxes; la LHL delimita el fet imposable de les taxes en termes prou precisos com per circumscriure la decisió dels municipis en la mesura que exigeix la reserva de llei estatal constitucionalment imposada, de manera que respectant l'autonomia local, garanteix al mateix temps la uniformitat essencial de tracte que reclama el principi de reserva de llei en establir en l'article 20 una definició abstracta, encara que prou perfilada, tancada, de les taxes.

Per tant, en les taxes el paper de l'Ordenança és totalment imprescindible: no hi ha taxes sense acord d'imposició i Ordenança reguladora. L'Ordenança és insuprimible en les taxes, donada la desregulació estatal en què viuen i que propicia l'amplitud del camp de l'Ordenança.⁴⁸

47. Per a la sentència, sent pacífic que l'exercici de la caça i l'atorgament de llicències és competència de la Comunitat Autònoma recurrent i no de l'ens local demandat, la contestació a la demanda invoca com a títols competencials les lletres a) i b) de l'article 25.2 de la Llei 7/1985 en matèria de seguretat a llocs públics i conservació de camins i vies rurals. No obstant això, cap d'aquests títols competencials, fins i tot en la hipòtesi que tinguin a veure amb l'exercici de la caça, habilita per a la imposició d'una taxa. Segons l'article 21.1.d) del TRLHL, "*las entidades locales no podrán exigir tasas por los servicios siguientes: ... c) Vigilancia pública en general*", sense que la prevenció dels accidents de caça que s'esmenten sigui competència de l'ens local i menys que exigeixin una llicència local per a aquesta prevenció. Pel que fa a la conservació de camins i vies rurals, a part de pertànyer a la categoria d'utilització del domini local, tampoc no justifica la imposició d'una taxa als titulars de les àrees de caça. En aquest sentit, la STSJ de la Comunitat Valenciana de 6 de febrer de 1998 ja va declarar que els camins rurals són béns de domini i ús públic local, la conservació i policia dels quals són de la competència de l'entitat local, i la seva conservació, vigilància i seguretat no es pot considerar com la prestació d'un servei o realització d'activitats administratives als ciutadans, sinó com una actuació en béns de conservació i vigilància dels quals ha de realitzar l'Ajuntament, i el finançament de la qual es realitza a través dels impostos.

48. LAGO MONTERO i GUERVÓS MAILLO, obra citada en nota 31, p. 73. Aquests autors critiquen com excessiu l'àmbit que es concedeix a les ordenances en matèria de taxes.

4. Taxes per ocupació del domini públic local

4.1. Elements qualitius⁴⁹

Des de la Llei 25/1998, tenen en tot cas la consideració de taxes les prestacions patrimonials que s'estableixin per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local, que en el text originari de la Llei d'hisendes locals es conceptuaven com a preus públics.⁵⁰

L'article 20.3 LHL, recull fins a 22 supòsits d'utilització o aprofitament pel qual es poden establir taxes, però aquest llistat o enumeració és merament exemplificatiu, i queda oberta la possibilitat de trobar més figures que es puguin sumar a les exemplificades, sempre que encaixin en el concepte sintètic i abstracte de l'article 20.1 LHL. L'inici mateix de l'article 20.3 fa referència a "*cualquier supuesto*" d'utilització o aprofitament, i a que els 22 supòsits que s'esmenten ho són "*en particular*".

Com ha quedat assenyalat, la recaptació per aquest tipus de taxes és sensiblement inferior a la corresponent a les taxes per prestació de serveis (el 2009, 4.260,07 milions d'€ d'aquestes, i només aproximadament una quarta part, 1.104,80 milions d'€, de taxes per utilització o aprofitament especial). En aquesta desproporció incideix un arrossegament històric, que es manifesta en dits populars tan lamentables com "*el que es del común no es de ningún*",⁵¹ o en al·legacions com les desestimades per la STSJ de Catalunya 301/2010, de 25 de març, que les va contestar així: "*que nadie utilizara o no el terreno es del todo punto irrelevante a estos efectos, al tiempo que el estado y acceso del mismo tampoco puede desvirtuar ni su calificación como de dominio público ni el devengo de la tasa, de manera que un particular pudiera disfrutar de él de forma gratuita. Ha de destacarse al respecto que el art. 132 de la Constitución, por primera vez en la historia constitucional española e incluso en el constitucionalismo*

europeo, incorpora una serie de reglas a propósito de los bienes de dominio público o demaniales, cuyo aprovechamiento especial o utilización privativa ha de dar lugar a la correspondiente contraprestación en forma de tasa".

La realitat pràctica no reflecteix sempre la importància que s'hauria de donar a aquest supòsit d'exacció de taxes. Com assenyalen Lago Montero i Guervós Maíllo,⁵² en les ocupacions de domini públic sempre està indicada l'exigència d'una taxa per rescabalar la comunitat de l'especial i excloent gaudi que realitza l'usuari, per evitar l'abús que si no es produiria i per gravar l'enriquiment que aflueix al patrimoni de l'usuari, que incorpora ara un dret d'ús que abans no tenia. S'ha de coincidir també amb les conclusions que assenyalen els mateixos autors:

a) Es tracta de supòsits de fet especialment aptes per a l'establiment de taxes, de quantia a graduar primordialment en funció de la intensitat de l'ús privatiu o especial verificat per cada subjecte passiu, del valor de l'aprofitament a realitzar, indicador clar de la riquesa = dret que aflueix al seu patrimoni.

b) L'ús privatiu o aprofitament especial del domini públic és ja un fet revelador de capacitat econòmica, evidenciada en l'enriquiment que obté l'usuari al qual se li concedeix l'aprofitament especial i excloent d'alguna cosa que és de tots. Capacitat econòmica i benefici es fonen en aquests supòsits de manera clara.

c) La taxa pot gravar i rescatar per a la comunitat, fins i tot en la seva totalitat, aquest enriquiment que aprofita privativament el beneficiari de la utilització especial concedida. No cal, de cap manera, quantificar la prestació tenint en compte la capacitat econòmica prèvia o genèrica de l'usuari. La capacitat econòmica específica del subjecte passiu ja apareix en el mateix fet imposable, i la intensitat amb què aquest es manifesti, la intensitat de l'ús privatiu, la intensitat de l'enriquiment experimentat, és per si sola un bon paràmetre, i un límit apte, per quantificar la taxa.

49. Com és sabut, són elements qualitius de qualsevol tribut els que serveixen per identificar l'existència de la prestació, al marge de quina en sigui la hipotètica quantia o import, i, en particular, el pressupòsit de fet la realització del qual origina el naixement de l'obligació tributària material o principal, és a dir, el fet imposable.

50. La posterior Llei 51/2002, de reforma de la LHL, va introduir dues modificacions: a) Supressió del cas de taxes per utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local, en els casos d'instal·lació d'anuncis no ubicats a terrenys de domini públic local, sinó únicament visibles des del mateix; i b) Extensió de l'anomenada "taxa de l'1,5 per 100" (dels ingressos bruts de facturació) a les entitats que fan servir xarxes d'altri per efectuar els seus subministraments, aclarint expressament que no s'inclouen en aquest règim els serveis de telefonia mòbil, amb una nova redacció de tot l'apartat 1 de l'article 24 LHL.

51. La màxima expressió del menyspreu a principis elementals de convivència és l'estacionament de vehicles a les voreres, el que ha obligat molts municipis a "blindar-les" amb pals o pilons.

52. Obra citada en nota 31, p. 84.

És totalment rebutjable que molts municipis abdiquin d'aquests principis i permetin el gaudi gratuït del domini públic local per tot tipus d'activitats lucratives, o percebent per les mateixes quantitats ridícules, sense cap relació amb la utilitat reportada. Més xocant és que, en alguns casos, sigui de major import la taxa per la llicència d'ocupació que la taxa per l'ocupació mateixa.

4.2. Elements quantitius

El criteri essencial per determinar la quantia o l'import d'aquestes taxes, el conté l'article 24.1 LHL: *“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”*.

Amb això s'està fixant la quantia (tant com a límit màxim com a mínim) de totes les ocupacions de domini públic. A diferència de les taxes per prestació de serveis, no es tracta d'avaluar el cost d'un servei i de repartir-lo entre els usuaris previsibles, sinó d'avaluar en quina mesura s'han beneficiat els ocupants del domini públic pel seu aprofitament privatiu del mateix. La norma legal conté un esment precís a la *“utilitat”* derivada de la utilització o de l'aprofitament, la quantia de la qual ha de ser rescabada a la comunitat per l'ús particular i exclouent que aquests ocupants fan d'una cosa que és de tots, el domini públic.

Cal estar-se al *“valor que tendría en el mercado la utilidad”*, cosa que exigirà atendre no només al valor de l'ocupació del domini públic local, sinó també al benefici o a la utilitat que reporti l'ocupant. És decisiu, doncs, l'informe tecnicoeconòmic a què es refereix l'article 25 LHL per superar les dificultats pràctiques que poden sorgir en cada cas.

Només hi caben aquí unes línies generals que poden ser útils a aquest propòsit:

a) La referència al mercat que es fa és coincident amb la continguda en les normes de valoració cadastral dels béns urbans, per la qual cosa es pot acudir al valor cadastral com a referència, encara que no és indispensable estar sempre a aquest valor cadastral.

b) Cal estar-se a la superfície efectivament ocupada, sense que es puguin establir superfícies mínimes desproporcionades.

c) En la taxa per entrada de vehicles a través de les voreres (guals) és correcte quantificar la mateixa acudint al valor de mercat del carrer, i introduint un coeficient corrector en funció del nombre de places d'aparcament privat. El valor de mercat dels carrers no s'ha de fer amitjanant el de tots aquests, sinó atenent a la importància econòmica de cadascun.

d) Segons disposa la lletra b) de l'article 24.1 LHL, quan s'utilitzin procediments de licitació pública per autoritzar l'ocupació del domini públic, l'import de la taxa el determinarà el valor econòmic de la proposició sobre la qual recaigui la concessió, l'autorització o l'adjudicació.

e) La lletra c) del mateix precepte regula extensament l'anomenada taxa de *“1,5 per 100”* per a les empreses explotadores de serveis de subministraments.

f) La jurisprudència sobre l'aprofitament del domini fa referència a una enorme diversitat de supòsits: tanques publicitàries; moment en què el terreny passa a ser de domini públic a les reparcel·lacions; ocupació amb materials de construcció i zona per a descàrrega de materials; exclusió dels béns patrimonials; inexistència de duplicitat amb l'IBI en matèria de voladissos o balcons; guals o entrades de carruatges;⁵³ *“zona blava”*; parades de taxis; platges; impost municipal sobre les antenes parabòliques.

g) En ser la dada essencial la utilitat que reporti l'aprofitament, s'ha arribat a declarar ajustada a dret la previsió, continguda en l'Ordenança reguladora de la taxa per ocupació de terrenys d'ús públic per taules i cadires, d'una quota tributària especial durant els dies en què es desenvolupa la Festa Major de la localitat, amb relació als titulars de llicència d'ocupació de terrenys d'ús públic amb taules i cadires a l'espai públic on es realitzin activitats relacionades amb aquesta festa.⁵⁴

4.3. Casos especialment problemàtics

Estan provocant una abundant litigiositat, amb la seva corresponent literatura jurídica, dos supòsits específics d'aprofitament del domini públic local:

53. La STS de 19 de desembre de 2007 va anul·lar l'Ordenança de Sant Quirze del Vallès que establia la taxa en funció que les voreres estiguessin o no elevades sobre el nivell de la calçada.

54. STSJ de Catalunya de 13 de febrer de 2007, que considera prou justificades en la corresponent Memòria de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès les quotes especials.

4.3.1. Caixers automàtics situats en línia de façana⁵⁵

Segons han declarat les SSTs de 17 de febrer de 2009 i de 22 d'octubre de 2009, hi ha aprofitament especial de la via pública, encara que no es tracti d'una utilització privativa, que dona lloc a una rendibilitat singular de les entitats bancàries i d'estalvi, i que justifica l'exacció de la taxa, a diferència dels casos d'aparadors i vitrines.

El criteri essencial serà la necessitat o no d'ocupar la via pública per fer-hi les operacions corresponents.⁵⁶ Per tant, la taxa no és procedent quan els caixers estan localitzats a l'interior de les sucursals bancàries, ni tampoc quan estan reculats de la línia de façana de manera que no cal l'ocupació de la via pública per operar-hi.

La doctrina jurisprudencial sobre els caixers automàtics permet també l'exacció de taxes per l'existència d'altres màquines expenedores, així les de begudes refrescants. No s'ha suscitat encara la qüestió de la quantificació d'aquesta taxa, atesa la prudència amb la qual se sol establir, però un criteri possible seria atendre el cost de l'espai que, altrament, hauria de destinar qui sigui titular del caixer automàtic.

4.3.2. La taxa del règim general per a les empreses de telefonia mòbil⁵⁷

La STS de 16 de febrer de 2009 va semblar tancar aquesta taxa controvertida, que està donant lloc a una litigiositat altíssima, almenys pel que fa als pressupòsits generals de la mateixa. La qüestió semblava centrada, exclusivament, en la correcció del mètode de quantificació de la taxa, en la mesura que pogués suposar un frau de llei respecte de l'exclusió dels serveis de telefonia mòbil del sistema de quantificació de la lletra c) de l'article 24.1 LHL.

La mateixa Comissió del Mercat de Telecomunicacions, en la resolució de 7 de setembre de 2010,⁵⁸ admet la legitimitat de la taxa de quantificació general, qüestionant únicament la forma de quantificació de la mateixa derivada dels models d'ordenances proposats per la FEMP.⁵⁹

L'estudi del 2008 propiciat per la mateixa FEMP sosté com raonable que les empreses que presten serveis de telecomunicacions mòbils quedin subjectes a les taxes locals per utilització i aprofitament del domini; per a això seria important que en l'article 20 del TRLRHL, que es refereix al fet imposable, quedi perfectament explícit que els beneficiaris de l'aprofitament especial del domini públic local no

55. Cfr. Pablo CHICO DE LA CÁMARA, obra citada en nota 7, p. 127 a 135; i Rafael J. SANZ GÓMEZ i Alfonso SANZ CLAVIJO: "Pararse en la calle", una nueva fuente de financiación de las entidades locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 13, maig 2010.

56. Per contra, SANZ GÓMEZ i SANZ CLAVIJO volen establir el criteri en la "parada en la calle", la qual cosa no s'ajusta al sentit dels pronunciaments judicials examinats, que afegeixen a aquesta dada (que ja diferencia dels aparadors i vitrines, en què únicament es tracta de la mera visió) l'essencial de realitzar les operacions corresponents (el que ho diferencia de les "cues" per accedir a locals o transports).

57. Cfr. Pablo CHICO DE LA CÁMARA, obra citada en nota 7, p. 135 a 139; i Emilio ARAGONÉS BELTRÁN: "Telecomunicaciones y tributación local", *Cuadernos de Derecho Local*, número 22, 2010.

58. Es pot consultar en *Tributos Locales*, número 97, novembre de 2010, p. 195 a 214.

59. La Sala del TSJ de Catalunya ha dictat diversos centenars de sentències estimant ajustades a dret les ordenances fundades en informes tècnics basats en l'"informe model" elaborat per la Diputació de Barcelona i similars al mateix. Les conclusions d'aquestes sentències són les següents:

1a) S'ajusten a dret les ordenances basades en informes que recullen particularitzadament els Km. de xarxa de transport per tipus de transmissió, els indicadors significatius relatius a telefonia fixa i telefonia mòbil (ingressos del sector, nombre de línies i consums mitjans), els criteris i paràmetres per determinar la quantia de la taxa per serveis de telefonia mòbil, sent els relatius al valor de la utilitat derivada de l'aprofitament especial del domini públic local (trucades a telèfons fixos, trucades a telèfons mòbils i paràmetre de facturació parcial); en els quals, a continuació, els resultats obtinguts es contrasten amb l'estimació del valor d'ús de l'aprofitament especial del sòl municipal, en funció del valor cadastral, acudint, entre altres consideracions, als preceptes del Reglament de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials sobre el valor de l'usdefruit i el valor del dret d'ús; i en els quals, per fi, es procedeix al contrast lògic del paràmetre amb els ingressos municipals que es podrien obtenir l'any 2009 per aplicació de la taxa de l'1,5% sobre ingressos bruts, previst en el règim especial de Telefónica (Llei 17/1987 i Reial decret 1334/1988).

2a) Amb aquest tipus d'informes, o altres que recullin paràmetres similars, es compleix el principi essencial de la quantificació d'acord amb la lletra a) de l'article 24.1 LHL, sense que se'ls pugui atribuir que es tracta d'una fórmula encoberta per aconseguir gravar les empreses operadores al sector de la telefonia mòbil amb l'1,5% dels ingressos bruts, tal com estableix l'article 24.1.c), de la quantificació dels quals s'exclouen els serveis de telefonia mòbil.

3a) En resum, caldrà estar-se a la utilitat, que és el concepte al qual es remet l'article 24.1.a), però sense caure en una aplicació encoberta de la lletra c).

són només els titulars de les xarxes esteses al mateix, sinó també els qui, tot i no ser titulars de les xarxes, ho són de drets d'ús, accés o interconnexió a aquestes. Així mateix, el mateix estudi defensa que s'hauria d'eliminar l'exclusió de les empreses de telefonia mòbil del règim especial de l'article 24.1.c) LHL, tractant, al seu torn, de resoldre els problemes de territorialització dels seus ingressos, de manera que l'import de la taxa no es determini a partir dels ingressos bruts procedents de la facturació que obtinguin al terme municipal, sinó d'una magnitud diferent més ajustada a la compensació real pel servei prestat a nivell local, com, per exemple, els ingressos mitjans per operacions corresponents a la totalitat dels clients de comunicacions mòbils que tinguin el domicili a cada terme municipal.⁶⁰

Recentment, la qüestió ha patit una complicació inesperada, en entendre el Tribunal Suprem que determinats aspectes d'aquestes ordenances són contraris al Dret comunitari. La interlocutòria de 29 d'octubre de 2010 (Recurs de cassació 861/2009, Ordenança de l'Ajuntament de Tudela) ha acordat plantejar al Tribunal de Justícia de la Unió Europea les qüestions prejudicials següents:

"1.ª) ¿El artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite exigir un canon por derechos de instalación de recursos sobre el dominio público municipal a las empresas operadoras que, sin ser titulares de la red, la usan para prestar servicios de telefonía móvil?

"2.ª) Para el caso de que se estime compatible la exacción con el mencionado artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE, las condiciones en las que el canon es exigido por la ordenanza local controvertida ¿satisfacen los requerimientos de objetividad, proporcionalidad y no discriminación que dicho precepto exige, así como la necesidad de garantizar el uso óptimo de los recursos concernidos?

"3.ª) ¿Cabe reconocer al repetido artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE efecto directo?"

La lectura d'aquesta interlocutòria suggereix alguns comentaris:

a) La primera d'aquestes qüestions prejudicials és de difícil comprensió, ja que el precepte de la Directiva no es refereix a les empreses titulars de la xarxa. La mateixa interlocutòria recull que la Directiva permet establir gravàmens per compensar l'ús exclusiu de propietats públiques o privades per a la instal·lació de recursos, sense que, malgrat el que diu el mateix paràgraf de la interlocutòria, desaparegui qualsevol idea de contraprestació, ja que aquesta compensació no pot ser cap altra cosa.

I, sobretot, fa ja anys que aquesta qüestió (diferenciació entre titular i usuari) va quedar solucionada per la jurisprudència en altres subministraments i es recull explícitament des de la Llei 51/2002 en la lletra c) de l'article 24.1 LHL: "*Este régimen especial de cuantificación se aplicará a las empresas a que se refiere este párrafo c), tanto si son titulares de las correspondientes redes a través de las cuales se efectúan los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a estas*". El subjecte passiu de la taxa és, en definitiva, qui obté la corresponent utilitat, amb independència que sigui titular o no de la xarxa, sigui aquesta telefònica, elèctrica o d'un altre tipus. Per descomptat, els operadors de telefonia fixa (diferents de Telefónica, que gaudeix d'un règim especial) són subjectes passius de la taxa, encara que no siguin titulars de la xarxa, i abonin pacíficament la corresponent exacció. Els operadors de mòbils utilitzen la xarxa de telefonia fixa i, amb total independència de qui en sigui el titular, han d'abonar la taxa, sense que el Dret comunitari n'empari el gaudi gratuït. Per tant, el criteri de la interlocutòria del Tribunal Suprem que es comenta sembla retrocedir més de deu anys i reobrir una qüestió ja resolta llavors, tant jurisprudencialment com legislativament.

b) La segona qüestió prejudicial es refereix, ni més ni menys, que al compliment per "*las condiciones en las que el canon es exigido por la ordenanza local controvertida*" dels requeriments d'"*objetividad, proporcionalidad y no discriminación, así como la necesidad de garantizar el uso óptimo de los recursos concernidos*" a què es refereix la Directiva. És ben sorprenent

60. Cfr. nota 6. El mateix informe fa referència també al règim fiscal especial de Telefónica, sostenint que suposa una anomalia que caldrà esmenar davant l'aparició de nous operadors de telefonia fixa i mòbil. En aquest sentit, hi ha dues possibilitats: a) derogar el dit règim, subjectant Telefónica al règim tributari comú, o b) establir un règim fiscal especial per a tots els operadors de telecomunicacions que prestin serveis a la totalitat del territori nacional.

que es faci al·lusió, d'una banda, a unes concretes condicions d'una específica Ordenança, i, de l'altra, a principis d'una extrema vaguetat com l'objectivitat, la proporcionalitat o l'ús òptim dels recursos. Sembla que es traslladi en bloc al Tribunal de Luxemburg la solució del litigi concret.

La interlocutòria sosté que la necessitat de respondre a l'ús òptim d'aquests recursos resulta desconeguda mitjançant una Ordenança fiscal que no només no conté disposicions que permetin deduir l'objectiu d'aconseguir un millor aprofitament del domini públic de la corporació local, sinó tampoc l'optimització de l'establiment de xarxes en el terme municipal. Aquest argument sembla desconèixer que l'ús de la xarxa que es fa es refereix a la instal·lada fa desenes d'anys per qui, llavors i ara, n'és el titular, i utilitza una dada que la Directiva fixa en benefici dels ajuntaments (o dels titulars privats), en perjudici seu: el fet que l'ús de l'aprofitament sigui o no òptim és una qüestió que en res no afecta qui porta a terme aquest ús.

Adicionalment, es torna en la interlocutòria a la qüestió de la titularitat o no de les xarxes, sostenint que no és proporcional i sí discriminatori que es gravi igual el no titular com el titular. Però això és exactament el que passa amb les empreses distribuïdores i comercialitzadores dels subministraments a què es refereix la lletra c) de l'article 24.1 LHL. És més: l'empresa titular, com que no té ingressos procedents de la facturació del subministrament, no ha de pagar res. I això és del tot aplicable a les empreses operadores de telefonia fixa que, d'ordinari, no són titulars de la xarxa. Per fi, una solució contrària a la fixada en la Llei comportaria un enriquiment torticerc de les empreses de subministrament: sent els mateixos i idèntics els aprofitaments i les utilitats, pràcticament no han de pagar res amb la sola escissió d'aquestes empreses en diverses, una titular de la xarxa, una altra generadora, una altra distribuïdora i una altra comercialitzadora. Pràcticament el mateix passa amb l'operadora dominant en telefonia, titular de la xarxa de telefonia fixa: cada vegada paga menys per la disminució dels ingressos d'aquesta telefonia fixa i tampoc no vol pagar per l'ús de la mateixa xarxa per una empresa filial dedicada a la telefonia mòbil.

L'única qüestió realment polèmica en aquesta taxa per a la telefonia mòbil fa referència a la certament discutible quantificació en relació amb el volum d'ingressos. Doncs bé, la interlocutòria del Tribunal Suprem dedica a aquesta qüestió un breu paràgraf (el 5.7), del tenor següent: "*Tampoco parece que se*

cumpla el principio de objetividad, desde el momento en que el gravamen establecido por la ordenanza (el artículo 5, dejado sin efecto por la sentencia de instancia) basa su cuantificación en el volumen de ingresos obtenidos en el municipio por las compañías operadoras de telefonía móvil". De prosperar aquest criteri, tampoc no hi hauria objectivitat en tot el sistema de quantificació establert en la lletra c) de l'article 24.1 LHL, que basa la quantificació en el volum d'ingressos, com fan les lleis de règim local des de temps immemorials (així, l'article 448 de la Llei de règim local de 1950: participació en els ingressos bruts o en el producte net de l'explotació).

c) La tercera qüestió prejudicial interroga sobre l'efecte directe de l'article 13 de la Directiva en qüestió, el tenor del qual és el següent: "*Artículo 13. Cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos. Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad pertinente la imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que reflejen la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos. Los Estados miembros garantizarán que estos cánones no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco)"*.

En realitat, sembla irrellevant l'efecte directe o no d'aquest precepte comunitari quan es limita a establir principis d'una generalitat equivalent a la mateixa conformitat a dret dels cànon o drets. Si la taxa en qüestió és discriminatòria, no transparent, arbitrària o desproporcionada, serà contrària a dret, i això resultarà de la mateixa Ordenança o de l'Informe tecnicoeconòmic, sense cap necessitat d'acudir al Dret comunitari ni al Tribunal de Luxemburg.

La lectura dels considerants 30 a 34 de la Directiva, posa de manifest que es limita a perseguir que les taxes, els cànon o els drets no distorsionin la competència ni creïn barreres a l'entrada en el mercat: amb un sistema d'autorització general –es diu– ja no serà possible assignar els costos administratius, i per tant les taxes, a les empreses, excepte pel que fa a l'autorització de drets d'ús de números, freqüències de ràdio i drets d'instal·lar recursos. El Considerant 31 arriba a assenyalar que "*Un ejemplo justo, sencillo y transparente de criterio de asignación de tasas podría*

ser una clave de distribución en función del volumen de negocios". A més de les taxes administratives, es poden imposar cànon per l'ús de radiofreqüències i números com a instrument que garanteixi la utilització òptima d'aquests recursos, cànon que no han d'obstaculitzar el desenvolupament dels serveis innovadors ni de la competència en el mercat. L'objectiu de transparència exigeix que els proveïdors de serveis, els consumidors i altres parts interessades puguin accedir fàcilment a tota la informació relativa a drets, condicions, procediments, taxes, cànon i decisions en matèria de prestació de serveis de comunicacions electròniques, drets d'ús de radiofreqüències i números, drets d'instal·lació de recursos, plans nacionals d'ús de freqüències i plans nacionals de numeració.

El mateix article 13 de la Directiva es refereix, en el que aquí interessa, als "*derechos de instal·lació de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma*", els principis dels quals es prediquen, igual que els "*derechos de uso de radiofrecuencias*", amb els mateixos objectius de no distorsionar la competència ni crear barreres a l'entrada en el mercat. No és fàcil entendre la relació amb aquests objectius que tingui la taxa municipal que ens ocupa. Òbviament, si el recurs s'instal·la a una propietat privada, o per sobre o per sota de la mateixa, qui es beneficia de la instal·lació ha de compensar econòmicament ("indemnitzar": deixar indemne, sense enriquiment ni empobriment) el propietari; justament el mateix ha de passar quan es tracta d'una propietat pública, i la taxa que comentem és el mitjà legal idoni per obtenir aquesta compensació o indemnització. El Dret comunitari no sembla que aportï res, més enllà de la genèrica crida a la transparència, per resoldre la qüestió capital de la quantia d'aquesta compensació (taxa).

d) Cal concloure que sembla que es fa un flac favor al Dret comunitari invocant els seus genèrics principis, aliens a la problemàtica de la taxa en qüestió, per avalar les pretensions de les empreses de telefonia mòbil de gaudir "*de balde*"⁶¹ del domini públic local, l'aprofitament del qual és una *conditio sine qua non* per a l'obtenció dels seus ingressos (en tot cas, i sense discussió possible, per a les trucades de mòbil a fix).

És urgent que aquesta qüestió quedi resolta al nivell que correspongui, primordialment legislatiu, perquè els ajuntaments percebin els ingressos que compensin, en proporció a la utilitat o al benefici proporcionats, l'aprofitament del domini públic local que fan les empreses de telefonia mòbil (que, d'altra banda, queda ben visible i patent quan es tracta de vol, donada l'agressió a l'estètica que suposen els cables, pals, aïlladors, etc.).

5. Taxes per prestació de serveis

5.1. Elements qualitius

La regulació d'aquesta classe de taxes en la LHL incorpora dos fets imposables que es podrien analitzar separatament: la prestació de serveis públics, d'una banda, i la realització d'activitats administratives, d'altra banda. En els dos casos és un requisit addicional que es tracti de serveis o activitats de competència municipal que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular els subjectes passius (article 20.1).

L'article 20.4 LHL conté el corresponent llistat, més extens encara que el corresponent a la utilització o l'aprofitament del domini local, esgotant l'abecedari. El seu interès és molt relatiu, ja que també aquí en l'inici mateix del precepte es fa referència a "*cualquier supuesto*" de prestació de serveis o de realització d'activitats administratives, i a que els casos que s'esmenten ho són "*en particular*".

En les taxes per realització d'activitats administratives han incidit la Directiva de serveis (Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior) i la legislació interna de transposició (norma horitzontal o "paraigües": Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; i norma vertical o "Llei òmnibus": Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici). Les conclusions que aquí interessin són les dues següents:⁶²

61. Segons el Diccionari de la Reial Acadèmia, el terme "*balde*" procedeix de l'àrab hispànic "*bátil*", i aquest de l'àrab clàssic "*bá il*", és a dir, va, inútil, sense valor, i el seu significat és "gratuïtament, sense cap cost".

62. Cfr. Emilio ARAGONÉS BELTRÁN: "Las repercusiones tributarias de la Directiva de servicios en el ámbito local", *Cuadernos de Derecho Local*, número 23, 2010.

a) El llistat de l'article 20.4 LHL és obert, de manera que en els casos en què, per aplicació de la Directiva, no s'atorguin ja llicències, es pot establir la corresponent taxa per les activitats administratives de control o comprovació posterior en els casos de comunicació prèvia o declaració responsable. Però caldrà per a això una previsió específica en la corresponent Ordenança fiscal, donat el caràcter potestatiu de les taxes, ampliant el fet imposable per als casos diferents de l'atorgament de llicències. Per al cobrament de la taxa serà decisiu que es dugui a terme efectivament una activitat administrativa de competència local que justifiqui el cobrament d'una taxa, sigui per l'atorgament de la llicència o per l'exercici, igualment efectiu, de les facultats de control, comprovació, verificació, inspecció i investigació, en els casos de comunicació prèvia o declaració responsable.

b) Les entitats locals no poden recaptar per una taxa una quantitat superior, en conjunt, al cost real, si es coneix a priori, o previsible del servei o de l'activitat per la prestació o realització del qual s'exigeix la taxa esmentada. És una conseqüència essencial de la naturalesa mateixa de les taxes, sense que el règim constitucional i legal vigent permeti la imposició de veritables impostos indirectes sobre l'ús dels serveis o activitats públiques. Les anomenades "desnaturalitzacions de les taxes" pel fet d'incórrer en "excessos reprovables" en la determinació de les seves quanties, trobaran en la Directiva un obstacle nou i potent per al seu manteniment. En tot cas, la simplificació d'activitats administratives que suposa la Directiva s'haurà de traslladar a la corresponent reducció de les quanties en les taxes en què es reflecteixi, que es podrà fer mitjançant l'aplicació d'un percentatge sobre la tarifa per l'atorgament de llicències.

5.2. Elements quantitius

El paràgraf primer de l'article 24.2 LHL assenta el principi essencial en la matèria: *"el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se*

trate". Es configura així la taxa com un tribut retributiu del cost del servei que es presta, que en constitueix la raó de ser i el límit quantitatiu. La cobertura de costos fa referència al cost global dels serveis, recollit en el text legal (*"en su conjunto"*), no regint estrictament el principi d'equivalència, que fa referència al cost individualitzat de cada servei o activitat.

No obstant això, encara que tant l'esmentat article 24.2 com l'article 25 de la mateixa LHL es refereixen exclusivament al "conjunt" o a la "cobertura" del cost, això no significa que aquest sigui l'únic límit de cada concreta taxa girada, perquè cal estar a la previsió de l'article 20.1 de la Llei de taxes i preus públics, que exigeix que la memòria economicofinancera s'ha de referir no només al cost, sinó també a la *"justificación de la cuantía de la tasa propuesta"*. D'aquesta manera, la funció de la memòria és justificar el grau de "cobertura" del cost dels serveis pels ingressos generats per la taxa, però a més a aquesta funció s'afegeix la de justificar les quanties concretes de les taxes exigibles – equivalència–.⁶³

El segon paràgraf del mateix article 24.2 conté una àmplia enumeració de costos que s'han de prendre en consideració per determinar l'import de les taxes:

- els costos directes i indirectes,
- inclosos els de caràcter financer,
- amortització de l'immobilitzat i
- si s'escau, els necessaris per garantir el manteniment i un desenvolupament raonable del servei o activitat per la prestació o realització del qual s'exigeix la taxa,
- tot això amb independència del pressupost o organisme que el satisfaci.
- El manteniment i desenvolupament raonable del servei o activitat de què es tracti es calcula d'acord amb el pressupost i projecte aprovats per l'òrgan competent.

Per fi, l'article 24.4 LHL permet que, per a la determinació de la quantia de les taxes, es puguin tenir en compte criteris genèrics de capacitat econòmica dels subjectes obligats a satisfer-les. En aquesta redacció, producte de la Llei 25/1998, es rectifica l'anterior criteri legal sobre l'aplicació de criteris genèrics de capacitat econòmica: davant el text anterior en què s'establia

63. Cfr. LAGO MONTERO i GUERVÓS MAÍLLO, obra citada en nota 31, p. 76. Aquests autors apunten que el principi d'equivalència ha estat reconegut, fins i tot, en l'àmbit comunitari com una expressió del respecte al principi de lliure competència, havent-se prohibit l'existència del preu no equitatiu, entenent per tal *"aquella contraprestación que no guarde una relación razonable con el valor económico de la prestación recibida"*, el que podria afectar els aranzels notariais i registrals.

el caràcter obligatori i sense excepcions de tenir en compte aquests criteris, es torna a un caràcter facultatiu o optatiu de cada corporació local. El problema es trasllada així a la potestat tributària de cada ens local i als dubtes de constitucionalitat que pot suscitar el desconeixement de la capacitat econòmica en aquest tipus de tributs.⁶⁴

Una bona síntesi de la doctrina jurisdiccional sobre això, la conté la STS de 30 de novembre de 2002: en les taxes es col·loca en una posició clarament secundària el principi de capacitat econòmica, tenint en compte que, també a diferència de l'impost, la prestació tributària no se satisfà perquè es realitzi un fet que manifesti major o menor capacitat econòmica, sinó perquè es rep un servei de l'Administració, de manera que el principi informador prevalent és el d'equivalència de costos, però no en relació amb el cost del servei concret que es presti per part de l'Administració, sinó, en conjunt, respecte del cost real o previsible del servei o activitat de què es tracti.

No obstant això, dins de la referida potestat tributària de cada ens local, caldria tenir presents alguns principis bàsics: a) La mera existència del servei interessa a la comunitat en general, de manera que no tot el cost del servei hauria de ser repercutit als usuaris; b) L'aplicació de criteris de capacitat econòmica s'ha de fer amb una justificació especial, per tal d'evitar tant duplicitats com desproporcions notòries.⁶⁵

5.3. Memòria o informe economicofinancer

Qualsevol proposta d'establiment o de modificació d'Ordenança reguladora de qualsevol taxa s'ha d'adoptar a la vista dels necessaris informes tecnico-econòmics (article 25 LHL). En les taxes per serveis o

activitats, és l'instrument tècnic que la Llei estableix per contrastar si s'ha violat o no l'esmentat límit global.

L'absència d'aquests informes constitueix l'omissió d'un tràmit essencial del procediment per a l'establiment o la modificació de la taxa en qüestió, que cal invocar tant en impugnacions directes com indirectes de l'Ordenança. També s'ha de considerar possible la invocació en impugnacions indirectes de les ordenances fiscals reguladores de les taxes d'insuficiències substantives del mateix informe, ja que no estem, llavors, davant irregularitats "procedimentals", sinó davant defectes, insuficiències o irregularitats autènticament "substantius" de l'informe, la constatació dels quals hauria de comportar l'anul·lació de les liquidacions pel fet de no ser conforme a dret l'Ordenança.

Però no cal un nou informe tecnicoeconòmic quan es tracta únicament d'incrementar les quanties d'acord amb l'IPC. I tampoc cal anar rígidament a un examen a posteriori dels costos i dels ingressos efectius: a) Perquè l'esmentat article 24.2 LHL es refereix als costos "previsibles", concepte que per la seva naturalesa exclou qualsevol pretensió d'equivalència matemàtica entre import i cost efectius, comprovats a posteriori, de manera que només quan consti un excés injustificat, reprobable, notori i excessiu caldrà tenir-los en compte, i serà viable anar a elements "previsibles", a la "disponibilitat" del servei i a les corresponents extrapolacions i projeccions, sempre amb l'infranquejable límit de no excedir l'import de les taxes, en conjunt, del cost real o previsible del servei o activitat;⁶⁶ i b) Perquè, addicionalment, si s'admet que, quan per una conjuntura favorable superi la recaptació al previst, per les activitats i instal·lacions efectuades en un exercici, s'ha de retornar l'excés,

64. La STSJ de Castella i Lleó (Valladolid) de 5 de juny de 2002 resumeix adequadament el problema: l'ajust de l'import de la taxa al cost del servei és un límit infranquejable, de manera que l'aplicació de criteris de capacitat econòmica del subjecte passiu mai no pot portar a la quantificació de la taxa per sobre de l'import del servei, el que comporta la nul·litat de la tarifa que conté una estructura progressiva, que condueix a la fixació de quotes mancades de proporcionalitat envers el cost del servei que es presta.

65. Cfr. STSJ de Catalunya de 25 de febrer de 2010: no es pot compartir que hi hagi una plena autonomia limitada només pel respecte a la xifra global del cost real o previsible de l'activitat en el seu conjunt, i que, dins d'aquest límit, no hi hagi cap impediment, de cap tipus, per establir una àmplia dispersió de quotes en funció de criteris de capacitat econòmica. En la mateixa sentència es considera inconseqüent i incoherent, i per tant arbitrari, el fet que, sobre la diferent capacitat econòmica ínsita ja en les quotes mínimes municipals de l'IAE que es tenen en compte per fixar les quanties, s'apliquin coeficients multiplicadors mancats de qualsevol racionalitat, i en qualsevol cas amb una total absència de qualsevol explicació o justificació.

66. Les SSTS de 5 de febrer de 2009 i de 28 de març de 2010, declaren la validesa de la taxa unitària per a la prestació de serveis i activitats vinculats a l'adquisició i ús d'una llicència de taxi, establerta per l'Entitat Metropolitana del Transport de Barcelona. Segons aquestes sentències: "Se exige la tasa en el momento de la adquisición de la licencia por razón de todos los servicios que como consecuencia de ello se prestan al titular de la misma, pero ello no comporta violación del principio de igualdad con relación al resto de titulares porque estos, en la misma situación, es decir, en el momento de tener acceso a la relación jurídica de sujeción especial mediante la obtención de la licencia, abonaron también la correspondiente tasa".

caldría admetre igualment que, en el cas contrari d'una conjuntura desfavorable en què aquestes activitats i instal·lacions siguin inferiors a les previstes, s'haurien de girar liquidacions complementàries, la qual cosa és totalment contrària a dret.

No hi ha una especial exigència quant a l'autor dels informes. D'ordinari s'encarregaran a l'interventor o al secretari interventor de l'entitat local, però hi caben altres alternatives, com ara l'assumpció d'estudis d'altres corporacions, com la Diputació Provincial, universitats, etc., d'acord amb la importància de les qüestions abordades. Han de ser necessàriament previs a l'adopció dels corresponents acords i no hi ha la possibilitat d'esmena a posteriori.

Com destaca la STS de 8 de març de 2002, malgrat les dificultats que comporta fa menester, no obstant això, un mínim rigor en el seu plantejament i formulació, i s'han de rebutjar estimacions purament voluntaristes, pel fet de mancar de qualsevol suport tècnic i estadístic, ja que l'informe constitueix la principal, si no l'única, garantia dels contribuents davant la possible arbitrarietat dels ajuntaments i la conseqüent indefensió dels contribuents.

No obstant això, les declaracions jurisdiccionals sobre les quanties de les taxes són, en general, "deferents" amb les entitats locals. Només es declaren nul·les les quanties en què s'aprecien desnaturalitzacions palpables de les taxes, per l'"excés reprovable" que en suposa la quantia.⁶⁷

5.4. Casos especialment problemàtics

Entre els innumbrables problemes que plantegen les taxes per prestació de serveis o realització d'activitats, cal examinar succintament els següents actuals:

5.4.1. Conseqüències de la disminució de l'activitat econòmica

Basada la quantia de les taxes en l'equació import màxim conjunt = cost servei o activitat, és clar que quan per la conjuntura econòmica disminueix la mateixa dimensió del servei o de l'activitat, i, amb això, l'import a recaptar, no s'hi pot estar al mateix cost del servei o de l'activitat. Per exemple, si l'activitat administrativa diem "normal" per llicències urbanístiques exigia les retribucions dels corresponents tècnics i administratius, i ara, amb la crisi de la construcció, només es tramita la meitat o menys de llicències, no es poden girar taxes pel doble o més de l'import de les anteriors. En conseqüència, el servei o activitat serà necessàriament deficitari, llevat que se'n redimensioni el cost.

En realitat, es tracta d'un problema comú d'aquest tipus de taxes: en basar-se la quantia en recaptacions o costos "previsibles", s'està partint d'un axioma que la realitat ha desmentit, és a dir, que es pugui preveure la conjuntura econòmica d'exercicis següents. La decisió més prudent seria mantenir les quanties anteriors, sense més modificacions que les resultants de l'IPC, tot

67. Cfr. la STSJ de Catalunya 1214/2006, de 30 de novembre de 2006, que anul·la tant la liquidació per l'anomenada Taxa per Llicència ambiental com les tarifes de l'Ordenança. La liquidació girada tenia un import de 105.801,83 euros, equivalents a 17.603.943 de les antigues pessetes, que representava el 40,63% de la totalitat dels costos previstos per a l'exercici. La sentència sosté que s'ha produït una desnaturalització de la taxa, en ser-ne l'import irracional, declarant que la taxa prevista per la Llei ho és exclusivament per rescabalar-se dels costos generats per la intervenció, i no per aplegar recursos addicionals. Es diu al respecte en el Fonament sisè: "*Supone una manifiesta desnaturalización de la tasa de que se trata que su importe sea de más de 105.000 euros cuando el proyecto técnico a que se refiere la Ley, y que hay que 'comunicar' para su comprobación, ha ascendido, según consta probado en los autos, a poco más de 3.200 euros. No resulta racional que el coste de comprobar un proyecto ascienda a una cantidad que multiplica por más de 32 veces el coste del propio proyecto.*

"*Tal conclusión, además de irracional, es contraria al tenor del art. 24 de la Ley de Haciendas locales, produciéndose la citada desnaturalización de la tasa por un exceso injustificado, reprobable, notorio y excesivo, porque nunca una simple recepción de una comunicación y documentación, y una estereotipada actividad municipal (en realidad, según el contenido del expediente administrativo, ninguna actividad administrativa distinta de la propia liquidación de la tasa), puede suponer una tasa de más de 17 millones de pesetas. Es un ejemplo típico de los denunciados por la doctrina de frecuentes fenómenos de 'desnaturalización' de la tasa, convirtiéndolo en la práctica en un impuesto indirecto, sin legitimación legal para ello y con resultados injustos de forma patente, pues no cabe permitir la imposición de verdaderos impuestos indirectos sobre el uso de los servicios públicos (SSTS de 11 de junio de 1996, de 6 de febrero de 1995, de 20 de julio de 1994, de 22 de mayo de 1998).*

"*Y nada tiene que ver con las anteriores conclusiones la autonomía municipal que se invoca en el escrito de oposición a la demanda, pues tal autonomía ha de ejercerse dentro de la ley y de la racionalidad y no permite pretender cobrar unos supuestos costes por unas actividades municipales (repcionar y comprobar, si es que esta última actividad se produjo, pues nada consta al respecto en el expediente) que exceden en más de 32 veces el coste de unas actividades privadas de mayor envergadura (el propio proyecto). Es cierto que no hay norma legal que limite estas liquidaciones al beneficio particular obtenido, pero sí las hay que las limita al coste del servicio, que bien poco han de guiarse, como se pretende por el Ayuntamiento, por la trascendencia económica de la actividad. Esta última circunstancia tiene que ver con las cuotas de los distintos impuestos, pero no con el importe de las tasas*".

esperant una estabilització econòmica en els respectius sectors.⁶⁸

5.4.2. Taxa d'escombraries

Com és sabut, un elevat nombre d'ajuntaments, en el moment en què es va introduir legalment la possibilitat de fixar tipus més alts en la Contribució Territorial Urbana (després IBI), va justificar l'elevació d'aquests tipus en la supressió paral·lela de la taxa d'escombraries (ara pomposament anomenada de recollida i reciclatge de residus sòlids urbans).

No obstant això, en els últims temps s'acudeix a una mena de "resurrecció" d'aquesta exacció, sia parcialment, per als residus comercials i industrials, cas del corresponent preu públic a Barcelona;⁶⁹ sia totalment, a través de la taxa corresponent, cas de Madrid, que ha provocat una cridanera protesta ciutadana, que s'ha traduït en una infinitat de reclamacions i recursos.⁷⁰

Des d'un punt de vista jurídic, aquestes decisions de reinstaurar la taxa d'escombraries no són qüestionables. Es tracta de decisions polítiques, que entren en l'àmbit de la potestat tributària municipal i no són controlables jurisdiccionalment, sinó únicament a través dels corresponents mecanismes polítics. És ben curiós que com a reacció ciutadana es produeixi un fenomenal embús en els òrgans jurisdiccionals o de resolució de reclamacions. Alhora, la lentitud en la resposta d'aquests propicia un embús i una lentitud general major, sense que ningú sembli que es preocupi massa.

El Tribunal Superior de Justícia de Madrid ha rebutjat les impugnacions: entre altres, sentències 1716/2009, de 3 de desembre de 2009, i 1718/2009, de 3 de desembre de

2009. La sentència 205/2010, de 9 de febrer de 2010, ha declarat la procedència de l'exacció de la taxa per la mera disponibilitat del servei, amb independència de l'efectiva utilització per l'interessat, declarant ajustada a dret la taxa en relació amb habitatges desocupats de manera permanent. No obstant això, la sentència 1225/2010, de 17 de juny de 2010, estima en part un recurs contra l'Ordenança de neteja dels espais públics i de gestió de residus de l'Ajuntament de Madrid, i anul·la la imposició de la neteja viària als ciutadans, pel fet d'entendre contrari a dret el traspàs de l'obligatorietat del servei de l'Administració a l'administrat, així com la possibilitat de sancionar la Comunitat de propietaris, ja que només les persones físiques o jurídiques poden ser responsables d'infraccions.

5.4.3. Desistiment i renúncia de les sol·licituds de llicència

El tenor de les lletres h) i i) de l'article 20.4 LHL, referit a l'"atorgament" de les llicències, ha donat lloc a una destacable polèmica doctrinal i jurisprudencial, ja que s'ha volgut deduir d'aquest tenor que el fet imposable de la taxa està integrat per l'obtenció de la mateixa llicència, no produint-se quan la llicència és denegada o es desisteix o renuncia de la sol·licitud. Aquest ha estat el criteri seguit pel Tribunal Suprem durant diverses dècades, donant lloc a l'anul·lació de nombroses ordenances i a la redacció de moltes altres d'acord amb aquest criteri.⁷¹

No obstant això, la STS de 5 de febrer de 2010 ha suposat un gir total en aquest criteri. De manera explícita, s'assenyala en aquesta sentència que "*Esta Sala entiende, superando concepciones como la mantenida por la sentencia citada de 19 de enero de 2000 y las*

68. La qüestió es presta a tota mena de conjectures. Així, és d'esperar que després dels passats excessos, l'activitat urbanística i immobiliària quedi si més no estancada les properes dècades. D'altra banda, a un període d'obertura desbocada d'oficines bancàries o d'estalvi, hi seguirà probablement un altre d'ajust, sense cap obertura addicional i amb el possible tancament de no poques de les mateixes. O, ja en un terreny més anecdòtic, la nova Llei "antitabac" propiciarà un augment i més rendiment dels anomenats "vetlladors", terrasses de bars de majors dimensions i utilització; es podria dir que aquesta Llei ha suposat una "revaloració" del domini públic local. Tot això hauria de portar, amb la necessària prudència i justificació, a les corresponents modificacions de les ordenances.

69. Cfr. *supra*, STSJ de Catalunya 628/2010, de 17 de juny de 2010, ressenyada en nota 9.

70. Segons els càlculs del president del Tribunal Econòmic Administratiu del municipi de Madrid, posats els papers de les quasi 100.000 reclamacions interposades contra liquidacions per la taxa d'escombraries els uns sobre els altres, assolirien una alçada superior a l'edifici més alt de Madrid.

71. Per totes, la STS de 19 de gener de 2000 va declarar que les actuacions municipals realitzades com a conseqüència de la sol·licitud de les llicències no donen lloc a la meritació de la taxa corresponent si la resolució final de l'expedient és denegatòria de la llicència sol·licitada, ja que, encara que el fet imposable el constitueix no tant la conseqüència d'un resultat concret –l'obtenció de la llicència– com la prestació d'uns serveis o la realització d'unes activitats de competència municipal, en les taxes derivades de la concessió de llicències urbanístiques, la dita activitat s'ordena a un resultat –la concessió de la llicència– que concreta en el sol·licitant la condició de beneficiari o afectat positivament per l'activitat municipal i permet considerar-lo com a subjecte passiu de la taxa, de manera que si l'activitat municipal condueix a una denegació d'allò sol·licitat, desapareix la raó de ser del tribut.

Cfr. J.I. RUBIO DE URQUÍA: "Importante pronunciamiento del Tribunal Supremo en materia de tasa por expedición de licencias urbanísticas", *Tributos Locales*, número 94, abril-maig de 2010.

que la recurrente invoca (8 de julio de 1996, 18 de diciembre de 1995 y 11 de febrero de 2005) que no es aceptable, como ha puesto de manifiesto la doctrina más reciente, exigir la concurrencia de un beneficio particular para el contribuyente, en el sentido de que se satisfagan las pretensiones ejercitadas al instar la puesta en marcha de la actividad administrativa de que se trate". A partir d'aquí, el Tribunal Suprem assenta una nova doctrina, amb les conclusions següents:

- L'activitat administrativa no ha de finalitzar amb un acte en què s'accedeixi a les pretensions del sol·licitant, ja que el fet imposable s'articula en l'aspecte material del seu element objectiu al voltant de la realització de l'activitat administrativa o la prestació del servei, més enllà de quins en siguin els resultats.

- L'existència de l'activitat o del servei legitima l'exigència de la taxa, fins i tot encara com a resultat de la mateixa no es produeixi un acte administratiu formal que doni fi al procediment corresponent, ja que el fet que l'activitat administrativa es refereixi, afecti o beneficiï el subjecte passiu no significa que hagi de ser necessàriament, i en tot cas, favorable a les seves pretensions, sinó només que ha estat provocada per ell, com a interessat.

- Si el servei o l'activitat municipal demanats per l'interessat es desenvolupen efectivament i es refereixen a ell, l'afecten o el beneficien de manera particular, és jurídicament irrellevant que el resultat final d'aquests servei o activitat sigui, o no, favorable a les seves pretensions, ja que en tot cas s'haurà realitzat l'element objecte del fet imposable d'aquesta mena de taxes.

- L'argument que si es produeix la denegació d'una llicència per incompatibilitat del projecte de les obres l'autorització de les quals es demana amb els plans i les normes urbanístiques, l'activitat municipal desplegada beneficia íntegrament el conjunt dels ciutadans i no de manera particular el sol·licitant que veu rebutjada la seva pretensió, oblida que els costos de l'activitat administrativa han estat provocats pel sol·licitant de la llicència, al qual l'activitat es refereix o afecta, per molt que no el beneficiï en el sentit de ser conforme a les seves pretensions, el que no exigeix el repetit article 20 del TRLRH.

- En els casos de desistiment de l'interessat abans que la resolució administrativa es dicti, el reintegrament del 50% de la taxa satisfeta és conforme al que s'ha dit, i és diferent el fet que l'activitat municipal, tècnica o administrativa no s'hagi arribat a prestar per

causes no imputables al subjecte passiu, cas en què ens trobem davant d'un cas de falta de meritació i exigibilitat de la taxa.

- En els casos de renúncia de la llicència concedida, cal tenir en compte que s'ha desenvolupat l'activitat municipal, tant tècnica com administrativa, tendent a l'atorgament de la llicència, i que sobre la base que es donen els pressupòsits del fet imposable de la taxa, s'ha exigit i efectuat el pagament de la taxa, sense que res no obligui l'Administració municipal a haver de reintegrar, totalment o parcialment, la quota satisfeta en la seva totalitat.

Les conseqüències d'aquest autèntic *overruling*, o apartament de la doctrina jurisprudencial precedentment assegurada sobre això, susciten problemes que s'han de resoldre donant una nova redacció als preceptes de les ordenances que seguien la jurisprudència ara abandonada.⁷²

5.4.4. Naturalesa de les tarifes per abastament domiciliari d'aigua

El finançament dels serveis públics locals és necessàriament divers segons els serveis de què es tracti:

a) Hi ha determinats serveis públics locals que, per les seves especials característiques, no admeten un finançament a càrrec dels usuaris; és el cas dels serveis públics, el ja examinat article 21.1 LHL. La forma de retribució del gestor d'aquests "serveis gratuïts" per al ciutadà (exemple típic, l'enllumenat públic) consisteix en el pagament a aquest d'un cànon per part de l'entitat local, sense cap cobrament a l'usuari (es financen amb impostos i altres ingressos).

b) Al costat d'aquests serveis gratuïts, trobem "otros que implican ejercicio de autoridad" i que per això són incompatibles amb el cobrament de tarifes o altres prestacions a l'usuari per part del gestor (així, el de recollida domiciliària d'escombraries). Aquí, la forma tradicional de retribució del gestor ha estat igualment el pagament a aquest d'un cànon, sense perjudici de la possibilitat que l'entitat local estableixi una taxa que cobra directament dels subjectes passius (sense intervenció del gestor).

c) En els "altres serveis", l'interrogant se centra a determinar si la contraprestació exigida a canvi dels mateixos serveis pot tenir, en algun cas, la consideració de preu privat. El problema sorgeix, en particular, quan la prestació del servei es porta a terme per part d'un subjecte que

72. Per contra, la nova doctrina aplanava d'obstacles l'establiment de taxes per als casos en què, de conformitat amb la Directiva de serveis, no sigui preceptiva la llicència, sinó que n'hi hagi prou amb la comunicació prèvia o la declaració responsable, constituint-ne el fet imposable les activitats administratives de control posterior a les mateixes.

actua de conformitat amb normes de Dret privat, tant si es tracta de gestió directa com de gestió indirecta a través d'un concessionari. És el cas, en particular, de la prestació del servei de subministrament domiciliari d'aigua.⁷³

La postura tradicional del Tribunal Suprem ha consistit a establir una diferenciació entre el que seria, d'una banda, la potestat tarifària dels ens públics, i, d'altra banda, la potestat tributària. En virtut d'aquesta, s'establirien tributs, entre aquests les taxes; i en virtut de la potestat tarifària s'aprovarien tarifes de serveis públics. Per tant, les taxes es refereixen a l'activitat prestada directament per part de l'Administració, i les tarifes a l'activitat prestada per part de concessionaris.⁷⁴ En definitiva, el Tribunal Suprem ha distingit tradicionalment entre la prestació d'un servei de manera directa per part de l'ens públic local, que donaria lloc a la percepció d'una taxa, i la prestació del servei per part d'un subjecte que actua de conformitat amb normes de Dret privat, que donaria lloc a un ingrés d'aquesta mateixa naturalesa, és a dir, a una tarifa o un preu privat.

El problema que sorgeix immediatament és si aquesta postura sustentada pel Tribunal Suprem era compatible amb la doctrina elaborada pel Tribunal Constitucional a partir del 1995, en relació amb la figura de les "prestacions patrimonials de caràcter públic" (essencialment, SSTC 185/1995, de 14 de desembre, i 182/1997, de 20 d'octubre), de la doctrina del qual resulta que les tarifes exigides com a pagament pels serveis públics locals de caràcter indispensable o irrenunciable –segons la concepció material de la coactivitat elaborada per la jurisprudència constitucional–, prestats per subjectes que actuen

sotmesos al Dret privat (com de manera paradigmàtica és el servei d'abastament d'aigua potable), són, des d'un punt de vista ontològic, prestacions patrimonials de caràcter públic de l'article 31.3 de la Constitució, amb el consegüent sotmetiment al principi de reserva de llei.⁷⁵

La promulgació de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, ha incidit en la polèmica, en disposar el segon paràgraf de l'article 2.2.a): "*Se entenderá que los servicios se prestan en régimen de Derecho Público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público*". De la interpretació tant literal com autèntica (esmenes parlamentàries) del precepte resulta que el legislador va pretendre que, en tots els supòsits de recepció obligatòria dels serveis i activitats públics, la contraprestació tingués la condició de taxa, amb independència de la forma de gestió o prestació dels mateixos, i precisament pel fet d'exigir-ho la jurisprudència constitucional.

El mateix criteri, l'ha recollit la Direcció General de Tributs,⁷⁶ i resulta també dels pronunciaments del Tribunal Constitucional relatius a les "tarifes portuàries" (SSTC 63/2003, de 27 de març; 102/2005, de 20 d'abril,⁷⁷ i 121/2005, de 10 de maig).

Finalment, el Tribunal Suprem ha acomodat la seva doctrina anterior i tradicional al nou règim legal. Així, la STS de 12 de novembre de 2009⁷⁸ declara que sigui quin sigui el mode de gestió del servei, fins i tot a través de concessió, la contraprestació exigida no pot tenir cap altra naturalesa que la de taxa. El resultat és

73. L'autorització administrativa o la seva no-necessitat no prejutja la naturalesa de la contraprestació, encara que l'existència d'aquesta autorització pugui ser un argument a favor d'una determinada postura doctrinal o de *lege ferenda* sobre aquesta naturalesa.

74. Cfr., per totes, SSTs de 29 de gener de 1998 i de 2 de juliol de 1999.

75. En aquest sentit es pronuncia la citada STC 182/1997, de 20 d'octubre, amb les següents paraules: "*Mientras el tributo debe satisfacerse, directa o indirectamente, a entes públicos, la prestación patrimonial de carácter público concurre 'con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe'. Lo verdaderamente importante es su sujeción al principio de legalidad por tratarse de una prestación patrimonial de carácter público. Por eso el procedimiento de interponer la sociedad pública foral para el cobro del canon no puede servir para eludir los requerimientos objetivos que para la validez de las prestaciones patrimoniales de carácter público dimanar del principio de legalidad. A los usuarios el esfuerzo contributivo les resulta el mismo, cualquiera que sea la forma de organización que internamente haya arbitrado la Administración para la gestión recaudatoria*".

76. Informe de 26 d'octubre de 2007: la naturalesa de taxa no queda alterada pel mer fet que el servei o l'activitat de què es tracti, no el presti o realitzi directament l'entitat local, sinó que es presti o realitzi per mitjà de qualsevol de les maneres que preveu la legislació administrativa per a la gestió del servei públic. No hi ha cap dubte sobre la qualificació com a taxa de les contraprestacions que satisfà l'usuari del servei de subministrament d'aigua potable, amb independència de la modalitat de gestió adoptada. La remuneració que s'estableixi a tercers, qüestió conceptualment aliena a la relació tributària que es produeix entre l'ens públic creditor i l'usuari del servei municipal, s'haurà de fer amb càrrec als pressupostos municipals.

77. Segons aquesta sentència: "*Y son tributos, con independencia de que los denominados servicios portuarios sean prestados por la Autoridad portuaria de forma directa o indirecta, tal y como se desprende, en la actualidad, del párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria*".

78. Es refereix a un cas en què l'Ajuntament d'Alacant va acordar atribuir a les contraprestacions dels serveis de conservació dels comptadors del subministrament domiciliari d'aigua primer i després a les del servei de clavegueram, fins llavors preus públics, la naturalesa de tarifes o preus privats, a títol d'ingressos propis de la societat que presta els dits serveis, Aigües Municipalitzades d'Alacant, empresa mixta.

considerar aplicable a l'àmbit local la referència al fet que la forma de gestió del servei no afecta la naturalesa de la prestació, sempre que la seva titularitat continui sent pública, com succeeix en els casos de concessió.⁷⁹

A la mateixa conclusió arriba la recent sentència 298/2010, de 5 d'octubre de 2010, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 12 de Barcelona, declarant que el preu que la Societat d'Aigües de Barcelona cobra en contraprestació del servei que proporciona als ciutadans d'aquesta capital és il·legal, perquè estem davant d'un preu que ha estat tramitat com una tarifa privada respecte d'un servei, com el de subministrament domiciliari d'aigua, que està sotmès a una taxa.⁸⁰ Els problemes que se susciten, a més del formidable de la presumpta il·legalitat de les tarifes privades que s'estan cobrant en gran part de les ciutats espanyoles, resideixen en què la Llei general tributària manca de qualsevol norma transitòria i derogatòria sobre això, malgrat el seu indubtable impacte sobre un règim tradicional de finançament com el tarifari.

Certament, el règim de preus privats, per molt intervinguts, regulats i autoritzats administrativament que estiguin, és incompatible amb el caràcter coactiu de la contrapresta-

ció de què es tracta, resultant de l'acord del monopoli en què es presta el servei i del seu caràcter indispensable per a la vida. No obstant això, aquesta conclusió no impedeix: a) Que s'integri en la quantia de la prestació el benefici del subjecte privat prestador del servei –així, el concessionari–, sense el qual s'hi estaria abocant a una exclusió de fet d'aquesta forma de gestió de certs serveis públics, com és el de proveïment domiciliari d'aigua; i b) La qualificació de la contraprestació com a taxa no ha de significar una renúncia a la tècnica del "tall per impagament", que es podria establir en la corresponent Ordenança local.

També aquí es considera imprescindible la intervenció del legislador, que impedeixi una altra onada de litigis davant la notòria discordança entre la legislació i la realitat pràctica. Com destaca el citat informe de la FEMP de 2008, no es pot estar fent debats polítics anuals sobre les taxes relacionades amb els subministraments d'aigua, alhora que urgeix resoldre els problemes de gestió i recaptació que ocasiona la seva consideració com a tals taxes.⁸¹ En les conclusions de l'informe es demana la resolució del conflicte sobre la naturalesa de la contraprestació, així com deixar més autonomia recaptadora a les empreses municipals que gestionen el servei.⁸² ■

79. S'hi afegeix que *"La consecuencia de la argumentación expuesta no es irrelevante: las tasas a recaudar, en cuanto ingreso de Derecho público de la Hacienda municipal, han de ingresarse por su importe total en las arcas municipales y ello con independencia de que se hayan utilizado sistemas de gestión directa o indirecta. En este último supuesto, la remuneración que se establezca a terceros, cuestión conceptualmente ajena a la relación tributaria que se produce entre el ente público acreedor y usuario del servicio municipal, habrá de hacerse con cargo a los presupuestos municipales. Tendría, pues, que alterarse en el caso que nos ocupa, la gestión de la tasa, ingresándose en el presupuesto público municipal, aunque se declarara su afectación al mantenimiento del servicio, con pago final de su importe a la empresa concesionaria"*.

80. No obstant això, la sentència no nega per aquesta sola il·legalitat l'exigibilitat del deute causat pel subministrament ni la procedència del tall del mateix, atès el negoci jurídic sinalagmàtic existent i la interdicció de l'enriquiment injust.

81. Cfr. nota 6. Es propugna en l'informe (p. 397 i 398) la conveniència d'estudiar com facilitar la gestió d'aquests serveis a través d'empreses especialitzades en això: *"Estas podrían tener entre sus funciones la del cobro, en periodo voluntario, del coste de dichos servicios, bien configurando como precio los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración o bien buscando una nueva figura 'ad hoc' en la que se permita la convivencia de una relación entre empresa suministradora y el abonado distinta que la relación entre Administración Pública y contribuyente. Hemos de reiterar que son servicios frecuentemente prestados por empresas municipales, empresas mixtas e incluso podría darse el caso de que fueran empresas privadas, lo que ocasiona grandes problemas –de establecerse como tasas– para la gestión y recaudación. Incluso debería abrirse plantearse que el periodo de cobro en voluntaria fuese especial en atención a las relaciones antes indicadas"*.

82. En la p. 407 de l'Informe es contenen les conclusions respecte de les taxes, i, en relació amb la *"Gestión y recaudación de tasas por saneamiento, depuración y abastecimiento domiciliario de aguas"*, es diu el següent:

"Habría que contemplar todas las posibles fórmulas de gestión de estos servicios para comprobar cual es la naturaleza de la contraprestación (tasa, precio publico, precio privado,...), tanto si el servicio lo presta una sociedad municipal como si lo hace una sociedad mixta o una netamente privada a través de una concesión."

"En la actualidad el asunto es complejo ya que la última reforma de la Ley general tributaria establece como tasas la contraprestación de estos servicios y de ser así deben ser los servicios municipales, entre ellos el Órgano de Gestión Tributaria para los municipios que así lo tengan establecido, quien recaude la misma, haciéndose poco eficiente por ello su cobro."

"Solicitamos que se resuelva este conflicto y dejar mayor autonomía recaudatoria a las empresas municipales o entidades públicas empresariales que se creasen para la gestión de los referidos servicios."

"Es recomendable analizar, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como tiene establecido (a través del Decreto 120/1991 de 10 de septiembre), el Reglamento del suministro domiciliario de agua. En él se configura la relación entre abonado y entidad suministradora, pública o privada, y se dan una serie de facultades respecto al cobro de la 'Factura' de suministro, la constitución de fianzas, las causas de denegación del suministro, los motivos del corte del suministro, etc. Parece alejarse de lo que la Ley general tributaria señala como Tasa en su nueva versión en el artículo 2.2. párrafo segundo".