



**Expedient: 109/18**

El Consell Tributari, en sessió del dia 12 de setembre de 2018, ha aprovat el següent informe:

“El Consell Tributari, en sessió de 12 de setembre de 2018, de conformitat amb allò previst a l'article 2.1.b) del seu Reglament orgànic, emet informe a petició del Primer Tinent d'Alcalde sobre el projecte d'Ordenança reguladora de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari dels serveis de cementiris.

**INFORME**

A l'expedient administratiu hi figura un document titulat “Petició d'informe preceptiu al Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona”, emès per la Gerència de Presidència i Economia, en el qual després d'un anàlisi del contingut proposat de l'Ordenança de referència, concreta quins són els problemes que entén que planteja la nova figura de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari i que han de ser objecte d'anàlisi.

Cita els següents:

- Si la nova regulació s'ha de sotmetre a consulta ciutadana, atès allò que preveu l'art. 133 de la Llei 39/15, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) o bé es pot obviar l'esmentat tràmit, d'acord amb allò que disposa el citat precepte, donat que es tracta d'una modificació o substitució d'una regulació aprovada amb anterioritat.
- Atès que l'Ordenança no té la naturalesa d'Ordenança fiscal, si cal que a l'expedient s'incorpori un informe tècnic-econòmic, d'acord amb el contingut i

abast que preveu l'art. 25 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLHL), aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

- Si el contingut de la modificació de l'art. 2.2 del TRLHL realitzada per la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP), que va entrar en vigor el passat 9 de març de 2018, permet que l'Administració tributària municipal pugui ostentar, en relació als ingressos derivats de les prestacions patrimonials de referència, les prerrogatives que corresponen a la Hisenda de l'Estat, inclosa la via de constrenyiment.
  
- Si és possible remetre, amb caràcter supletori, a les disposicions de l'Ordenança fiscal general.

L'expedient tramès inclou un informe sobre aspectes jurídics de la proposta, emès conjuntament pel Director de Projectes d'Ordenances fiscals i altres Ingressos i el Director de Planificació Estratègica i Fiscalitat, i un altre, tècnic-econòmic, sobre la "Determinació de la quantia de les taxes per al servei de cementiris i incineracions per l'any 2018".

**1.-** El primer dels problemes plantejats fa referència al procediment d'aprovació de les Ordenances municipals, concretament, en aquest cas, si d'acord amb allò que estableix l'art. 133 de la Llei 39/15, LPACAP, abans de l'elaboració del projecte o avantprojecte de l'Ordenança, la nova regulació s'ha de sotmetre, amb caràcter preceptiu, a una consulta ciutadana.

L'aplicació d'aquest precepte de la LPACAP ha donat lloc a un cert debat doctrinal i a diferents opcions adoptades pels ajuntaments. L'esmentat art. 133 estableix que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte d'una Llei o d'un Reglament se substanciarà una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent, en la qual es demanarà l'opinió dels ciutadans afectats per la futura norma. El problema rau en el fet de que la Llei de bases de règim local, en el seu art. 49, ja establia l'obligatorietat de que, en tot cas, després de l'aprovació inicial o provisional d'un projecte de Reglament, se sotmetés a informació pública, a diferència de les altres Administracions en que el tràmit tenia generalment caràcter potestatiu i només era obligatori en determinats supòsits. Això ha donat lloc a que alguna part de la doctrina i alguns ajuntaments entenguessin que el fet de promoure una consulta sobre el projecte i una altra quan aquest s'havia aprovat inicialment suposava fer dues vegades el mateix tràmit. Aquests ajuntaments, en la seva normativa interna, han establert que només es portarà a terme un tràmit de consulta un cop aprovat inicialment el projecte de disposició reglamentària.



Aquest Consell Tributari entén que la consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte de Reglament gaudeix d'una naturalesa diferent als tràmits d'audiència o d'informació pública del projecte del text articulat aprovat provisionalment, ja que en aquest darrer cas la pràctica ha demostrat que hi ha una major dificultat en portar a terme els suggeriments que puguin fer els ciutadans. Precisament, el fet de sotmetre a consulta o informació pública un text ja articulat contrasta amb les recomanacions internacionals, que són unànimes en considerar que les consultes han d'iniciar-se el més aviat possible, quan totes les opcions estan obertes.

Qüestió diferent és la de determinar si en el present supòsit és preceptiu portar a terme la consulta amb caràcter previ a l'elaboració del projecte d'Ordenança.

L'apartat 4 de l'esmentat art. 133 de la LPACAP estableix, entre d'altres supòsits en que es pot prescindir de l'esmentat tràmit, quan "*no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica*". No es tracta només, per tant, que el nou ingrés suposi una simple mutació del tribut existent, ja que depenent de la quantia que suposés aquesta mutació podria tenir un impacte significatiu en l'activitat econòmica, sinó que no existeixi aquest impacte. De l'informe tècnic-econòmic obrant a l'expedient resulta que les tarifes a ingressar per les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari són de quantia igual a les anteriors taxes per a la prestació dels mateixos serveis, la qual cosa permet concloure que no existeix un impacte significatiu en l'activitat econòmica i sembla, en principi, que es compleix el requisit que estableix l'abans citat precepte per prescindir de la consulta ciutadana.

Donat però, que el fet de prescindir de la consulta prèvia suposa aplicar una excepció a la regla general que estableix la seva obligatorietat, seria convenient justificar a l'expedient, o bé a l'exposició de motius o al preàmbul del projecte, que concorre la causa prevista a l'esmentat art. 133.4 per prescindir d'aquest tràmit.

Respecte a aquest tràmit de consulta prèvia, la LPACAP no estableix cap regulació, ni la forma, ni els terminis ni cap altre requisit. Per aquesta raó entenem que seria convenient que l'Ajuntament aprovés algun tipus de norma interna que facilités la seva implementació i aplicació en els casos en els quals sí s'hagi de portar a terme.

2.- El següent interrogant que es planteja és el de si és obligatori que s'incorpori a l'expedient un estudi tècnic-econòmic a efectes de complir amb allò que disposa l'art. 25 del TRLRHL quan estableix que *“los acuerdos de establecimiento de tasas... para financiar total o parcialmente los nuevos servicios deberán adoptarse a la vista de los informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura de coste de aquellos, respectivamente”*.

És obvi que el precepte transcrit es refereix exclusivament a les taxes i no a altres ingressos de naturalesa pública com són les prestacions patrimonials de caràcter públic. D'altra banda, s'ha de tenir en compte que la LCSP, en establir la regulació de les prestacions patrimonials de caràcter públic no ha modificat l'art. 25 del TRLHL, com sí ha fet en relació amb altres preceptes d'aquest text normatiu. En conseqüència, la conclusió ha de ser que l'esmentat precepte no és d'aplicació a efectes d'adoptar l'acord d'establir les citades prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari. El problema a resoldre, però, no és el de si és d'aplicació l'art. 25 del TRLHL, sinó el de si per adoptar l'acord d'aplicar el nou ingrés és preceptiva la incorporació d'un dictamen tècnic-econòmic perquè així vingui determinat per altres normes de l'ordenament jurídic diferents del referit art. 25 del TRLHL.

En aquest sentit cal tenir present que l'art 129 de la LPACAP regula els “Principios de buena regulación” dins del Títol que es refereix les iniciatives legislatives i a la potestat per dictar reglaments i altres disposicions. El seu apartat 7 disposa que *“Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*. Entenem que per quantificar i valorar les repercussions i efectes d'uns ingressos públics es fa imprescindible un estudi o informe tècnic-econòmic, com el que més concretament demanda l'art. 110 del Reglament orgànic municipal (ROM) de l'Ajuntament de Barcelona, relatiu a la documentació exigida en qualsevol projecte normatiu, en establir que *“també s'hauria d'incloure prèviament a la seva tramitació, informe jurídic i els informes tècnics i econòmics escaients dels serveis municipals”*.

Entenem, a la vista dels preceptes transcrits, que si bé no és d'aplicació l'art. 25 del TRLRHL, si que és obligatòria la incorporació d'un informe tècnic-econòmic a l'expedient referit a la tramitació l'aprovació de l'Ordenança de referència.

3.- Es planteja a la sol·licitud d'informe a aquest Consell Tributari el problema de si la modificació de l'art. 2.2 del TRLRHL permet a l'Administració tributària municipal



ostentar les prerrogatives establertes per a la Hisenda de Estat, inclosa la via de constrenyiment. El problema parteix del dubte de si les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari poden considerar-se ingressos de dret públic.

Prèviament a analitzar aquest problema, creiem convenient transcriure les normes d'aplicació que corresponen a les modificacions que, com abans s'ha dit, va introduir la LCSP.

La primera definició d'aquest nou ingrés es troba a la Disposició addicional primera de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), redactada d'acord amb allò que estableix la LCSP, vigent des del 9 de març de 2018. En la part que aquí interessa, després de reiterar que les prestacions patrimonials de caràcter públic tributari són les taxes, les contribucions especials i es impostos, regula les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari de la forma següent:

*“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.”*

L'art. 2.2 de TRLRHL en la seva nova redacció, estableix el següent:

*“Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, precios públicos, 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. “*

La LCSP va modificar l'art. 2 de la Llei 8/1989, de 2 d'abril, de taxes i preus públics, que relaciona els ingressos que no tenen la naturalesa de taxes ni de preus públics, afegint un nou apartat a l'esmentat precepte, el c)- en realitat era el d), perquè el c) ja existia - en el qual no considera taxes, *“las tarifas que abonen los usuarios por la realización 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 tributario”*. En fer referència aquest precepte exclusivament als concessionaris d'obres o de serveis públics, pot sorgir el dubte de si els concessionaris són els únics subjectes que poden percebre el nou ingrés amb exclusió de qualsevol altre. És evident, però, que altres subjectes poden percebre les prestacions patrimonials, com són les persones jurídiques a que es refereix la LGT i confirma la l'apartat 6 de l'article 20 del TRLRHL, també introduït per la LCSP. Diu aquest precepte:

*“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 personación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, conforme a lo previsto en el art. 31.1 de la Constitución.”*

*“En concreto, tendrán tal consideración aquellos exigidos 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.”*

No és lloc el present informe per reproduir l'intens debat de molts anys sobre la naturalesa dels ingressos per la prestació de serveis públics. Precisament, la nova regulació de les prestacions patrimonials de caràcter públic, especialment les de naturalesa no tributària, neix com a intent de resoldre definitivament el citat debat. I sense necessitat d'entrar tampoc en el debat que s'està produint sobre la naturalesa d'aquestes prestacions, el que es tracta és de determinar si són d'aplicació les prerrogatives que gaudeix la Hisenda estatal a les Hisendes municipals.

A la vista del contingut de les disposicions transcrits creiem que no hi ha dubte que la voluntat de les normes d'aplicació ha estat la creació d'un ingrés de caràcter públic que es pot exigir amb la utilització de les prerrogatives de la Hisenda estatal, d'acord amb allò que



Consell Tributari  
Palau Foronda  
Rda. Sant Pau, 43-45, 1r.  
08015 Barcelona  
Telèfon 93 402 78 15  
Fax 93 402 78 48  
[conselltributari@bcn.cat](mailto:conselltributari@bcn.cat)

estableix l'art.10.1 de la Llei general pressupostària. En cas contrari, no s'entendrien els termes utilitzats, i que quan s'apliqués per part de persones jurídic-privades de propietat pública o mixtes, que presten serveis públics, la prestació es convertís en un ingrés de dret privat, sense que l'Administració tributària municipal pogués tramitar el procediment administratiu de constrenyiment.

El que diu la norma abans transcrita però, és que qui gaudirà de les mateixes prerrogatives que la Hisenda estatal serà la Hisenda municipal. Això vol dir que sens perjudici que quan el servei es presti per una societat de capital íntegrament municipal, com en el cas present, en període voluntari aquesta societat pugui percebre les prestacions patrimonials corresponents, quan es tracti dels procediments administratius de recaptació, inclòs el constrenyiment, haurà de ser la Hisenda local qui els realitzi, supòsit en que gaudirà de les mateixes prerrogatives que la Hisenda estatal.

4.- Respecte a si l'Ordenança fiscal general s'ha d'aplicar amb caràcter supletori, d'acord amb el que s'ha dit a l'apartat anterior, en ser aplicables les prerrogatives de la Hisenda de l'Estat, els preceptes de l'Ordenança relatius als procediment de recaptació seran directament aplicables. Concretament, com estableix l'art. 1.2 de l'Ordenança fiscal general de l'Ajuntament de Barcelona, s'hauran d'aplicar, no amb caràcter supletori, sinó directament, els principis i preceptes que conté reguladors del procediment de recaptació.”

Barcelona, 13 de setembre de 2018

El Secretari del Consell Tributari,

