

LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO
TRIBUTARIO: APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO
TRIBUTARIO: APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

MIGUEL ÁNGEL VALENZUELA VILLARRUBIA

Vicetesorero del Excmo. Ayuntamiento de Málaga.



GRANADA, 2023

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-59-9
Depósito legal: Gr 890-2023

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores

A mi compañera de viaje, Ágata.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
I. ANTECEDENTES DE LAS PPCPNT: LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL.	17
1. Etapa Preconstitucional: Tasas versus tarifas.	17
2. Potestad tributaria frente a potestad tarifaria. La aparición del precio público y su delimitación por el Tribunal Constitucional.	18
3. La Ley General Tributaria en su redacción original aprobada por Ley 58/2003: restricción doctrinal y jurisprudencial a la potestad tarifaria.	22
4. La reforma de la Ley General Tributaria por la D.A. 58ª de la Ley de Economía Sostenible: conflicto doctrinal y jurisprudencial.	23
5. Las PPCPNT y su aval por el Tribunal Constitucional.	27
II. REGULACIÓN DE LAS PPCPNT	33
III. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARÁCTERÍSTICAS DE LAS PPCPNT.	37
IV. SERVICIOS LOCALES MÁS COMUNES EN LOS QUE PUEDE PLANTEARSE EL COBRO DE PPCPNT.	47
1. Servicio de ciclo integral del agua (abastecimiento, distribución, alcantarillado y depuración).	49
2. Servicio de tratamiento y recogida de residuos sólidos urbanos.	50

3. Servicio de retirada de vehículos de espacios afectos a un uso público y traslado al depósito municipal (servicio de grúa municipal).....	52
4. Servicio de transporte colectivo urbano de viajeros.....	53
5. Servicios de cementerio y de tanatorio municipal.	55
6. Servicio de estacionamiento regulado en la vía pública (zona azul)	56
V. ESTABLECIMIENTO DE LAS PPCPNT: RESPUESTAS A PREGUNTAS FRECUENTES Y DUDAS COMUNES.	59
1. ¿Se deben adaptar y modificar los contratos y ordenanzas anteriores a la entrada en vigor de la LCSP para regular las PPCPNT?.....	60
2. ¿Qué aspectos debemos tener en cuenta para la correcta regulación de las PPCPNT?.....	62
3. ¿Es obligatorio elaborar un informe técnico-económico previo para determinar el importe de la PPCPNT?.....	66
4. En el informe económico-técnico del coste del servicio para establecer una PPCPNT, ¿debe incluirse el beneficio industrial del concesionario que presta el servicio?, ¿y el IVA que repercute el concesionario a los usuarios?.....	69
5. ¿Puede modularse el importe de las PPCPNT conforme a criterios de capacidad económica en su ordenanza reguladora? ¿Pueden regularse exenciones y bonificaciones en la ordenanza reguladora de la PPCPNT?.....	70
6. ¿Puede superar el importe de las PPCPNT el coste del servicio? ¿Puede ser inferior al coste del servicio?.....	73
7. ¿Se pueden providenciar de apremio las PPCPNT?.....	77
8. ¿Qué plazos de prescripción se aplican para el cobro de las PPCPNT?.....	83
9. ¿Qué recursos pueden interponerse frente a las PPCPNT?.....	85
10. ¿Están sujetas las PPCPNT a los procedimientos sancionadores o de inspección tributaria?.....	87
11. ¿Aplicamos IVA a las PPCPNT?.....	88
IV. CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	95

ABREVIATURAS

PPCPNT: Prestación patrimonial de carácter público no tributario.

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

TRLHL: Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

LTPP: Ley 13/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

CE: Constitución Española de 29 de diciembre de 1978.

LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

LES: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

FD: Fundamento jurídico.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

DA: Disposición Adicional.

DGT: Dirección General de Tributos.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.

RGR: Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

RESUMEN:

En el presente trabajo se repasan los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales en materia de tasas y tarifas que han dado lugar a la regulación de las PPCPNT por la LCSP. Tras analizar el respaldo constitucional que recibe esta nueva figura con la sentencia n° 63/2019, de 9 de mayo de 2019, se exponen sus principales características, se analizan las semejanzas y diferencias con otras figuras afines, se detallan los servicios públicos locales más importantes en los que cabe plantearse su aplicación y, por último, se ponen de manifiesto los problemas prácticos y dudas comunes que encontramos en el ámbito local a la hora de regular las PPCPNT, tratando de dar una respuesta a los mismos.

PRESENTACIÓN

Continuamos con el desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023 con el que se pretende dar cumplimiento a los objetivos previstos, consolidando y perfeccionando lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

Respeto al Programa de Documentación y Publicaciones, se continuará con la estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

Es el caso de la obra que ahora presentamos, “Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: aplicación en el ámbito local”, para la que hemos contado con la colaboración de MIGUEL ÁNGEL VALENZUELA VILLARRUBIA, Vicetesorero del Excmo. Ayuntamiento de Málaga. Continuando con la línea editorial iniciada, esta obra se publica con el número dos de la Colección Manuales Prácticos, colección en la que se incluyen obras cuyo contenido consista en la descripción o desarrollo de aplicaciones prácticas de materias que sean de competencia local.

Como indica el autor, en esta obra “se repasan los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales en materia de tasas y tarifas” que han dado lugar a la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario por la Ley de Contratos del Sector Público, pasando a analizar las características de las diferentes prestaciones patrimoniales, así como los servicios públicos locales susceptibles de cobro, terminando con una magnífica exposición sobre el establecimiento de prestaciones patrimoniales

de carácter público no tributario y las diferentes casuísticas con las que se pueden encontrar las administraciones locales a la hora de su regulación.

Consideramos que éste es un trabajo de gran interés y utilidad para las administraciones locales y, en particular, para los profesionales que desempeñan sus funciones en áreas relacionadas con esta temática. Confiamos en que tenga buena acogida entre nuestros lectores y deseamos agradecer al autor el trabajo realizado, y a todos los usuarios del CEMCI, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI

INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos locales se han financiado tradicionalmente con tasas, y precios públicos. Estos dos recursos se encuentran expresamente recogidos en el artículo 2.1 del TRLHL y comparten rasgos comunes, como el carácter no obligatorio de su imposición o la detallada regulación legal de su imposición y ordenación.

Junto a estas figuras tradicionales de financiación, los servicios públicos locales también se han financiado de forma menos habitual con contribuciones especiales, con subvenciones o asignaciones finalistas de carácter extraordinario y afectado, con el canon que se haya podido exigir al concesionario para compensar su rentabilidad en la prestación del servicio público, o con otras formas menos comunes de colaboración público-privada.

Junto a las anteriores, cabe señalar por su importancia a las tarifas, otra forma de financiación de los servicios públicos a medio camino entre las tasas y los precios públicos que, si bien no se tipificaban como ingreso ni en la LBRL ni en el TRLHL, sí que se han mencionaban tanto en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, como en el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

No obstante, ha sido la legislación contractual de las Administraciones Públicas, y sobre todo, los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo los que han ido evolucionando y perfilando el régimen jurídico de la figura de las tarifas frente a las tasas.

En este debate doctrinal y jurisprudencial de los últimos años ha estado en juego algo tan importante como la naturaleza tributaria o tarifaria de la contraprestación a imponer a los usuarios de servicios públicos básicos locales como el abastecimiento domiciliario del agua potable o la recogida y tratamiento de los residuos urbanos.

Cuando parecía asentado el criterio de que debía girarse una tasa, con independencia de la forma de prestación del servicio, siempre que éste fuera de titularidad pública y tuviera carácter obligatorio o monopolístico, el legislador en un intento de “aclarar” este tema introdujo en la Ley de Contratos del Sector Público, la figura de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario tratando de unificar los conceptos de las legislaciones contractual y tributaria.

Las dudas de constitucionalidad que generó la regulación de las PPCPNT en la Ley de Contratos del Sector Público han sido extinguidas por el Tribunal Constitucional, que, en su Sentencia nº 63/2019, de 9 de mayo, avala la constitucionalidad de esta figura.

Por su parte, tanto el Tribunal Supremo en su reciente jurisprudencia, como la Dirección General de Tributos en sus últimas consultas vinculantes, aclaran de forma muy didáctica los distintos tipos de contraprestaciones que pueden exigirse en la actualidad por la prestación de servicios públicos locales, distinguiendo entre tasas, PPCPNT, precios públicos y precios privados, dependiendo de los siguientes dos factores; de naturaleza coactiva del servicio y de la forma en que sea prestado o gestionado el citado servicio.

Tras el aval de constitucionalidad de las PPCPNT, las Entidades Locales deben analizar la forma en que gestionan sus servicios de naturaleza coactiva y la naturaleza de la contraprestación que reciben de los usuarios para adaptarse al nuevo marco legal.

La aplicación práctica de las PPCPNT nos plantea dudas que voy a tratar de resolver en el presente trabajo, esperando que el mismo sirva para poner de manifiesto la necesidad de una mejor y más completa regulación de esta nueva figura al objeto de evitar inseguridad jurídica y posibles desigualdades entre los usuarios de un mismo servicio prestado por diferentes entidades locales.