



En relació al projecte d'ordenança per prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari dels serveis de cementiris, s'emet el següent

INFORME

I.- El passat 9 de març de 2018 va entrar en vigor la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic que modifica entre d'altres, la Llei General Tributària (LGT), la Llei d'Hisendes Locals (TRLHL) i la Llei de Taxes i Preus Públics.

D'acord amb aquesta modificació, s'incorpora la Disposició Addicional 1a de la LGT amb el següent redactat:

"1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado."

Per la seva banda, l'article 20 del TRLHL queda redactat amb la incorporació d'un nou apartat 6è:

"6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas."



Finalment, també es modifica l'article 2 de la Llei de taxes i preus públics en el sentit d'excloure de la nova figura del règim legal de les taxes i preus públics:

"Artículo 2. Delimitación del ámbito de aplicación de la Ley.

Los preceptos de esta Ley no serán aplicables a:

a) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social y las de naturaleza idéntica que se recauden conjuntamente con aquéllas.

b) La contraprestación por las actividades que realicen y los servicios que presten las Entidades u Organismos públicos que actúen según normas de derecho privado.

c) Los recursos de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que continuarán regulándose por su legislación específica.

c) [Sic] Las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, que son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias."

II.- Resulta palès que el servei de cementiris locals és un dels serveis coactius que es recull dins l'enumeració de l'article 20.4 TRLHL de prestacions de serveis i activitats administratives de competència local que s'integren dins el fet imposable de les taxes locals.

Ara bé, el nou apartat 6è de l'article 20 TRLHL suposa una mutació de la naturalesa de l'ingrés (taxa), en aquells supòsits en els que la prestació del servei es realitzi *"en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado"*. En el cas de la prestació dels serveis de cementiris a la ciutat de Barcelona hem de tenir en compte que, d'acord amb el conveni formalitzat al maig de 2007 entre l'Ajuntament, Barcelona de Serveis Municipals, S.A., Pompas Fúnebres Mediterrànees, SL i Cementiris de Barcelona, S.A., s'encarrega a aquesta última entitat mercantil de capital 100% municipal la gestió, desenvolupament i explotació dels serveis de cremació i cementiri, incloent dins de les seves facultats la de percebre la remuneració corresponent per la prestació del servei de cremació i cementiri a través de les tarifes de les taxes i dels preus públics aprovats pel Ple de l'Ajuntament (clàusula 5.1.a de l'esmentat conveni).

De forma que la vigent ordenança fiscal núm. 3.9, relativa a les taxes per serveis de cementiris i cremació resulta plenament afectada per les modificacions introduïdes per la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, resultant necessari procedir a la tramitació i aprovació d'una nova ordenança per prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari dels serveis de cementiris que substitueixi l'anterior.

III.- Pel que fa al procediment d'aprovació de l'ordenança, l'article 20.6 TRLHL es limita a senyalar que *"sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas"*.



De l'anterior, cal deduir que el procediment previst per a l'aprovació de les prestacions patrimonials públiques no tributàries no serà el previst als articles 15 a 19 del TRLHL sinó que haurèm d'estar al que disposa l'article 49 de la LBRL, així com en el cas del particular del municipi de Barcelona als articles 107 a 114 del Reglament Orgànic Municipal, en els que es preveuen els següents tràmits:

1. Elaboració del projecte normatiu, a iniciativa de la Comissió de Govern.
2. Remissió del projecte per a examen per part dels membres de la Comissió d'Economia i Hisenda, durant un termini de 15 dies, en el qual els Grups Municipals poden presentar esmenes.
3. Aprovació inicial en Comissió d'Economia i Hisenda.
4. Informació pública, durant un termini de 30 dies.
5. Resolució de les reclamacions i aprovació definitiva pel Consell Plenari.

Cal posar de manifest que, en el present cas, es considera que no resulta preceptiu realitzar el tràmit de consulta ciutadana prèvia disposat a l'article 133 de la Llei 39/2015, atès que *stricto sensu* no es tracta de la creació d'una nova prestació patrimonial sinó la mera mutació del tribut existent en la nova categoria d'ingrés introduïda per Llei 9/2017. En aquest sentit i d'acord amb el que estableix l'article 133.4 de la Llei 39/2015 "*podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero*".

D'altra banda, hem de referir que en atenció a la matèria objecte de l'ordenança –la prestació dels serveis de cementiris– resulta buida de contingut la previsió de l'article 20.6 TRLHL relativa a la sol·licitud d'informe preceptiu d'aquelles Administracions Públiques a les que l'ordenament jurídic els hi atribueix alguna facultat d'intervenció sobre les mateixes, previsió que desplega la seva eficàcia davant d'altres tipus de prestacions com pot ser el cas dels subministraments d'aigua, transport urbà de viatgers, companyies ferroviàries d'àmbit autonòmic o de les tarifes dels béns i serveis subjectes al règim d'autorització i de comunicació administrativa d'àmbit autonòmic, àmbits en els que resulta preceptiva la intervenció de la Comissió de Preus de Catalunya, d'acord amb el que es disposa al Decret de la Generalitat 121/2014, de 26 d'agost.

En un altre ordre d'idees, cal valorar la necessitat d'incorporar a l'expedient administratiu un informe tècnic-econòmic, d'acord amb el contingut i abast que preveu l'article 25 TRLHL. En aquest sentit, hem de tenir en compte el següent:

1. L'existència d'aquest informe tècnic-econòmic ha estat sempre preceptiu quan es tractava de la taxa objecte de les mateixes prestacions, fins i tot en els supòsits de modificació de la mateixa.
2. La possible petició de la revisió de preus de les tarifes per part del prestador del servei contractista, a l'empara d'allò disposat als plecs de clàusules



administratives particulars, requerirà la tramitació del corresponent expedient en el que caldrà justificar, mitjançant l'emissió del corresponent informe tècnic-econòmic, la procedència de l'acord de revisió de preus.

3. En el cas de preus autoritzats, l'article 107.1 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local estableix que *"la determinación de las tarifas de los servicios que, con arreglo a la legislación sobre política general de precios, deban ser autorizadas por las Comunidades Autónomas u otra Administración competente, deberá ir precedida del oportuno estudio económico. Transcurridos tres meses desde la fecha de entrada del expediente en la Administración autorizante sin que haya recaído resolución, las tarifas se entenderán aprobadas"*.

Finalment i pel que fa a l'entrada en vigor de la nova ordenança caldrà tenir en compte el que disposa l'article 70.2 LBRL que determina que *"las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales"*. Per tant, l'entrada en vigor de l'ordenança requerirà d'una banda, de la publicació íntegra del seu text al BOPB i d'altra banda, el transcurs del termini de 15 dies des de la recepció de la còpia de la norma per l'Administració de l'Estat o de la Comunitat Autònoma corresponent als efectes de que aquestes puguin requerir l'anul·lació de la norma, conforme al procediment establert a l'article 65 LBRL, si entenen que aquesta infringeix l'ordenament jurídic.

IV.- Pel que fa al règim aplicable als ingressos derivats d'aquesta ordenança, l'article 2.2 TRLHL estableix que *"para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes"*.

Ara bé, més enllà de l'aparent claredat que ens aporta aquest precepte, hem de qüestionar-nos si en realitat ens trobem davant d'ingressos de dret públic o no, fet que afectarà no només a l'exercici de determinades prerrogatives per part de l'Administració municipal, sinó també la possibilitat de remetre amb caràcter supletori a les disposicions de l'Ordenança Fiscal General de l'Ajuntament de Barcelona.

El punt de partida per abordar aquesta qüestió ve constituït per l'article 5.2 de la Llei 47/2003, General Pressupostària, segons el qual *"los derechos de la Hacienda Pública estatal se clasifican en derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada. Son derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los tributos y los*



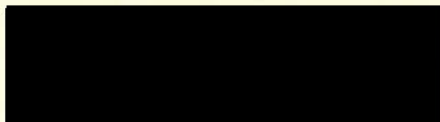
demás derechos de contenido económico cuya titularidad Administración General del Estado y sus organismos autónomo ejercicio de potestades administrativas".

Com a complement de l'anterior, l'article 10.1 LGP disposa que "*sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria, y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación*". I l'article 11.2 LGP afegeix que "*el procedimiento, efectos y requisitos de las formas de extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se someterán a lo establecido en la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación*".

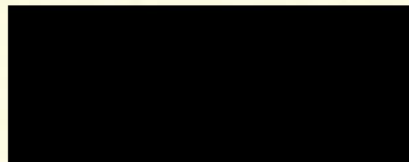
Tot i l'anterior, cal observar la possible consideració com a impròpia de la prestació patrimonial com a l'ingrés de dret públic, consideració que es deriva del fet que no cal estar investit d'autoritat per procedir a la seva gestió i notificació, ja que es cobren directament per la societat privada municipal (o en el seu cas, pel concessionari). En aquest sentit, cal posar de manifest que el legislador no ha efectuat un exprés pronunciament al respecte del procediment per a la gestió i recaptació dels drets de naturalesa pública quan aquests són percebuts per un concessionari o per una personificació privada municipal (EPEL, societat privada), a diferència del que ha ocorregut en altres supòsits en els que sí s'ha contemplat la possible col·laboració dels òrgans recaptatoris per a la utilització de la via de constrenyiment (per exemple, l'article 69 de la Llei 21/2003, de 7 juliol, de Seguretat Aèria).

Derivat de l'anterior, cal qüestionar-se l'àmbit de projecció de la normativa bàsica tributària (Llei General i Ordenança Fiscal General). Si bé en el cas de les taxes no hi ha cap mena de dubte de l'aplicació de les disposicions d'aquesta normativa en totes les actuacions que resultin procedents en els camps de gestió tributària, inspecció i recaptació executiva, quan ens trobem davant de les prestacions patrimonials, no sembla que resulti possible, més enllà de l'exercici de facultats executives, d'acord amb el que hem indicat anteriorment.

Barcelona, 23 de juliol de 2018



Director de projecte d'ordenances
fiscals i altres ingressos



Director de Planificació Estratègica i
Fiscalitat