



Expedient 581/19

El Consell Tributari, en sessió del dia 23 d'octubre de 2019, ha aprovat el següent informe:

“El Consell Tributari, en sessió de 23 d'octubre de 2019, de conformitat amb l'article 47.1.b) de la Llei 1/2006, de 13 de març, reguladora del règim especial del municipi de Barcelona i l'article 2.1.b) del seu Reglament orgànic, emet informe relatiu a la proposta realitzada per la Gerència de Pressupostos i Hisenda sobre la modificació de l'Ordenança Fiscal 3.8, reguladora de les Taxes per Prestacions de la Guàrdia Urbana i Circulacions Especials.

S'acompanya a la sol·licitud d'emissió d'informe de data 23 de setembre de 2019, els següents documents:

- (i) Text de l'OF 3.8 en el qual es ressalten en color les modificacions proposades;
- (ii) Proposta de modificació de l'Ordenança 3.8;
- (iii) Informe de modificació de l'Ordenança 3.8 ;
- (iv) Informe econòmic, inclòs, així mateix, en el document anterior ;
- (v) Power point amb graella de modificacions d'OOFF per a 2020 en el qual consta: l'ens que realitza la proposta de modificació (Gerència de Prevenció i Seguretat); l'enunciat de la mateixa (Millora del redactat per millorar la gestió); i les observacions relatives al seu contingut que es concreten en:
 - “Millora del redactat, definició “serveis especials GUB” i dels subjectes passius”;
 - “Millora redactat de la gestió de la taxa iniciada d'ofici” ;
 - “Modificació de les definicions d'autorització circulacions especials” ;
 - “Revisió tarifes autorització circulacions especials”,
 - La menció expressa “pendent de dictamen” .

L'examen que realitza el Consell Tributari sobre les ordenances reguladores dels ingressos de dret públic, així com sobre qualsevol altra disposició de caràcter general, relativa totalment o parcialment als ingressos de dret públic, es limita a l'anàlisi jurídica dels textos normatius continguts a l'expedient.

INFORME

I.- Introducció

Amb data 16 de juny de 2109, el Consell Tributari de conformitat amb l'article 47.1.b) de la Llei 1/2006, de 13 de març, reguladora del règim especial del municipi de Barcelona i l'article 2.1.b) del seu Reglament orgànic, va emetre informe 49/19 relatiu a la possibilitat d'exigir taxes i preus públics per la prestació de serveis extraordinaris de vigilància, d'ocupació del domini públic o de neteja de l'espai públic, en supòsits en el quals no s'hagi produït una prèvia petició per part de la persona beneficiària del servei, com pot ocórrer en la celebració d'espectacles públics, competicions esportives, concerts, locals d'oci nocturn, etc., en el marc del que disposen les Ordenances fiscals 3.8, de prestacions de la GUB i circulacions especials i 3.10, d'utilització privativa del domini públic municipal i la prestació d'altres serveis, i la regulació del preu públic per la prestació de serveis especials de neteja i recollida de residus municipals.

A la vista de l'esmentat informe, les modificacions de l'OF 3.8 proposades "per instrumentar jurídicament les consideracions contingudes en el mateix i millorar la seva redacció actual", són les següents:

- Modificació de l'article 2.1 relatiu al fet imposable, lletres a) b) i e).
- Modificació de l'article 3, relatiu als subjectes passius, lletres a) b) i c).
- Modificació de l'article 7.A) 1. B), relatiu a les normes de gestió, liquidacions i tramitació de la taxa corresponent a prestacions de la guàrdia urbana en el cas de serveis especials.
- Modificació de l'annex de tarifes Epígraf II, Circulacions especials i conducció, vigilància i acompanyament de vehicles, apartats 2.1, 2.2, 2.3 i 2.4.



II.- Sobre el procediment del projecte normatiu

El procediment per a la modificació de l'Ordenança fiscal (OF) haurà d'ajustar-se a les previsions contingudes als articles 15 a 19 del RD Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL) i l'expedient haurà de contenir tota la documentació exigida per la normativa aplicable, incloent-hi el preceptiu informe econòmic-financer que valori les conseqüències pressupostaries derivades de l'aprovació de l'Ordenança i, en el cas de les taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, o per finançar total o parcialment els nous serveis, els informes tècnic-econòmics en els quals es posi de manifest el valor de mercat o la previsible cobertura del cost d'aquells respectivament, exigits per l'article 25 del TRLRHL.

En aquest cas només consta a l'expedient la documentació que es ressenya en l'encapçalament del present informe.

Sense perjudici del que s'ha afirmat, el Consell Tributari realitza les següents observacions a la proposta normativa que se li sotmet a informe:

III.- Observacions

1. Se sotmet a informe del Consell Tributari la modificació de l'article 2.1 relatiu al fet imposable de la taxa per prestacions de la guàrdia urbana i circulacions especials, lletres a) b) i e), amb la següent redacció (en cursiva):

Art. 2n. Fet imposable.

Constitueixen el fet imposable:

a) *La prestació de serveis especials per la Guàrdia Urbana, entenent aquells serveis que presta la Guàrdia Urbana que beneficiïn a persones determinades, o comportin un aprofitament o avantatge per a la seva activitat, o, encara que no les beneficiïn, les afecten de manera especial perquè han motivat el servei directament o indirectament, quan aquests serveis:*

1. *Comportin la disposició i assignació de mitjans o recursos que sobrepassin als de la vigilància general ordinària; o,*
2. *Comportin l'ordenació i disposició de despeses extraordinàries per la vigilància especial de l'activitat*

b) L'atorgament d'autorització especial per circular per les zones de la ciutat *on regeixen limitacions de pes, llargària o per contaminació acústica o ambiental, si el vehicle les ultrapassa*, o hi circula sense haver obtingut l'autorització corresponent

....

e) La prestació del servei d'acompanyament dels vehicles a què es refereixen els apartats *b) c) i d)*.

La redacció actualment vigent d'aquest precepte és la següent:

Art. 2n. Fet imposable.

Constitueixen el fet imposable:

a) La prestació de serveis extraordinaris per la Guàrdia Urbana, entesos com els que ultrapassen l'enumeració de funcions pròpies de les policies locals segons la normativa vigent, si aquests serveis beneficien persones determinades o, encara que no les beneficiïn, les afecten de manera especial i, en aquest darrer cas, han estat motivats per tals persones, directament o indirectament

b) L'atorgament d'autorització especial per circular per les zones de la ciutat on regeix la limitació de pes, si el vehicle, amb càrrega o sense, la ultrapassa, o hi circula sense haver obtingut l'autorització corresponent.

...

e) La prestació del servei d'acompanyament dels vehicles a què es refereixen els apartats *c), d) i e)*

La proposta de modificació es justifica en el document presentat "per tal de definir el concepte de servei especial, diferenciant-lo del servei General o normal de la Guàrdia Urbana". Justificació que s'entén va referida exclusivament a la modificació de la lletra a) d'aquest precepte.

La resta de modificacions, que afecten les lletres b) i e) d'aquest article 2 de l'OF, i sobre les quals res diu la proposta, semblen meres correccions tècniques de les què no es precisa comentari.

Així doncs, pel que fa a la modificació principal d'aquest precepte que, com s'ha dit, afecta a la seva lletra a), s'ha de dir en primer lloc que la proposta de modificació que es preveu millora la definició del fet imposable d'aquestes taxes substituint l'expressió "serveis extraordinaris", per la més correcta tècnicament de "serveis especials", en línia amb les consideracions efectuades per aquest Consell en el seu dictamen 49/19 en atenció a la normativa sectorial existent.

No desapareix però en el text de l'OF 3.8, la referència a "serveis extraordinaris" (art. 3 1. f) i art. 7.2 de l'OF 3.8), la qual cosa origina una certa confusió que hauria de ser corregida.



Ara bé, la redacció proposada no conté en sentit estricte una definició de serveis especials, sinó que, d'acord amb la finalitat del precepte, es limita a configurar el fet imposable de la taxa quan els serveis de la Guàrdia Urbana comportin la utilització de recursos o la realització de despeses extraordinàries. Circumstàncies que determinen l'exclusió d'aquests serveis dels serveis generals de vigilància de prestació obligatòria que es troben exclosos de l'exacció de taxes per l'article 21.1 c) del TRLRHL i permeten la seva incardinació, com serveis especials, en altres preceptes del TR, com l'article 20.4, lletres f) i g), a títol d'exemple. Sempre que, com resulta obligat en l'estructura legal de les taxes, aquests serveis afectin o beneficiïn de manera particular a un subjecte, hagi o no sol·licitat la prestació del servei, i, especialment, quan la prestació d'aquests serveis comporten un aprofitament o avantatge per a la seva activitat.

En aquest sentit convé recordar que l'article 2. 2.a) Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), en la seva redacció donada per la disposició addicional 58 de la Llei 2/2011 de 4 de març, de Contractes del sector Públic, actualment vigent, i, en el mateix sentit, l'article 20 del TRLRHL, defineix les taxes com *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.”*

Així com la especificació que conté l'article 20.2 del TRLRHL, segons els qual *“Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras”*

En conseqüència, la proposta substitueix l'expressió “serveis extraordinaris...entesos com els que ultrapassen l'enumeració de funcions pròpies de les policies locals segons la normativa vigent”, per la més correcta tècnicament de *“serveis especials..., entenent aquells serveis que*

presta la Guàrdia Urbana..... quan aquests serveis:/ 1. Comportin la disposició i assignació de mitjans o recursos que sobrepassin als de la vigilància general ordinària; o, 2. Comportin l'ordenació i disposició de despeses extraordinàries per la vigilància especial de l'activitat”.

D'altra banda, la proposta incorpora un nou element relatiu a l'existència d'una afectació o benefici particular per a un subjecte determinat, element indispensable en la configuració estructural de les taxes, element que consisteix en l'existència d'un “*aprofitament o avantatge per a la seva activitat*”; i realitza una al·lusió directa a la motivació directa o indirecta del servei la prestació del qual dóna lloc a l'exigència de la taxa, ja existent en la redacció actual.

Les dues qüestions, incloses en la definició del fet imposable d'aquesta taxa, es troben estretament relacionades amb la nova configuració dels subjectes passius que es realitza a l'article següent de l'OF (article 3.1, apartats b i c), de manera que, sense perjudici del que allí es dirà, correspon la seva anàlisi en aquest lloc.

Així, respecte de la incorporació de l'element esmentat, aquest Consell entén que, a la vista del seu Dictamen 49/19, la proposta de modificació s'hauria de limitar a afegir una especificació o concreció de la previsió genèrica d'existència d'un benefici especial per a un subjecte determinat que contempla l'OF actualment vigent, consistent en l'obtenció per part de l'esmentat subjecte d'un "*aprofitament o avantatge per a la seva activitat*". I, en aquest sentit, s'hauria de substituir la disjuntiva "o" que utilitza la proposta, per una partícula que tingués caràcter inclusiu respecte del supòsit genèric amb el qual es relaciona, que és l'existència d'un benefici particular.

És més, en sentit estricte, en els supòsits de prestació de serveis o realització d'activitats administratives, el TRLRHL concreta el vincle entre l'activitat pública i el subjecte passiu que permet l'establiment d'una taxa, en l'existència d'una *referència o afectació* a dit subjecte, la qual s'identifica amb la *motivació directa o indirecta* del servei atribuïble al subjecte per raó de les seves actuacions o omissions (art. 20.2 TRLRHL, abans reproduït).

Per tant, i amb això entrem també en la consideració de la segona de les qüestions abans assenyalades, relativa a la motivació directa o indirecta del servei, si, segons el text legal abans transcrit, en els supòsits d'establiment de taxes per prestació de serveis o realització d'activitats administratives, l'element que permet l'establiment d'aquestes taxes i determina el subjecte passiu és la *referència o afectació* a un subjecte que, amb les seves actuacions o omissions, motiva directament o indirectament el servei o l'activitat, la configuració del fet imposable d'una taxa d'aquest tipus, com ho és la que aquí es proposa, s'hauria d'ajustar al màxim a aquestes coordenades legals. La qual cosa vol dir que la redacció del precepte no



hauria de donar lloc a dubtes sobre si l'existència d'un aprofitament o avantatge per a l'activitat del subjecte passiu derivada del servei o de l'activitat administrativa constitueix un supòsit addicional al de *referència o afectació* que exigeix la llei o, per contra, com es desprèn del Dictamen 49/19 d'aquest Consell, una simple especificació d'aquest element, que una interpretació sistemàtica dels preceptes del TRLRHL a la llum de la recent jurisprudència del TS en relació amb l'exigència de taxes en supòsits de realització d'activitats econòmiques en el domini públic, permet concretar.

En conseqüència, segons el parer d'aquest Consell, la redacció no hauria de distingir entre afectació i benefici, ni circumscriure la motivació directa o indirecta als supòsits d'afectació, com es desprèn de la redacció proposada no només per a l'article 2 a) OF (fet imposable) sinó també per a les modificacions que es proposen respecte de l'article 3.1 lletres b) i c) OF (subjectes passius).

En aquest sentit, una possible redacció de l'article 2.a) de l'OF respectuosa amb les coordenades legals que han estat apuntades podria ser :

... aquells serveis que presta la Guàrdia Urbana que es refereixen o afecten de manera particular a persones determinades que directa o indirectament motiven la seva prestació, especialment quan comportin un aprofitament o avantatge per la seva activitat, quan aquests serveis: /1....

En el mateix sentit, la proposta de modificació de l'article 3. 1, lletres b i c, de l'OF (subjectes passius), hauria d'ajustar així mateix la seva redacció a aquesta configuració del fet imposable, és a dir, preveient la motivació directa o indirecta en qualsevol cas, existeixi o no existeixi benefici per a l'activitat del subjecte passiu, i relacionant la individualització de tals subjectes exclusivament amb l'existència d'una referència o afectació particular per al subjecte passiu de l'activitat administrativa, eventualment concretada en l'obtenció d'un benefici o avantatge per a la seva activitat. O, el que és el mateix, eliminant qualsevol aparença o vestigi d'establiment d'una exacció per l'obtenció de beneficis derivats d'una actuació administrativa que pogués aproximar la seva configuració a l'establiment d'un impost sobre l'activitat.

2. Se sotmet a informe del Consell Tributari la modificació del article 3, relatiu als subjectes passius, lletres a) b) i c) amb la següent redacció (en cursiva):

Art. 3r. Subjectes passius.

1. Són subjectes passius:

- a) *Les persones naturals o jurídiques que sol·licitin els serveis recollits com a fet imposable*
- b) *Les persones naturals o jurídiques que es beneficiïn de manera particular, o obtinguin un aprofitament o avantatge per a la seva activitat, dels serveis recollits com a fet imposable*
- c) *Les persones naturals o jurídiques que amb les seves actuacions o omissions, directament o indirectament obliguin a l'Administració a la prestació dels serveis recollits com a fet imposable, encara que no hagin estat sol·licitats*

La redacció actualment vigent d'aquest precepte és la següent:

Art. 3r. Subjectes passius.

1. Són subjectes passius:

- a) Les persones naturals o jurídiques que sol·liciten les prestacions a què es refereix aquesta Ordenança.

Les reflexions efectuades en l'apartat anterior respecte a la configuració del fet imposable d'aquesta taxa i la corresponent determinació dels subjectes passius resulten plenament aplicables en relació amb la proposta de modificació que ara s'examina, de manera que es donen per reproduïdes aquestes observacions i, en particular, els arguments que les fonamenten.

En conseqüència, aquest Consell considera que l'única distinció que procediria efectuar amb vista a la individualització dels subjectes passius a què es refereixen les lletres a, b i c de l'apartat 1 de l'article 3 de l'OF, és la realitzada en funció de l'existència o no d'una sol·licitud del servei, és a dir, en funció de la motivació directa o indirecta de la prestació del mateix. L'existència d'aquesta sol·licitud es recull en la modificació proposada en la lletra a) de l'apartat 1, de manera que, des d'un punt de vista tècnic i sistemàtic, la lletra b, hauria d'anar referida exclusivament als supòsits de motivació indirecta, deixant les restants lletres d'aquest apartat, com, d'una altra banda, succeeix ja en la redacció actualment vigent, a la concreció del subjecte passiu que es considera particularment afectat en determinats casos.

Certament, en el seu dictamen 49/19, aquest Consell va insistir en la importància de concretar el subjecte passiu de la possible taxa per al supòsit que allà es plantejava. La proposta de modificació que ara es realitza no es correspon exactament amb les consideracions efectuades



en l'informe, més orientades a la necessitat d'aclarir qui, en el supòsit que es va sotmetre al seu dictamen, ostentava la condició de subjecte passiu de la taxa, que a l'existència d'una actuació administrativa d'ofici.

Concretament, en el citat Dictamen, aquest Consell Tributari va apreciar la possibilitat que fossin subjectes passius d'aquesta taxa els titulars d'una determinada activitat econòmica el desenvolupament de la qual es veu afectat per la prestació del servei que origina la taxa en un determinat supòsit, no amb caràcter general.

En el dictamen de referència, tal com s'especifica en la introducció d'aquest informe, es va sotmetre a la consideració d'aquest Consell la possibilitat d'establir una sèrie de taxes i preus públics en determinats supòsits, com ara "celebració d'espectacles públics, competicions esportives, concerts, locals d'oci nocturn, etc.". Les conclusions d'aquest no emparen l'establiment de totes les exaccions consultades i tampoc el gravamen en tots els supòsits.

Abans al contrari, pel que fa a la taxa que ara considerem, el Consell va limitar les seves conclusions bàsicament als supòsits que ara genèricament es recullen a l'article 7.A.1.b) de la proposta de modificació d'aquesta OF que regula la iniciació d'ofici de la gestió i liquidació de la taxa. Concretament, "*supòsits de celebració d'espectacles públics o privats que, pel numero d'assistents o pel numero d'agents necessari, sobrepassin les funcions generals pròpies de la Guàrdia Urbana*". I, en relació amb els mateixos, va recomanar que es delimités normativament tant el subjecte que ostenta la condició de subjecte passiu com les característiques de l'espectacle que provoca l'actuació especial.

En aquest sentit, es considera que l'expressió "*espectacles públics o privats que, pel numero d'assistents o pel numero d'agents necessari, sobrepassin les funcions generals pròpies de la Guàrdia Urbana*", utilitzada per la proposta de modificació de l' OF a l'article relatiu a la gestió de la taxa, resultaria insuficient als efectes de la seva incorporació al fet imposable en atenció a les conclusions del dictamen 49/19 d'aquest Consell, pel seu caràcter excessivament genèric. Això és, si no va acompanyada de les especificacions necessàries.

3. Se sotmet a informe del Consell Tributari la modificació de l'article 7.A) 1. B) , relatiu a les normes de gestió, liquidacions i tramitació de la taxa corresponent a prestacions de la guàrdia urbana en el cas de serveis especials amb la següent redacció (en cursiva):

Art. 7è. Normes de gestió, liquidacions i tramitació.

A. PRESTACIONS DE LA GUÀRDIA URBANA

1. En el cas de serveis *especials* la gestió de la taxa s'inicia:

- a) A petició de la part interessada per a qualsevol servei.
- b) *D'ofici, quan els particulars, directament o indirectament, amb les seves actuacions o omissions obliguin a l'Administració a la prestació del servei públic per raons de circulació, seguretat, salubritat, convivència o una altra de naturalesa anàloga, encara que no hagin estat sol·licitats, com ara supòsits de celebració d'espectacles públics o privats que, pel numero d'assistents o pel numero d'agents necessari, sobrepassin les funcions generals pròpies de la Guàrdia Urbana, i altres activitats que per la seva naturalesa obliguin a la prestació d'aquest servei singular*

La redacció actualment vigent d'aquest precepte és la següent:

Art. 7è. Normes de gestió, liquidacions i tramitació.

A. PRESTACIONS DE LA GUÀRDIA URBANA

1. En el cas de serveis extraordinaris la gestió de la taxa s'inicia:

- a) A petició de la part interessada per a qualsevol servei.
- b) D'ofici, quan hi hagi motivació directa o indirecta dels particulars resultant de les seves actuacions que obligui l'Administració a aquesta prestació per raons de circulació, seguretat, convivència o una altra de naturalesa anàloga, com ara els supòsits de celebració d'espectacles públics o privats i altres activitats que per la seva naturalesa obliguin a la prestació d'aquest servei ampliat.

També en aquesta ocasió, gran part de les observacions efectuades en els apartats precedents són aplicables a la proposta de modificació que ara s'examina per la qual cosa es donen per reproduïdes aquestes observacions i, en particular, els arguments que les fonamenten.

En conseqüència, aquest Consell considera, en estreta relació amb el que s'ha dit anteriorment respecte a la configuració del fet imposable i la delimitació dels subjectes passius de la taxa, que la regulació de l'inici de la gestió de la mateixa que ara es contempla s'hauria de limitar a distingir entre la iniciació d'ofici i la petició per part de l'interessat, tal com ara es fa, indicant en el seu cas la motivació indirecta del servei.

Tot això sense perjudici que l'especificació de quan s'entén que hi ha una motivació indirecta dels serveis la prestació dels quals configura el fet imposable en determinats supòsits, que



obliga a la gestió d'ofici de la taxa, pugui i probablement hagi de ser objecte de regulació expressa.

4. Se sotmet a informe del Consell Tributari la modificació de l'annex de tarifes Epígraf II, Circulacions especials i conducció, vigilància i acompanyament de vehicles, apartats 2.1, 2.2, 2.3 2.4., amb la següent redacció:

Epígraf II. Circulacions especials i conducció, vigilància i acompanyament de vehicles	
2.1 Per cada autorització de vehicle <i>sense acompanyament</i>	24,46
2.2 Per cada motorista i hora o fracció que acompanyi vehicle diürn	57,09
2.3 Per cada motorista i hora o fracció que acompanyi vehicle nocturn	69,39
2.4 Per cada autorització anual per circular un vehicle especial sense càrrega i sense acompanyament (semiremolc, conjunt no excedirà de 20 metres/longitud, 3 metres/amplada i 4,5 metres/alçada)	315,41
2.5 Per cada autorització anual per circular un vehicle especial amb càrrega i itinerari exclusiu de Ronda Litoral (B-10) Sud fins el Port de Barcelona	380,43

La redacció actualment vigent d'aquest precepte és la següent:

Epígraf II. Circulacions especials i conducció, vigilància i acompanyament de vehicles	
2.1 Per cada autorització d'un vehicle de pes, incloent-hi la càrrega, no superior a 60 tones, per travessar el nucli urbà mitjançant Transports especials	
2.2 Per cada autorització d'un vehicle de pes, incloent-hi la càrrega, superior a 60 tones, per travessar el nucli urbà mitjançant Transports especials	
2.3 Per cada motorista i hora o fracció que acompanyi vehicle	
2.4 Per cada autorització anual per circular un vehicle especial sense càrrega	

2.5. Per cada autorització anual (fraccionable per semestres), per circular un vehicle especial amb càrrega indivisible de dimensions fins a 26m. de llarg, 3,5 m. d'ample, 4,5 m. d'alçada i/o 80 tones, en el recorregut d'anada i tornada des de la N II fins al port per la Zona Franca

Les modificacions proposades suposen una clarificació de l'aplicació dels paràmetres que determinen la quantificació de la taxa. La nova redacció millora l'actualment vigent reordenant la classificació de dits paràmetres en funció de l'existència o no d'un servei d'acompanyament i de si aquest es realitza en horari diürn o nocturn, així com diferenciant entre dos supòsits diversos d'autorització anual per circular.

IV.- Conclusió

Per tot el que s'ha dit, el Consell Tributari considera que la proposta que es formula presenta dubtes de legalitat posats de relleu en el cos d'aquest informe, així com de la seva efectivitat per aconseguir les finalitats perseguides per la norma.”

Barcelona, 23 d'octubre de 2019

El Secretari del Consell Tributari,


Fernando Fias Valle
