



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Trabajo Fin de Grado

Grado en Derecho

**Discusión sobre la naturaleza de
las tasas**

Presentado por:

Miguel Alonso Gutiérrez

Tutelado por:

José Jorge Nogales García

Valladolid, Curso 2023 – 2024.

Resumen.

Si bien es cierto que a lo largo de nuestra vida vamos a pagar una gran cantidad de tasas, es preciso dar respuesta a todas las preguntas que nos surgen acerca de ellas, desde por qué se nos cobran, cuál es su función real, si son legítimas o no, y si realmente la naturaleza que la ley les ha conferido se está respetando o no.

Palabras clave.

Tasa – Legitimidad – Recaudatorio – DNI – Pasaporte – Estacionamiento regulado – Fiscalización – Control – Tribunal de Cuentas – Tasa Amazon.

Abstract.

Even it's true that throughout our lives we are going to pay a large number of fees, it is necessary to answer all the questions that arise about them, from why they are charged to us, what their real function is, if they are legitimate or not, and whether the nature that the law has conferred on them is really being respected or not.

Keywords.

Fee – Legitimacy – Collectionness – ID – Passport – Regulated parking – Inspection – Control – “Court of Accounts” – “Tasa Amazon”.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.

2. LAS TASAS TRIBUTARIAS.
 - 2.1. Qué son las tasas tributarias.
 - 2.2. Quién puede crear una tasa.
 - 2.3. Cuantificación de las tasas.
 - 2.4. Por qué no se exige tasas para todo.
 - 2.5. Diferencias con figuras tributarias afines.

3. NATURALEZA TRIBUTARIA DE LAS TASAS. FUNCIÓN ECONÓMICA O AFÁN RECAUDATORIO.
 - 3.1. Introducción.
 - 3.2. Tasas por prestación de servicios a particulares.
 - 3.2.1. Desvirtualización de lo público.
 - 3.2.2. El esfuerzo y la presión fiscal en España.
 - 3.2.3. Cifras controvertidas.
 - 3.2.3.1. Tasas por expedición de DNI y Pasaporte.
 - 3.2.3.2. Tasas por ejercicio de la potestad jurisdiccional.
 - 3.2.4. Destino indefinido de lo recaudado.
 - 3.3. Tasas por aprovechamiento de dominio público.
 - 3.4. La fiscalización o control de las tasas.
 - 3.4.1. La memoria económico financiera.
 - 3.4.3. Memoria económico financiera sobre la modificación de tasas por anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca.
 - 3.4.3. Informe del Tribunal de Cuentas.
 - 3.4.4. Análisis del Informe de Fiscalización de Tasas y Precios Públicos de los Ayuntamientos de municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017. Tribunal de Cuentas.
 - 3.5. Un precedente similar. La inconstitucionalidad del cálculo la plusvalía municipal.

3.6. Casos controvertidos.

3.6.1. La zona azul en las playas.

3.6.2. Licencias de caza y pesca.

3.6.3. Tasa de recogida de basuras. Obligatoria a partir de 2025.

3.6.4. Tasa Amazon. Preámbulo.

4. LA TASA AMAZON.

4.1. Qué es la tasa Amazon.

4.2. Antecedentes.

4.3. Contradicción en sus propios términos

4.4. ¿Naturaleza recaudatoria?

4.5. Impugnación.

5. CONCLUSIONES.

6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN.

A lo largo de nuestra vida nos topamos constantemente con determinados pagos que debemos abonar a ciertos entes públicos en forma de tasas, ya sea al Ayuntamiento o incluso al propio Estado; desde aparcar en el centro de la ciudad con nuestro vehículo hasta obtener el pasaporte porque nos queremos ir de vacaciones a otro país fuera de la Unión Europea...

Sin embargo, es probable que nos hayamos planteado la razón de ser de esta figura tributaria: ¿Por qué debo pagar por aparcar en la calle? o ¿por qué si me obligan a tener un Documento Nacional de Identidad, me cuesta 12 euros obtenerlo?

Este tipo de cuestiones serán las que vamos a tratar en este trabajo, entendiendo cuál es la naturaleza de las tasas tributarias, cuál es su función según la norma, si a día de hoy podemos decir que las tasas están sujetas a la legalidad o incluso, si existe detrás de ellas un afán recaudatorio.

2. LAS TASAS TRIBUTARIAS.

2.1. Qué son las tasas tributarias.

Las tasas tributarias son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa del dominio público o, en la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público que afecten particularmente al obligado tributario, siempre que estos no sean de recepción voluntaria o no se presten por el sector privado.

Es decir, primero, son tributos, por lo tanto, hablamos de aportaciones dinerarias que establecen las leyes coactivamente para proporcionar ingresos a la Hacienda Pública.

Segundo, únicamente hablaremos de tasas cuando se esté realizando una utilización privativa del dominio público o, de forma particular, se esté realizando una actividad o prestando un servicio en régimen de derecho público.

Tercero, estas actividades o prestaciones de servicios tienen carácter coactivo y no deben ser prestadas por el sector privado, distinguiéndose así de los precios públicos.

2.1.2. Quién puede crear una tasa.

La respuesta rápida es el Estado y las Comunidades Autónomas por la reserva de ley que establece el artículo 133 de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha determinado que dicha reserva es relativa, como en breve explicaremos.

Una ley estatal o autonómica puede crear dicho tributo, configurando los rasgos básicos de su régimen jurídico, pero remitiendo a las Corporaciones locales su reglamentación a través de ordenanzas. El art. 133 CE dice así:

1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las leyes.

El apartado 2 nos dice que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales pueden “establecer” tributos, pese a ello, debemos interpretarlo de manera diferente si se dirige por un lado al Estado y Comunidades Autónomas o por otro si se refiere a la Corporaciones locales pues, los primeros podrán crear tributos (tasas) *ex novo* mientras que los segundos no; sólo podrán ser habilitados previamente para reglamentar la tasa en este caso.

Ahora bien, dicha remisión a las Corporaciones locales no podrá ser en blanco, el Tribunal Constitucional en su STC 179/1985 de 19 de diciembre estima que es completamente contraria a la reserva de ley. La remisión del legislador no puede ser en blanco, sin embargo, la capacidad de los entes locales es más que extensa.

De hecho, se cuestionó en esta misma sentencia que se permitiese al legislador obviar algo tan esencial como es el tipo de gravamen a imponer, sin siquiera fijar unos límites o

criterios para su concreción, dejando a los Ayuntamientos dicha labor. Poniendo así en riesgo, algunos de los principios a los que un tributo (una tasa en este caso) debe estar sujeta, como el principio de capacidad económica, principio de igualdad o progresividad

Pues los Ayuntamientos, que prestan servicios muy dispares, podrían imponer el mismo tipo de gravamen o, a la inversa, lesionándose con ello no sólo el principio de coordinación de las Haciendas locales, sino también el propio principio de igualdad. El Tribunal Constitucional dio respuesta, pero nos dejó en un limbo jurídico:

“Esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art. 133, 1 y 2)”.

La expresión “tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa” nos resuelve pocas dudas. Será en 2004 cuando el panorama se aclara con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; que acota la cuestión de que los entes locales podrán fijar con autonomía, que será en definitiva el hecho imponible concreto.

De manera que, esta Ley Reguladora de Haciendas Locales lo que hace es enumerar una serie supuestos sobre los que las entidades locales podrán “establecer” tasas, una larga lista para la utilización privativa del dominio público y otra larga lista para la prestación de servicios a particulares en régimen de derecho público. Exponiendo las tasas más relevantes quedaría algo tal que así:

Tasas para la utilización privativa del dominio público.	Tasas para la prestación de servicios a particulares
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ocupación de terrenos de uso público local con mercancías, materiales de construcción y análogos. 2. Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa. 3. Instalación de quioscos en vía pública local. 4. Instalación de puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos, atracciones o recreo, situados en terrenos de uso público local así 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documentos que expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte. 2. Servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos, en general. 3. Vigilancia especial de los establecimientos que así lo soliciten. 4. Cementerios locales, conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter local.

<p>como industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local. 6. Vertido y desagüe de canalones y otras instalaciones análogas en terrenos de uso público local. 7. Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse. 8. Ocupación del suelo de toda clase de vías públicas locales con elementos constructivos cerrados, terrazas, miradores, balcones, marquesinas, toldos, paravientos y otras instalaciones semejantes, voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la línea de fachada. 9. Entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías de cualquier clase. 10. Rodaje y arrastre de vehículos que no se encuentren gravados por el IVTM. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Visitas a museos, exposiciones, bibliotecas, monumentos históricos o artísticos, parques zoológicos u otros centros o lugares análogos. 6. Servicios de inspección sanitaria así como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga. 7. Utilización de columnas, carteles y otras instalaciones locales análogas para la exhibición de anuncios. 8. Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales. 9. Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la declaración responsable. 10. Colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes.
---	--

Fuente: *Elaboración propia.*

En conclusión, las tasas sólo pueden ser creadas por el poder legislativo, es decir, por el Estado y las Comunidades Autónomas; los Entes locales podrán “establecer” nuevas tasas pero dentro de los supuestos de hecho que los anteriores hayan recogido previamente (como los que acabamos de ver en la tabla).

Lo harán a través de sus propias ordenanzas y siempre en respeto a las normas y principios constitucionales, tendrán entonces, un amplio campo de desarrollo; es por ello por lo que las Entidades locales son los verdaderos protagonistas en materia de tasas.

2.1.3. Cuantificación de las tasas.

Por qué renovar el DNI vale 12€ o por qué aparcar 2 horas en la zona azul de Valladolid 2 horas vale 2,35€, es algo que explicaremos aquí. Si bien es un tema controvertido si dichas cuantías son altas o baja, nos centraremos únicamente en este apartado en por qué las tasas tienen el importe que tienen.

Será el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) el que nos ofrezca respuestas. De manera que, lo primero que se hace es diferenciar las tasas por aprovechamiento o utilización privativa del dominio público de las tasas por prestación de servicios o realización de actividades:

1. El importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará “con carácter general” tomando como referencia el valor que tendría en el mercado privado la utilidad de dicho aprovechamiento.
2. 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 o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para el primer caso, por ejemplo; queremos poner una terraza en la calle para nuestro bar, deberemos pagar una tarifa de entre 25 y 50€ por metro cuadrado, dependiendo del Ayuntamiento pues, es el resultado del análisis (o debería serlo) de tomar como referencia cuánto se pagaría en el sector privado por una venta de este tipo. Por lo tanto, cuanto mayor sea la afluencia de paso, mayor será la tasa; no se pagará igual el metro cuadrado en las Ramblas de Barcelona que cualquier pueblo de Castilla y León, por ejemplo.

Mientras que para el segundo caso podemos pensar por ejemplo en la expedición del DNI; que tiene un precio de 12€, pues bien, esta cantidad como hemos comentado corresponde (o debería corresponder) con el coste que a la propia Administración le supone dicha actividad, es decir, a la Administración le cuesta alrededor de 12€ emitir un DNI a un ciudadano.

Por otro lado, la propia ley en sus artículos 7 y 8 formaliza 2 principios que condicionarán la cuantía o precio de las tasas y que deberán ser siempre respetados, éstos son:

1. El principio de equivalencia, que determina que las tasas tenderán a **cubrir el coste del servicio** o de la actividad que constituya su hecho imponible. Por lo que, teniendo en cuenta lo mencionado unos párrafos atrás: “el importe de una tasa **no podrá exceder**, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida” una tasa, no podrá exceder el coste real del servicio, pero tampoco podrá ser inferior, ya que deben “tender a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya el hecho imponible”. Este principio tendrá una enorme relevancia a lo largo de este trabajo, es esencial.

2. El principio de capacidad económica , que viene a decir que en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas. Por lo tanto, siempre que se pueda, habrá un margen de maniobra en la cuantía de estos tributos para que no sean excesivamente gravosas para personas con capacidad económica reducida, por ejemplo, de nuevo con el ejemplo de la expedición de DNI, existe una exención del pago de la tasa a las familias numerosas, esto es efectivamente, una manifestación del principio de capacidad económica.

De hecho, y así lo dice el artículo 20 de esta ley, “toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas”.

En conclusión, el importe de una tasa será el equivalente o similar al que tendría en el sector privado el mismo servicio, siempre que hablemos de aprovechamiento del dominio público local y, será equivalente o muy similar, al coste real para la Administración cuando hablemos de prestar servicios o realizar actividades por parte de ésta. Deberá además justificarse con una detallada memoria económico financiera toda creación o modificación de las cuantías de dichos tributos.

2.4. Por qué no se exige tasas para todo.

Si por ejemplo nos robasen la cartera en medio de la Plaza Mayor de Valladolid y un policía lo viese en el acto e interviniese, jamás nos llegaría un recibo para el pago de la tasa por prestación de servicios públicos de manera individualizada, a pesar de encajar en el supuesto de hecho de una tasa.

Esto es así porque la propia ley (TRLRHL) contempla una serie de exenciones, estableciendo un listado de circunstancias por las que en ningún caso se podrá cobrar una tasa, por los motivos que sea, normalmente porque se consideraría algo “antisocial”,. Es decir; dada la vital importancia que tienen ciertos servicios en nuestra sociedad, se consideraría como inadecuado un cobro por su uso, sin ir más lejos; el acceso a agua potable en las fuentes públicas. Podemos decir que son condiciones que general o mayoritariamente son percibidas como fundamentales en una convivencia plena, lo cual se acaba reflejando en la ley.

De igual manera que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de tipificar una serie de circunstancias o hechos sobre los que las Entidades locales podrán “establecer” sus tasas, éstos (Estado y CC.AA.), también pueden hacer lo contrario y tipificar ciertas circunstancias o hechos sobre los que de ninguna manera se podrá cobrar una tasa.

La materialización de esto que estamos hablando se encuentra en el artículo 21 TRLRHL, que recoge en principio 6 supuestos, sobre los que en ningún caso se puede cobrar una tasa; son:

1. El abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
2. El alumbrado de vías públicas.
3. La vigilancia pública en general.
4. La protección civil.
5. La limpieza de la vía pública.
6. La enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Esta lista de supuestos deberá aumentar en los siguientes casos:

1. Municipios con más de 5.000 habitantes: el servicio de parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
2. Municipios con más de 20.000 habitantes la protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas y matadero.
3. Municipios con más de 50.000 habitantes: servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2.5. Diferencia con figuras tributarias afines.

Es habitual la confusión del concepto de tasa con el de figuras afines, por ello debemos diferenciar las tasas de los impuestos, de las contribuciones especiales y de los precios públicos:

1. Los impuestos, a diferencia de las tasas, son tributos exigidos sin contraprestación y donde el hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. En las tasas, si el servicio no es utilizado, no hay obligación de pagar, por ejemplo sucede con el Impuesto sobre la Renta.
2. Las contribuciones especiales, son tributos pero no prestan un servicio individualizado o gravan el aprovechamiento del dominio público como las tasas, sino que su hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Nada que ver con las tasas, hablaríamos por ejemplo, la mejora del alumbrado en una determinada zona.
3. Los precios públicos, por su parte, son de naturaleza no tributaria ya que hablamos de prestaciones pecuniarias que no son obligatorias para el ciudadano y son servicios que también presta el sector privado. Por ejemplo, el precio a pagar por el acceso a una piscina municipal.

3. NATURALEZA TRIBUTARIA DE LAS TASAS. FUNCIÓN ECONÓMICA O AFÁN RECAUDATORIO.

3.1. Introducción.

Hemos conocido ya la teoría, es decir, la ley, y ésta es clara; las tasas no podrán exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate (principio de equivalencia, artículo 7 TRLRHL).

Y lo cierto es que, el espíritu o naturaleza de las tasas debe ser el de cubrir el coste de individualizar el dominio público, ya sea por la prestación de servicios por el poder público de forma particular o por el aprovechamiento especial del dominio público, y nunca, por tanto, el de recaudar más dinero del previsto, es decir, afán recaudatorio o lucrativo.

Sin embargo, como ciudadanos y contribuyentes, , la recaudación es un tema delicado y es normal que surjan preguntas de interés al respecto, por ejemplo:

¿Existe la necesidad de cobrar una tasa?

o

¿A dónde va el dinero recaudado?

Por este motivo, vamos a realizar un análisis acerca de la naturaleza real de las tasas tributarias en España, cuestionándonos desde su existencia hasta el uso real que se les da.

Será esencial distinguir primero las tasas que se cobran por prestación de servicios a particulares o realización de actividades, de las tasas que se cobran por aprovechamiento especial de dominio público pues, como sabemos, con las primeras se exigirá un precio rigurosamente acorde con el coste real del servicio y con las segundas, dada la imposibilidad de hacer lo mismo, se establecerá un precio equivalente al que tendría la prestación de éste, en el sector privado.

3.2. Prestación de servicios a particulares.

Como hemos comentado en esta modalidad de tasa se tratará de cubrir el coste real del servicio o de la actividad que la Administración ha realizado en favor de un administrado de forma particularizada, por ejemplo, la expedición de pasaportes tiene un precio de 30€ porque teóricamente es el coste que supone a la Administración su creación y entrega de forma individual, sin embargo, nos surgen dudas al respecto:

¿Es legítimo cobrar una tasa para cubrir el coste de un servicio público?

o

¿Es acorde el importe de la tasa al coste real que supone dicho servicio?

Lo cierto es que este tipo de preguntas no suelen tener una fácil respuesta pues, por ejemplo, determinar si las tasas son legítimas o no, pasará siempre por una valoración

personal que deberá hacer cada uno y, por otro lado, determinar si el precio de las tasas es realmente acorde al principio de equivalencia requiere un conocimiento de las cifras de gastos e ingresos que, a menudo, no están disponibles.

Sin embargo, trataremos aun así de buscar respuestas; cuestionándonos la existencia de esta figura impositiva en los próximos apartados (“Desvirtualización de lo público”) en un país como el nuestro (“El esfuerzo y la presión fiscal en España”), analizando las cifras de recaudación y gasto de dos ejemplos, a priori contrapuestas (“Tasas por expedición del DNI y Pasaporte” y “Tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional”) y preguntándonos por último ¿por qué el dinero recaudado con las tasas tiene un destino indefinido? (“Destino indefinido de lo recaudado”).

3.2.1. Desvirtualización de lo público.

Los servicios públicos surgieron con el fin de asegurar ciertos estándares de vida para todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica. La idea es que “entre todos” los individuos de una sociedad se financien una serie de servicios de vital importancia; hablamos por ejemplo de la sanidad pública, seguridad ciudadana, justicia...

Sobre esta idea, todo el mundo tendrá, por ejemplo, derecho a atención médica independientemente de si tiene o no capacidad económica para cubrir el coste real del tratamiento u operación o, todo el mundo tendrá derecho a la vigilancia y actuación por parte de la policía o bomberos en caso de intervención sin pagar ninguna cuota.

Pero, ¿qué pensaríamos si, por ejemplo, necesitásemos ir a urgencias por un fuerte dolor en la cabeza y al acabar la consulta, tras una resonancia, nos entregasen el recibo correspondiente de la tasa a pagar.

O si por ejemplo, tras denunciar el robo de nuestra bicicleta y los agentes de policía recuperarla, se nos comunicase que en unos días nos llegará la factura para el abono de la tasa correspondiente por dicha intervención. Probablemente nos preguntaríamos:

¿Para qué pagamos impuestos?

Si bien estos ejemplos son imposibles a día de hoy en España, pues aquí no se pasa ningún recibo o factura por la prestación de servicios públicos a particulares por acudir a la sanidad pública o por haber requerido la intervención policial; en el resto de tasas que sí se cobran, ocurre lo mismo, veamos algunos ejemplo:

1. Tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que por definición son un tributo por acudir a los Tribunales y hacer uso del servicio público de la Administración de Justicia. Sin embargo, entraremos a fondo más adelante ya que no todo el mundo debe pagar por ello, ni tampoco se cubre el coste en su totalidad.
2. Tasas por obtención o renovación del Documento Nacional de Identidad, donde el precio es de 12€ salvo que hablemos de familia numerosa, cambio de filiación

o domicilio o siendo menor de 14 años, se pertenezca a una unidad de convivencia que haya solicitado el Ingreso Mínimo Vital; que será gratuito.

3. Tasa por obtención o renovación de Pasaporte, con un precio de 30€, a no ser que se acredite la condición de familia numerosa, en ese caso será gratuito.
4. Tasa por cambio de titularidad de vehículo, donde el precio es de 55,15€ para vehículos y 27,57€ para ciclomotores.
5. Tasa por renovación del carnet de conducir, cuyo precio es de 24,58€ por 4 años para aquellas personas menores de 70 años.

Como vemos, estos son algunos servicios por los que la Administración exige un pago a día de hoy en concepto de tasa y con los que estamos bastante familiarizados; de hecho, algunos de ellos son completamente inesquivables, como la expedición del Documento Nacional de Identidad, que es obligatorio para todos los mayores de 14 residentes en España.

Por tanto, si entramos en una dinámica de “cobro por uso” de los servicios públicos, podríamos acaso hablar de:

¿Una desvirtualización de servicios públicos?

Lo cierto es que sí, podemos hablar de una desvirtualización de los servicios públicos pues aunque sea parcial, ya existe. Decimos que es parcial ya que sería atrevido determinar que los servicios públicos en su totalidad se están desvirtualizando porque no todos por los que se podría exigir una tasa, se está exigiendo; hablamos por ejemplo de la enseñanza pública obligatoria, donde cada curso escolar tiene coste cero para el usuario. O de igual manera, los propios servicios sanitarios, que en su enorme mayoría son gratuitos, como pedir una ambulancia o solicitar unos análisis de sangre.

Recordemos que la propia ley (artículo 21 TRLRHL), como vimos, prevé ya una serie de supuestos por los que en ningún caso se podrá exigir el pago de una tasa. Sin embargo, podemos decir que no se regulan una gran cantidad de supuestos, que, si bien tienen importancia notable, algunas de ellas tampoco son tan “vitales” como sería por ejemplo incluir los servicios médicos; hablábamos de: el abastecimiento de aguas en fuentes públicas, el alumbrado de vías públicas, la vigilancia pública en general, la protección civil, la limpieza de la vía pública, la enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Para municipios de más de 5.000 habitantes: el servicio de parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; para municipios de más de 20.000 habitantes: prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas y matadero y; para municipios de más de 20.000 habitantes: un servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y protección de medio ambiente.

Sería también atrevido determinar que los servicios públicos no se están desvirtualizando cuando se exige el pago de una tasa por la prestación de servicios de la Administración que son tan habituales y, a menudo imperativos, como: tasas por expedición o renovación de DNI o Pasaporte, por la expedición o renovación de carnet de conducir, por cambio de titularidad de vehículo, por reconocimientos, autorizaciones y concursos,

por regularización catastral, por dirección e inspección de obras, por recogida, transporte y tratamiento de residuos, por distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos, por servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, por visitas a museos, exposiciones, bibliotecas, monumentos históricos o artísticos, parques zoológicos u otros centros o lugares análogos...

Pues al fin y al cabo, no hablamos de concesiones administrativas, donde una empresa privada ha adelantado el dinero y luego se exige una tarifa (como en los peajes) sino que es el propio entramado estatal el que se financió y se sigue financiando con el dinero del contribuyente, al que luego le exigirán una tasa por haberle prestado un servicio de carácter personal.

Todo ello sin tener en cuenta las tasas por aprovechamiento especial de dominio público, ya que nos estamos centrando aquí en la prestación o realización de actividades o servicios públicos al ciudadano.

También existen tasas como las de ejercicio de la potestad jurisdiccional que están a medio camino; ni cubren el coste total ni son gratuitas (a no ser que se conceda el derecho a la justicia gratuita, que no siempre ocurre) como veremos más adelante.

*Entonces, los supuestos en los que sí se cobran tasas
¿desvirtualizan los servicios públicos?*

Pues tampoco podríamos afirmarlo ya que la respuesta pasaría por determinar si los ingresos que se obtienen por otras vías son suficientes o no para financiar el coste de los servicios que están sujetos a tasas, sustituyendo así el cobro que se exige al usuario que particularmente lo usa, lo cual es algo complicado de conocer pues no deja de ser una decisión correspondiente al poder ejecutivo, quien organiza el gasto del Estado asignando más o menos financiación a una partida u otra.

Es decir, si los ingresos que obtiene el Estado a través de todos los tributos (impuestos esencialmente) fueran suficientes como para financiar todos los servicios públicos, incluidos aquellos por los que se exige una tasa e incluidos todos los servicios que se prestan al administrado de forma individualizada, podríamos decir que la figura de las tasas no tendría cabida pues “ya estarían los costes cubiertos” y no tendría sentido, al menos legal, introducirlas porque no hay nada que cubrir.

Recordemos que hablamos únicamente de la modalidad de prestación de servicios, ya que el aprovechamiento de dominio público tiene otra naturaleza distinta y puede tener fines distintos al de cubrir el coste ocasionado (el estacionamiento regulado por ejemplo pretende el acceso de todos los vehículos al dominio público, no el de cubrir costes, en principio).

El problema que encontramos es que nunca podremos determinar como ciudadanos si, los ingresos recaudados son suficientes o no para cubrir los costes de los diferentes servicios pues, dependiendo del ejecutivo en cada caso, las prioridades y posibilidades de gasto son infinitas y por tanto, estaría siempre justificado “el cobro por uso” de las tasas ya que no se ha cubierto de antemano.

Por ejemplo, los 63.545.275,49€ que se han destinado a la expedición de Documentos Nacionales de Identidad en 2024 podrían quizás haberse asumido por el propio Estado, sin embargo, eso implicaría, con el mismo nivel de recaudación, restárselo a otra partida de gasto de menos importancia para que así los ciudadanos no tuvieran que pagar, por ejemplo, una tasa por la expedición de DNI¹.

Sin embargo, eso es una decisión del ejecutivo, que es quien elabora los Presupuestos Generales del Estado, y por lo tanto **será siempre una opinión y no una certeza** si hay o no suficiente recaudación o nivel de ingresos para poder ahorrar al ciudadano el gasto de las diferentes tasas (teniendo en cuenta que muchas de ellas son imprescindibles, como el DNI o la recogida de basuras).

Podríamos tener una recaudación diez veces mayor a la actual y se podría seguir justificando el cobro por uso de los servicios públicos (más allá de que se pueda pensar que aunque haya ingresos suficientes para no exigir tasas, se deberían seguir cobrando: sería una valoración moral) al no tener el nivel suficiente de recaudación para hacerlo, por haber priorizado otro tipo de partidas más importantes a ojos del ejecutivo.

Sin embargo, si contextualizamos nuestra situación fiscal con la del resto de Europa, podremos hacernos una idea de si pagamos “muchos o pocos” impuestos, en comparación con nuestros vecinos.

3.2.2. El esfuerzo y la presión fiscal en España.

Para evaluar nuestra situación fiscal con el resto de Europa, nos serviremos del indicador del “esfuerzo fiscal” ya que este tiene en consideración la relación que hay entre el porcentaje que representan los ingresos públicos de un país respecto al Producto Interior Bruto, así como a la renta per cápita. Permite calcular el porcentaje de tributos sobre el PIB per cápita de los trabajadores en el país, midiendo de forma certera cuánto esfuerzo hacen los españoles pagando tributos.

$$\text{Esfuerzo fiscal} = (\text{Presión fiscal} / \text{PIB per cápita}) \times 100$$

Hemos obviado el indicador de “presión fiscal”, aunque la tabla siguiente arroja sus resultados, ya que para evaluar si en España se pagan muchos o pocos tributos no es óptimo que utilice el PIB de un país, en vez del PIB per cápita medio de los contribuyentes.

Si, por ejemplo, los tributos de un país se incrementan, pero al mismo tiempo el PIB crece, la relación entre PIB y recaudación fiscal (presión fiscal) sería la misma, o incluso podría llegar a ser inferior. Veamos aun así ambos indicadores comparados con el resto de países de la Unión Europea en el año 2018:

¹ Salvador, A. (2021, 11 abril). La Policía destinará más de 407 millones a la fabricación de DNI y pasaportes hasta 2025. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/espana/2021/04/11/la-policia-destinara-mas-de-407-millones-a-la-fabricacion-de-dni-y-pasaportes-hasta-2025/>

Índice (%)		PRESIÓN FISCAL			ESFUERZO FISCAL ÍNDICE DE FRANK		
PAÍS		VALOR	RANKING	VALOR	ÍNDICE	RANKING	
	Grecia	0,41	11	26,27	1		
	Portugal	0,36	13	20,27	2		
	Italia	0,42	5	16,17	3		
	Francia	0,47	1	13,94	5		
	España	0,35	15	15,13	4		
	Bélgica	0,46	2	12,02	6		
	Austria	0,43	4	10,65	7		
	Finlandia	0,42	8	10,64	8		
	Alemania	0,41	9	10,49	9		
	Suecia	0,42	6	10,00	11		
	Dinamarca	0,45	3	0,88	15		
	Reino Unido	0,88	16	10,3	10		
	Luxemburgo	0,41	10	0,89	14		
	Países Bajos	0,38	12	0,90	13		

Fuente: AEAT y Funcas².

Como se puede observar, España fue uno de los países con presión fiscal más baja (15º puesto) sin embargo, ya hemos comentado que no nos es interesante a la hora de valorar si el ciudadano paga realmente muchos o pocos tributos respecto a los países miembros de la Unión Europea.

El indicador de esfuerzo fiscal por su parte; situó a España en el **4º país donde más tributos por ciudadano se abonan** de los 27 países miembros.

3.2.4. Cifras controvertidas.

La herramienta más esclarecedora que tenemos para comprobar si el importe de las tasas es acorde a la legalidad y se cumple realmente el principio de equivalencia (cubriendo el coste del servicio) es comparar cuánto dinero se ha destinado por parte del Estado para ofrecer dichos servicios y cuánto se ha recaudado.

De manera que, si el dinero recaudado es similar o muy similar al dinero invertido, podremos decir que el importe de la tasa es acorde a la legalidad pues se estaría efectivamente cubriendo el coste del servicio que es lo que se pretende.

Todo lo que se saliese de este equilibrio entre gastos e ingresos sería problemático y de dudosa legalidad (incumplimiento del artículo 7 TRLRHL) pues si la recaudación fuera inferior a los costes podríamos decir que no se está cubriendo el coste del servicio, y si

² Sanz, J. F. S. (2020, 20 julio). *La insostenible levedad del índice de presión fiscal* | Funcasblog. Funcasblog. <https://blog.funcas.es/la-insostenible-levedad-del-indice-de-presion-fiscal/>

esta fuera superior, podríamos decir que se está cobrando una cantidad mayor que la debida.

Sin embargo, se debe tener una cierta laxitud con la valoración de los resultados, pues si bien existen supuestos de hecho en los que es bastante previsible la demanda que se va a tener de ciertos servicios, ya que son recurrentes, como las expediciones de DNI o Pasaporte, hay otras en las que es más complicado realizar dicha estimación, como por ejemplo la retirada de vehículos de la vía pública.

Analizaremos a continuación los equilibrios financieros de dos supuestos de hecho diferentes: las tasas por expedición de DNI y Pasaporte y, las tasas por acceso al ejercicio jurisdiccional. Son dos ejemplos que, como veremos a continuación, son completamente contrarios, lo que nos ayudará a entender la situación de las tasas a día de hoy.

3.2.3.1. Tasas por expedición del DNI y Pasaporte.

No siempre es fácil encontrar las cifras oficiales acerca del coste de las diferentes tasas, sin embargo en este caso, quizás por su popularidad o recurrencia (todos en algún momento hemos sacado o renovado el DNI o Pasaporte) las noticias son recurrentes cuando aparecen novedades, por ejemplo:

“La policía destinará más de 407.000.000€ a la fabricación de DNI y pasaportes hasta 2025”³

En 2018 el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo por el que se modificaban los límites que fijaba la Ley General Presupuestaria para que la Dirección General de la Policía pudiese adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros a fin de poder encargar a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre los servicios necesarios para la producción de las tarjetas en las que se imprimen los datos de identidad.

El coste total del encargo asciende a 407.345.636,14€ (IVA incluido) de los cuales:

1. El 65,3% corresponde a la expedición de DNI (266.106.795,63€).
2. El 34,7% restante corresponde a la expedición de Pasaporte (141.247.840,51€).

ACUERDO DE GASTO CONSEJO DE MINISTROS 1 DE OCTUBRE 2021 – 31 DE DICIEMBRE DE 2025.			
AÑO	DNI	PASAPORTE	TOTAL
2021	22.230.332,96€	15.138.139,39€	37.368.472,35€
2022	66.121.435,30€	32.546.999,69€	98.668.434,99€
2023	66.121.435,30€	32.546.999,69€	98.668.434,99€
2024	63.545.275,49€	35.120.483,38€	98.665.758,87€

Fuente: elaboración propia

³ Salvador, A. (2021, 11 abril). La Policía destinará más de 407 millones a la fabricación de DNI y pasaportes hasta 2025. El Independiente. <https://www.elindependiente.com/espana/2021/04/11/la-policia-destinara-mas-de-407-millones-a-la-fabricacion-de-dni-y-pasaportes-hasta-2025/>

Por su parte, la recaudación obtenida, según el Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2023, fue en 2021 de alrededor de 95.000.000€, en 2022 unos 134.000.000€ y en 2023 unos 143.000.000€.

Tengamos en cuenta que en el año 2021 el gasto estaba compuesto en primera parte por el Acuerdo de Gasto del Consejo de Ministros de 2018 – 2021 y en segunda parte por el Acuerdo de Gastos del Consejo de Ministros de 2021 – 2025. El primero de ellos iba hasta el 31 de septiembre de 2021 (se establece un gasto de 61.349.606,35€) y el segundo va desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de ese mismo año (se establece un gasto como acabamos de ver en la tabla anterior de 37.368.472,35€), lo que nos da un gasto total en 2021 de 98.718.078,7€.

Evidentemente dejamos fuera el análisis de 2024 y 2025 ya que ni siquiera, a fecha de hoy, ha concluido 2024.

BALANCE GASTOS – INGRESOS POR EXPEDICIÓN DE DNI Y PASAPORTE 2021 - 2023			
AÑO	GASTO	INGRESO	BALANCE
2021	98.718.078,70€	95.000.000€	-3.718.078,704€
2022	98.668.434,99€	134.000.000€	35.331.565,01€
2023	98.668.434,99€	143.000.000€	44.331.565,01€

AÑO	GASTO	INGRESO	BALANCE
2021	98.718.078,70€	95.000.000€	-3.718.078,704€
2022	98.668.434,99€	134.000.000€	35.331.565,01€
2023	98.668.434,99€	143.000.000€	44.331.565,01€

Fuente: Elaboración propia.

*Los Informes de Recaudación Tributaria expresan los resultados de forma de números redondos: 95.000.000, 134.000.000, 143.000.000...⁴

Podemos decir que, en estos 3 últimos años el coste a pagar por el usuario ha sido superior al que se debía pues si bien en 2021 hubo un déficit del 3,7%, en 2022 y 2023 ha habido un superávit del 35% y 44%.

No hablamos de un ligero desbalance, hablamos de que en los 3 últimos años la media ha sido de un 25% de beneficio respecto al gasto inicialmente realizado, en algo que no es o no debería ser un negocio.

Sin embargo, debemos contextualizar más, quizás el superávit del que estamos hablando viene dado por fuertes inversiones en años pasados, donde habría déficit. Veamos el anterior acuerdo del Consejo de Ministros para la Encomienda de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; desde 2018 hasta el 31 de septiembre de 2021.

⁴ Agencia Tributaria: 6. Otros impuestos. (s. f.).

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2023/6-otros-impuestos.html>

**ACUERDO DE GASTO CONSEJO DE MINISTROS
1 DE ENERO 2021 – 31 DE SEPTIEMBRE DE 2021.**

AÑO	DNI	PASAPORTE	TOTAL
2018	51.523.196,34€	30.276.278,78 €	81.799.475,12€
2019	51.523.196,34€	30.276.278,78 €	81.799.475,12€
2020	51.523.196,34€	30.276.278,78€	81.799.475,12€
2021	36.642.397,26€	22.707.209,09€	59.349.606,35€

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que lo recaudado en estas mismas fechas son: para el año 2018 unos 118.000.000€, para el año 2019 120.000.000€ y para el año 2020 (el año de la pandemia recordemos) 75.000.000€. El año 2021 lo hemos analizado ya en la anterior tabla pero lo volvemos a mostrar. El balance quedaría tal que así:

BALANCE GASTOS – INGRESOS POR EXPEDICIÓN DE DNI Y PASAPORTE 2018 - 2021

AÑO	GASTO	INGRESO	BALANCE
2018	81.799.475,12€	118.000.000€	36.200.524,88€
2019	81.799.475,12€	120.000.000€	38.200.524,88€
2020	81.799.475,12€	75.000.000€	-6.799.475,12€
2021	98.718.078,70€	95.000.000€	-3.718.078,704€

Fuente: Elaboración propia.

De manera que, sin contar de nuevo el año 2021, podemos decir que en el anterior Acuerdo del Consejo de Ministros (2018 – 2021); en el año 2018 hubo un superávit del 44%, en el año 2019 un 46% y, en el año 2020 hubo un déficit del 8%.

Volvemos a encontrarnos de nuevo con que la Administración ha obtenido un retorno positivo de la expedición de DNI y Pasaporte en el período 2018-2021, concretamente un beneficio medio del 27%. En los últimos 6 años nos quedaría algo así:

**PORCENTAJE DE BENEFICIOS POR LA EXPEDICIÓN DNI Y PASAPORTE
EN LOS ÚLTIMOS 6 AÑOS (2018-2023)**

AÑO	GASTO	INGRESO	BALANCE	BENEFICIO
2018	81.799.475,12€	118.000.000€	36.200.524,88€	44,25%
2019	81.799.475,12€	120.000.000€	38.200.524,88€	46,70%
2020	81.799.475,12€	75.000.000€	-6.799.475,12€	-8,31%
2021	98.718.078,70€	95.000.000€	-3.718.078,704€	-3,76%
2022	98.668.434,99€	134.000.000€	35.331.565,01€	35,80%
2023	98.668.434,99€	143.000.000€	44.331.565,01€	44,92%
MEDIA TOTAL	90.242.229€	685.000.000€	23.924.437,65€	26,6%

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, un 26,6% de beneficios respecto al coste inicial ha tenido la Administración en los últimos 6 años ante la expedición de DNI y Pasaporte; pudiendo decir que, probablemente, durante los últimos 6 años, el ciudadano ha pagado un sobrecoste en el precio de dichas tasas.

Pues lo cierto es que sería aceptable uno o dos desfases en los ejercicios, sin embargo, estamos viendo como en los últimos 6 años, 4 de ellos, tienen una rentabilidad superior al 35%.

Ya no entramos a valorar, dada la profundidad que requeriría, si se ha gastado el dinero de la forma más eficiente posible, es decir, si se podría haber gastado menos dinero para obtener el mismo resultado.

3.2.3.2. Tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

A diferencia de la tasa por la expedición de DNI y Pasaporte que acabamos de ver, donde se ve que algunos ejercicios tienen un notable superávit, vamos a analizar el ratio de gastos y beneficios de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que anticipamos, son tremendamente deficitarias.

Son, técnicamente, el tributo que deben abonar tanto las personas físicas como jurídicas en determinados supuestos por acudir a los tribunales y hacer uso de la Administración de Justicia, sin embargo, como veremos las exenciones son realmente amplias. De manera que, el gasto con el que tendremos que comparar los ingresos por estas tasas es, el propio Presupuesto del Ministerio de Justicia.

Si bien es cierto, que dentro del Presupuesto del Ministerio de Justicia existirán algunas partidas de gasto que podríamos considerar ajenas al servicio que se presta en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, nos sirve sobradamente para visualizar que pueden existir también tasas cuya naturaleza no es cubrir el coste del servicio, sino otra, como la de evitar la sobrecarga judicial, en este caso. Las cifras son las siguientes:

PORCENTAJE DE BENEFICIOS POR TASAS JUDICIALES EN LOS ÚLTIMO 6 AÑOS (2018 – 2023)				
AÑO	GASTO	INGRESO	BALANCE	BENEFICIO
2018	1.781.000.000€	37.000.000€	-1.744.000.000€	-97.92%
2019	1.869.000.000€	45.000.000€	-1.824.000.000€	-97.59%
2020	1.943.469.425€	41.000.000€	-1.902.469.425€	-97.89%
2021	2.104.000.000€	50.000.000€	-2.054.000.000€	-97.62%
2022	2.247.600.000€	46.000.000€	-2.201.600.000€	-97.95%
2023	2.304.000.000€	48.000.000€	-2.256.000.000€	-97.91%

Fuente: Elaboración propia.

Vemos una realidad completamente diferente al caso anterior y es que en este caso; de forma consistente, se da un balance negativo cercano al 100% todos los años, por lo que es evidente que la tasa renuncia a su espíritu de cubrir el coste real del servicio.

De hecho, a simple vista, sin realizar ningún tipo de investigación y viendo las cuantías de las tasas aquí abajo, se puede decir que el coste de los procedimientos no se cubren, ni de lejos, con el abono de estas tasas⁵:

1. En el Orden jurisdiccional civil:
 - Verbal y cambiario: 150 €
 - Ordinario: 300 €
 - Monitorio, monitorio europeo y demanda 100 €
 - Ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales: 200€
 - Concurso necesario: 200 €
 - Apelación: 800 €
 - Casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 €

2. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:
 - Abreviado: 200 €
 - Ordinario: 350 €
 - Apelación: 800 €
 - Casación: 1.200 €

3. En el orden jurisdiccional social:
 - Suplicación: 500 €
 - Casación: 750 €

Además quedan totalmente exentos:

1. Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora.
2. El Ministerio Fiscal.
3. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas.
4. Las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
5. En el orden social, los trabajadores, sean por cuenta ajena o autónomos, tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de suplicación y casación.
6. En el orden contencioso-administrativo, los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de apelación y casación.

⁵ *Tasa Judicial por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social - Trámites y gestiones personales.* (s. f.).

<https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/tramites/tasa-judicial-ejercicio>

Y es que las tasas judiciales surgieron en parte, como efecto disuasorio para crear litigios por absolutamente todo y, a pesar de que el art. 24 de la Constitución Española reconozca que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión” la sobrecarga judicial es una realidad.

Así por ejemplo lo corrobora Tomás Sánchez Puente, Juez del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Ávila en una entrevista del diario “5 días” acerca de la carga de trabajo que sufren los jueces en España:

“Prácticamente todos los jueces de España estamos por encima del 100% y la gran mayoría por encima del 200%. No parece razonable cargar con señalamientos que uno no puede asumir”

Sin embargo, es un tema delicado pues, poner un precio a las tasas lo suficientemente alto, podría limitar de manera notable el acceso a la justicia, comprometiendo al propio artículo 24 CE (derecho a la tutela judicial efectiva).

De hecho, si las personas físicas quedaron exentas del pago de estos tributos es porque el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 140/2016 lo decidió así, pues se consideró como un obstáculo para el acceso universal a la Justicia.

3.2.4. Destino indefinido de lo recaudado.

Conociendo que las tasas por prestación de servicios deben cubrir el coste de la realización los mismos, nos podríamos plantear en determinado momento:

¿Cuál es el destino de lo recaudado por las tasas?

Ya que, si nos estamos cuestionando la naturaleza o el uso que se le da a las tasas y, nos encontramos con que el dinero recaudado, que servirá para cubrir los gastos ya efectuados o los del próximo ejercicio (para la prestación del mismo servicio); tiene un destino indeterminado, es lógico que surjan este tipo de preguntas, y es que;

El dinero que se recauda en las diferentes tasas, a pesar de que debe ir destinado a cubrir los gastos que estas implican, puede acabar en cualquier partida de gasto.

Esto es así en virtud del principio presupuestario de caja única o de no afectación de los ingresos públicos. Sin embargo, si nos paramos a analizar dicha cuestión; cuando se da un uso normal y responsable de esta figura tributaria por parte de los entes públicos, podemos decir que es irrelevante que dichos ingresos obtenidos acaben en la generalidad de “las arcas públicas”.

Pues, al final y al cabo, se trata de **compensar** el coste que ocasiona la prestación de servicios de forma individualizada a los ciudadanos ya que, si el dinero que ha permitido financiar en un principio (las arcas públicas), el entramado correspondiente para la creación de las tasas, es lógico que cuando se recauden las cantidades correspondientes a través del cobro de tasas, estas acaben en las mismas para cubrir el balance negativo que su creación ocasionó.

Pero debemos tener en cuenta que, que la recaudación obtenida vía tasas, no tenga un destino determinado (cubrir su propio servicio) puede ocasionar una indeterminación de su gasto y que, cuando exista un uso anormal e irresponsable de la misma (afán recaudatorio) las posibilidades de trazar y rastrear este mal uso, a pesar de que conozcamos con exactitud su recaudación; sean muy reducidas pues, si lo recaudado acaba con la generalidad del resto de ingresos, será algo complicado de fiscalizar.

A pesar de que la recaudación obtenida en las diferentes tasas no va directamente destinada a cubrir sus propios gastos (por el principio presupuestario de unidad de caja o de no afectación de los ingresos públicos), entendemos la lógica que se respeta centralizando el gasto, a pesar de que ello pueda acarrear indeterminaciones en su gasto.

3.3. El aprovechamiento del dominio público.

Como veremos el aprovechamiento de dominio público es una modalidad de tasa que no tiene nada que ver con la que acabamos de ver acerca de la prestación de servicios o realización de actividades públicas en beneficio del ciudadano, sobre todo si estamos analizando su naturaleza.

Aquí, no es tan claro como realizar un balance de gastos e ingresos y determinar si están cubriendo los gastos o no, pues el aprovechamiento de dominio público responde a otro tipo de necesidades como la ordenación del espacio, la no obstaculización, el no abuso por determinado particular, el uso equitativo...

Qué pensaríamos si, por ejemplo, fuéramos al centro de nuestra ciudad en coche y, una vez dispuestos a aparcar, nos encontrásemos los mismos coches que hace 5 días, y no tuviéramos ninguna posibilidad, es decir, los dueños, a los que les vendría particularmente bien ese espacio, estarían impidiendo el uso del dominio público al resto de ciudadanos.

Sin embargo, aunque no se puede realizar un análisis tan objetivo aquí, sí que podemos seguir cuestionándonos su naturaleza, por ejemplo, fijándonos en que la habitual vía de control sea el cobro de una tasa, sin contemplar otra posibilidad, o en zonas donde es poco habitual el uso corto o breve del dominio público, por ejemplo, el aparcamiento en las playas, se trate de regular el mismo estableciendo un precio (estacionamiento regulado en las playas). Vamos con un caso concreto.

3.3.1 El estacionamiento regulado o “zona azul”.

Cuando hablamos de “zona azul” hablamos del “estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse” (Ley 2/1987, de 17 de marzo, sobre fiscalidad municipal en la ordenación del tráfico urbano, artículo segundo, apartado primero, letra b). Por lo que estamos hablando de un claro ejemplo de aprovechamiento del dominio público.

No es más que un mecanismo para facilitar el acceso al aparcamiento de los vehículos de todos los ciudadanos en el centro urbano o zonas análogas que se encuentren muy concurridas habitualmente.

Esto se consigue o trata de conseguirse gracias a la “rotación” que se pretende cuando se grava el estacionamiento de vehículos en estas zonas; de lo contrario podríamos encontrarnos por ejemplo, con un comportamiento antisocial de aquellos que indefinidamente dejan su vehículo en zonas públicas concurridas.

Vamos a llevarlo a la realidad para tener una idea más clara; en Valladolid, que nos toca de cerca, las tasas que se cobran en el estacionamiento regulado son las siguientes:

Tarifas Zona Azul Valladolid

- 1 hora: 0,70 €.
- 2 horas (máximo): 2,35 €.
- A partir de 0,20 € se podrán obtener todas las fracciones intermedias de 0,05 €.

Horario Regulación Valladolid para todas las zonas

El horario general de regulación es:

- Lunes a Viernes: de 9:00 h. a 14:00 h. y de 16:30 h. a 20:00 h.
- Sábados: de 9:00 h. a 14:00 h.
- LIBRE: Sábados tarde, domingos, festivos y sábados precedidos de día festivo.
- Durante la celebración de eventos feriales el Aparcamiento Disuasorio de la Feria de Valladolid será regulado en el siguiente horario:
 - Lunes a Domingo: 10:00 a 21:00 h. en horario ininterrumpido.

Fuente: Zona Azul Valladolid adelante⁶.

De manera que, si por ejemplo, tenemos cierta reunión en el centro de Valladolid y queremos o necesitamos ir en nuestro vehículo personal, deberemos abonar las tasas correspondientes al tiempo que usemos dicho aparcamiento, y con un máximo de 2 horas (teóricamente, ya que como veremos más adelante, es posible renovar este derecho y la enorme mayoría de la gente, según los encuestados, lo hace cuando lo necesita⁷), en tal caso deberemos abonar un precio de 2,35€.

Es aquí cuando nos preguntamos:

¿No podría acaso gestionarse esta ocupación sin el cobro de una tasa?

¿En qué se basa los Ayuntamientos para establecer dichos importes?

⁶ Zona Azul Valladolid | Valladolid adelante. (s. f.). Valladolid Adelante. <https://www.valladolidadelante.es/zona-azul-valladolid/>

⁷ Encuesta zona azul. (s. f.). <https://fundaciongestrafic.com/encuesta/>

¿Se respeta acaso el tiempo máximo de aparcamiento?

Respecto a la primera pregunta; nos puede parecer más o menos razonable que la forma de gravar o penalizar el uso del dominio público sea mediante el cobro de una tasa, sin embargo, hemos de admitir que sería igual de posible estableciendo, por ejemplo, un intervalo gratuito para los usos ordinarios y habituales de estos aparcamientos, por ejemplo, durante la primera media hora o durante la primera hora.

De hecho, este sistema existe y están vigente; hablamos de Ferrol en A Coruña⁸ donde por ejemplo el estacionamiento cerca de la playa cuenta con estacionamiento regulado por tiempo, sin embargo, se puede aparcar de forma gratuita por un máximo de 6 horas, limitando la estancia del aparcamiento de vehículos, que es lo que se pretende, pero sin cobrar por un uso que se considera “normal”, en una zona céntrica hablaríamos de menos tiempo, evidentemente.

Sin embargo, la realidad es muy diferente y, la idea de gravar cada minuto de utilización del espacio público es unánime, lo cual es entendible pero, nos da qué pensar de nuevo. De hecho, la Fundación Gestrafic, en 2016 realizó una encuesta a nivel nacional⁹ a más de 10.000 personas donde se les preguntaba acerca de este tipo de regulación, los resultados fueron llamativos:

1. El 88,08% de los encuestados cree que la zona azul no cumple la con su objetivo de rotación de aparcamiento.
2. El 93,40% no está de acuerdo con los tiempos y tarifas que se abonan.
3. El 94,24% cree que las sanciones de la zona son una medida recaudatoria.
4. El 89,54% no sabe a qué se destina la recaudación de la zona azul.
5. El 84,70% cree que no es necesaria la existencia de la zona azul en la costa.
6. El 94,24% saca otro ticket cuando necesita más tiempo y deja el vehículo en el mismo sitio.

Estas respuestas nos ayudarán a responder las siguientes preguntas, pero sobre todo, nos sirven para darnos cuenta del enorme descontento que los ciudadanos tienen respecto a esta figura, reforzando la idea de que debería replantearse dicho sistema de cobro pues, según esta encuesta, para la gran mayoría de las personas no se cumple su objetivo de rotación, los precios a abonar no les resultan adecuados y además, levantan serias sospechas acerca de su naturaleza recaudatoria.

Ahora bien, respecto a la segunda pregunta: en qué se basan los Ayuntamientos para establecer este tipo de precios. Lo cierto es que, al igual que en el resto de aprovechamientos de dominio público, el precio (art. 24 ap. 1 TRLRHL) deberá ser el equivalente o similar al que tendría dicho servicio en el sector privado, es decir, se deberá

⁸ Parada, R. P. (2022, 17 junio). Ferrol tendrá horario limitado de aparcamiento en seis de sus playas. *La Voz de Galicia*. https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/ferrol/ferrol/2022/06/18/ferrol-tendra-horario-limitado-aparcamiento-seis-playas/0003_202206F18C1991.htm

⁹ Encuesta zona azul. (s. f.). <https://fundaciongestrafic.com/encuesta/>

cobrar lo que una empresa privada cobraría en una situación similar por un servicio similar.

En este caso, las estimaciones del Ayuntamiento de Valladolid han sido que, por ejemplo, 2 horas de estacionamiento en el sector privado costarían unos 2,35€. Nos puede parecer más o menos razonable, sin embargo, se ha conseguido justificar en la correspondiente memoria económico financiera.

Otra cosa es, de nuevo, que nos pueda parecer más o menos reprochable que se haya aprobado dicha memoria ya que por ejemplo, en el caso de Madrid y Barcelona, como veremos en el análisis del Informe del Tribunal de Cuentas de 2017, ambos Ayuntamientos habían tomado como referencia para el estacionamiento regulado de vehículos, los precios que se establecen en los “parkings privados”, sin embargo, sería razonable discutir que ambos servicios tienen grandes divergencias pues, en este tipo de empresas encontramos a menudo que, se prestan “servicios extra” respecto al estacionamiento ordinario en vía pública pues:

1. Los parkings privados están a habitualmente cubiertos o subterráneos, lo que protege a los coches de la entrada de personas ajenas al servicio o mismamente, de las inclemencias del tiempo.
2. Están habitualmente videovigilados y supervisados por personal de seguridad propio, no comparable con la policía urbana que simplemente patrulla las calles.
3. La empresa prestadora de servicios se encuentra como garante de los vehículos que se encuentran dentro de sus instalaciones, cosa que es muy interesante para el usuario a la hora de exigir posibles daños; en la vía pública, sin embargo, el ente que cobra la tasa no se hará nunca cargo de posibles daños.

Y respecto a la última pregunta, es fundamental el último dato arrojado por la encuesta: “El 94,24% saca otro ticket cuando necesita más tiempo y deja el vehículo en el mismo sitio” lo que nos hace replantearnos seriamente el funcionamiento de este sistema y sus contradicciones.

Y lo cierto es que alargar el periodo máximo permitido de estacionamiento es completamente posible, y la encuesta (que se ha realizado a nivel nacional) así lo demuestra, de hecho, la persona que escribe lo corrobora, ya que lo he hecho más de una vez.

Y voy más lejos; en todas las ciudades y municipios importantes de España es posible aparcar en el mismo estacionamiento durante un mayor tiempo al permitido y, sin ni siquiera acercarse físicamente a renovarlo; desde el teléfono móvil, donde quiera que estés.

Esto es posible gracias a la aplicación “Telpark”, que opera en colaboración con los Ayuntamientos de casi todas las ciudades de España: A Coruña, Albacete, Alicante, Almería, Ávila, Badajoz, Barcelona, Benidorm, Bilbao, Cádiz, Ciudad Real, Cuenca, San Sebastián, Gerona, Gijón, Granada, Huelva, Huesca, Irún, Jerez, León, Madrid, Málaga,

Marbella, Murcia, Palencia, Pamplona, Pontevedra, Salamanca, Tenerife, Santander, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid...¹⁰

Simplemente basta con renovar el pago por el tiempo que se quiera extender desde la propia aplicación. Por lo que, no sólo se puede renovar el tiempo introduciendo más monedas físicamente en el lugar del aparcamiento, sino que ahora incluso, se puede hacer desde el móvil, desde cualquier lugar.

Esto, si bien es muy cómodo para los ciudadanos que, en muchos casos, necesitan un tiempo mayor al máximo permitido; deja entrever la falta de coherencia con la naturaleza de la tasa, que recordemos es el de “rotación”.

Si bien no es extremadamente grave, podemos decir que uno puede aprovechar ilimitadamente un determinado espacio de dominio público si está dispuesto a pagar un determinado precio, que para unos ciudadanos supondrá más y para otros menos.

De hecho, si realizamos los cálculos, podemos decir que se puede aparcar en el centro de Valladolid durante toda la semana por 55,81€ sabiendo que se puede renovar de 2 horas en 2 horas por 2,35€. De lunes a viernes son 8 horas y media de tiempo efectivo de zona azul, mientras que los sábados son únicamente 5 horas, lo que serían 47 horas y media de tiempo efectivo de zona azul a la semana, que nos da ese resultado de 55,81€ a la semana.

De nuevo, sería absurdo pensar que esto puede suponer un problema, de hecho, no lo es, sin embargo, que se permita y exista la posibilidad de que alguien pueda aprovechar el espacio para el estacionamiento público de forma ilimitada, siempre que esté dispuesto a pagar un precio, nos puede llevar a pensar que, la función ordenadora o limitadora del espacio queda a un lado y, no se le presta la suficiente atención.

Por último, debemos mencionar el controvertido caso del estacionamiento regulado en las playas o zonas de baño ya que, en algunas zonas de Barcelona por ejemplo, se ha normalizado ya el cobro por el estacionamiento en estas zonas cuando, a todas luces es incoherente por parte de los Entes municipales, buscar la rotación y corta estancia en vehículos que van a la playa; donde se suelen pasar horas y horas, incluso el día entero.

Sin embargo, dejaremos este análisis para el epígrafe de “casos controvertidos”.

3.4. La fiscalización o control de las tasas.

El control que se realiza sobre las tasas viene propiciado principalmente por la memoria económico financiera y por los informes que realiza el Tribunal de Cuentas a los Ayuntamientos de las capitales de provincia. Veamos de qué tratan y si son suficientes para sostener la naturaleza que, por ley, deben tener las tasas.

¹⁰ Telpark. (2024, 17 junio). *Descubre todas las ciudades donde puedes aparcar | telpark.* <https://www.telpark.com/es/ciudades/>

3.4.1. La memoria económico financiera.

La memoria económico financiera de una tasa, como comentamos al principio, es un informe detallado que permite garantizar, justificar y controlar el cumplimiento de la legalidad (TRLRHL), esencialmente que el principio de equivalencia se respete, es decir; que su fin no sea lucrativo sino simplemente, cubrir el coste real del servicio. No deja de ser una vía para evitar la indefensión del administrado ante posibles actuaciones arbitrarias de la Administración.

Únicamente se deberá presentar dicha memoria cuando hablemos de la aprobación de una nueva tasa o de la modificación en las cuantías de una ya existente. El artículo 20.1 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos nos lo dice así:

“ Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas ”

El Tribunal Supremo (STS 8 de marzo de 2008) determinó que la Memoria Económico-Financiera debe contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal; de su lectura deberá desprenderse el coste real o previsible del servicio en su conjunto o, en defecto, el valor de la prestación recibida.

Asimismo, es necesario que figure la justificación razonada por la que se han adoptado unos determinados criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, haciendo referencia al cumplimiento del principio tributario de capacidad económica y al resto del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, será la propia Sala del Tribunal Supremo quien, en esta sentencia, y consciente de la dificultad de realizar este tipo de estudios, especialmente, en los pequeños municipios, determine que los requisitos expuestos **son una aspiración que aún no se ha conseguido**, y por tanto, en ciertos aspectos está obligado admitir ciertas aproximaciones, sin base estadística suficiente, pero, en todo caso, exhorta sobre la necesidad ineludible de huir de la arbitrariedad y de evitar la indefensión de los contribuyentes, que son frecuentemente la parte débil e indefensa de la relación jurídico-tributaria.

Pero, aunque sea imposible estimar las cifras de ingresos y gastos con exactitud, la memoria económico financiera es definitivamente el instrumento más eficaz; a diferencia, como veremos, de los informes de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas . Vamos con un ejemplo que nos va a permitir ver cómo la memoria económico financiera no es una garantía total del cumplimiento del principio de equivalencia.

3.4.2. Memoria económico financiera sobre la modificación de tasas por anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca.

Este es un ejemplo de cómo la memoria económico financiera funciona como medio de control y como, en algunos casos, como éste, se puede tratar de parar los pies a las aspiraciones de algunos ayuntamientos en materia de tasas:

Hablamos concretamente del expediente 982/2020¹¹, donde la propia Tesorería de la Diputación Provincial de Huesca requirió al Ayuntamiento un informe o memoria de carácter técnico-económico para acompañar el borrador de la modificación de la tasa por anuncios en el Boletín Oficial de la provincia. En concreto se solicita que se acredite que el importe de la Tasa no supera el coste real o previsible del servicio o actividad.

Esencialmente la modificación que se quería lograr era fijar una tarifa única, por línea o fracción, de texto del anuncio insertado y por cada página adjunta en documentos anexos (en el Boletín Oficial de la provincia), eliminando la distinción entre tarifa ordinaria y urgente, y entre tarifa solicitada por medios electrónicos o mediante papel. Es decir, hablamos de una modificación en la cuantía de una tasa, por lo tanto, el requerimiento de la memoria es correcto.

El resultado obtenido fue llamativo y es que, se había obtenido un superávit durante los últimos 4 años de 23.125€, lo que representaba un 18,5% de beneficios sobre el gasto realizado. Es decir, se detectó que las cuantías de las tasas estaban sobrevaloradas dado el superávit producido. Sin embargo, se determinó que la solución más prudente sería esperar a ejercicios futuros: *“No obstante si tomamos los datos de los últimos 7 años el saldo medio aunque positivo no es excesivo y además se desconoce con exactitud el efecto económico final de estas modificaciones que se quieren implementar, por lo que para reducir las cuantías actuales sería más prudente esperar a ejercicios futuros que nos permitan conocer la situación final de las modificaciones que aquí se proponen introducir”*

¹¹ Sistema de firma - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA. (s. f.).

<https://dphuesca.sedipualba.es/firma/infocsv.aspx?csv=HHAAEREQFJ9HNNWH3UNJ>

CONCLUSIÓN FINAL

De acuerdo con lo anteriormente dicho, y los datos y gráfico que seguidamente se anexan, se acredita que el Servicio del Boletín Oficial de la Provincia de Huesca, presenta un superávit anual que en los cuatro últimos años ha sido de 23.125 € por término medio anual que representa un 18,5% de los ingresos efectuados, por lo que deberíamos concluir que las cuantías de esos están sobrevaloradas en dicho porcentaje y deberían reducirse para que esta tasa no se convierta en un sistema de financiación general de la Diputación Provincial de Huesca. No obstante si tomamos los datos de los últimos 7 años el saldo medio aunque positivo no es excesivo y además se desconoce con exactitud el efecto económico final de estas modificaciones que se quieren implementar, por lo que para reducir las cuantías actuales sería más prudente esperar a ejercicios futuros que nos permitan conocer la situación final de las modificaciones que aquí se proponen introducir.

*Lo que se hace constar a los efectos oportunos
Huesca a fecha de la firma digital adjunta
Fdo.: Sebastian Gracia Santuy
(Viceinterventor- Jefe del Servicio de Asesoramiento Económico-Financiera a las EELL de Huesca)*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA

Código Seguro de Verificación: HHAA EREQ FJ9H NNWH 3UNJ

ESTUDIO/MEMORIA ECONOMICO-FINANCIERA MODIFICACION OOFF DEL BOPH - SEFYCU 2146005

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://dphuesca.sedipualba.es/>

Pág. 5 de 14

Fuente: Diputación Provincial de Huesca¹².

Es decir, a pesar de que en los últimos 4 años el superávit haya sido notable, en los últimos 7 también lo ha sido, pero no tanto, por lo que se consideró óptimo esperar a ejercicios futuros para determinar definitivamente si se deben ajustar o no los importes de dichas tasas.

A pesar de ello, este ejemplo nos sirve para conocer esta vía de control, que si bien podemos decir que tiene intenciones firmes; en los casos de municipios pequeños, como dice el propio Tribunal Supremo (la anterior STS 8 de marzo de 2008) las aspiraciones de la memoria económico financiera, aún no se han conseguido.

3.4.3. Informe del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador del Estado tiene la potestad de pedir un informe a los distintos entes administrativos con el fin de controlar el cumplimiento del principio de equivalencia.

Si bien no es un instrumento tan relevante como las memorias técnico financieras, que es un requisito imprescindible para su aprobación, los informes que exige y realiza el Tribunal de Cuentas existen, pudiendo evidenciar las lagunas de algunos entes.

El último realizado en este sentido fue en 2017, concretamente el “N.º 1.417 Informe de Fiscalización de las Tasas y Precios Públicos de los Ayuntamientos de municipios de

¹² Sistema de firma - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA. (s. f.).

<https://dphuesca.sedipualba.es/firma/infocsv.aspx?csv=HHAAEREQFJ9HNNWH3UNJ>

población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017” por lo que no podemos decir que sea un recurso de control habitualmente usado, sino que simplemente existe.

Sin embargo, es una vía interesantísima para conocer el funcionamiento o la rigurosidad del entramado que gira alrededor de las tasas, que como veremos, deja mucho que desear.

El problema realmente, como veremos, es que la actividad en materia de tasas y precios públicos es tan extensa que sólo se tiende a analizar a los entes más importantes (en este caso, las capitales de provincia más importantes) y sólo algunas de las tasas, no todas.

¿Y el resto de municipios más pequeños? Lo cierto es que el grueso de su control vendrá por las memorias económico financieras que deben presentar y actualizar, no por este tipo de requerimientos.

3.4.4. Informe de Fiscalización de Tasas y Precios Públicos de los Ayuntamientos de municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017. La realidad de las cifras.

¹³Para empezar, el título del informe es significativo y es que, únicamente serán sujetos examinados, los municipios de más de 500.000 habitantes, ya que como hemos visto en el anterior caso (en la Diputación de Huesca) cuanto más pequeño es el municipio o menor el número de habitantes que recoge el ente administrativo, menor es la capacidad de contabilizar los datos económicos en los diferentes ejercicios.

Lo cual ya es un primer punto negativo pues, la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas se centra como hemos dicho en los entes más importantes y se olvida, por razones lógicas de trabajo, de los más pequeños. En este caso hablamos de los Ayuntamiento de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga.

De igual manera que los sujetos analizados son reducidos, las tasas también lo son, y es comprensible que así sea por motivos de trabajo y rigurosidad; en este caso se analizarán: las tasas por recogida, transporte y tratamiento de residuos, las tasas por retirada de vehículos en vía pública, las tasas exigidas por estacionamiento en vía pública (zona azul), y aquellas sobre empresas de telefonía móvil.

El primer gran escollo que se encuentra el Tribunal de Cuentas es que, a pesar de estar en 2017 (en aquel momento) en ningún Ayuntamiento (a excepción del Ayuntamiento de Barcelona en las tasas de recogida y transporte de residuos sólidos y en la retirada de

¹³ Informe 1417 Informe De Fiscalización De Las Tasas Y Precios Públicos De Los Ayuntamientos De Municipios De Población Superior A 500.000 Habitantes, Ejercicio 2017. <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.tcu.es/repositorio/dd74b019-a838-49f0-b166-3aa0ca9ab840/1417.pdf>

vehículos de vía pública) se llevaba una contabilidad analítica; ni en Madrid, ni en Valencia, ni en Sevilla, ni en Zaragoza, ni en Málaga.

Lo cual derrumba por completo, ya de primeras, la posibilidad de que se esté cumpliendo verdaderamente el principio de equivalencia pues, si no se conoce con exactitud cuál es el coste de dichos servicios.

¿Cómo podemos saber que el importe de las tasas es el adecuado?

Lo cierto es que no lo podemos saber pues, la carencia de una contabilidad analítica en casi todas las entidades fiscalizadas produjo que se trabajase con estimaciones o aproximaciones de otros ejercicios y de otros informes, y no con datos reales.

La determinación del principio de equivalencia, en los términos previstos en los artículos 7 de la LTPP y 24.2 del TRLRHL, referido a los servicios que se financian mediante tasas, requiere un análisis detallado de los costes de los servicios públicos, para lo cual resulta indispensable la implantación de un sistema de contabilidad analítica; asegura el propio informe. Lo cual es bastante revelador.

Esta indeterminación, como veremos no sólo se da en los ingresos, sino también en los gastos, donde las propias fuentes utilizadas, a menudo, se contradicen. Empecemos con los gastos primero:

COSTES DEL SERVICIO DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS.

Para estas dos tasas se obtuvieron los costes del ejercicio de las siguientes fuentes:

1. La memoria de las cuentas anuales de las entidades locales (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local): en la tabla **“Nota 26 Memoria”**.
2. La memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos que, los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior al municipal, según el artículo 211 del TRLRHL, deben acompañar a la cuenta general: en la tabla **“Memoria justificativa del coste de servicios”**.
3. Las propias comunicaciones al Ministerio de Hacienda acerca del coste efectivo de los servicios que prestan, teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos, conforme a los datos de ejecución del presupuesto de gastos y, en su caso, de las cuentas anuales de las entidades vinculadas o dependientes, del ejercicio inmediato anterior. Dicha información se publica en la aplicación CESEL (Coste efectivo de los servicios de las entidades locales): en la tabla **“CESEL”**.

4. Las propias memorias económico financieras que se usaron para la aprobación de la tasa o su posterior modificación: en la tabla “Estudios técnico-económicos”.

Entidad (*)	Tasas por la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos			
	Nota 26 Memoria	Memoria justificativa del coste de servicios	CESEL	Estudios técnico-económicos
Ayto. Madrid	Sin datos	233.850.328,50	183.341.657,88	44.104.334,46
Ayto. Barcelona	17.010.141,91	87.650.000,00	87.713.845,73	22.621.225,24
Ayto. Sevilla	53.745.389,65	No aportada	49.487.254,48	70.009.241,23
Ayto. Zaragoza	21.424.001,46	17.768.017,70	20.982.801,80	24.288.391,00
Ayto. Málaga	32.880.553,87	Sin datos	29.585.438,97	16.319.548,00

Fuente: Tribunal de Cuentas¹⁴.

* Todas las siguientes tablas que presentan el mismo formato que esta, pertenecen al Informe que acabamos de citar.

Entidad (*)	Tasas por el tratamiento de residuos sólidos urbanos			
	Nota 26 Memoria	Memoria justificativa del coste de servicios	CESEL	Estudios técnico-económicos
Ayto. Madrid	Sin datos	107.425.836,50	86.067.197,27	Sin datos
Ayto. Zaragoza	11.680.669,32	9.272.385,05	11.726.393,05	11.312.481,00
Ayto. Málaga	19.155.767,28	16.920.576,00	17.120.326,62	13.200.776,21
Área M. Barcelona	Sin datos	Sin datos	96.954.979,57	124.701.624,12
EMTRE	0,00	71.705.982,33	11.390.144,57	71.683.901,00

Fuente: Tribunal de Cuentas.

MADRID, SEVILLA, ZARAGOZA Y MÁLAGA: Como se puede apreciar en los cuadros anteriores, la información comunicada por las entidades locales sobre el coste de los servicios de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, aunque pueden no coincidir en el ámbito al que se refieren o responder a distintas metodologías, presenta unas diferencias muy significativas entre unas fuentes de información y otras, lo que impide determinar con precisión el coste computable a efectos del cumplimiento del principio de equivalencia.

La falta de contabilidad analítica, aplicable al resto de tasas, denota la imposibilidad de disponer de datos contrastados y fiables para determinar los costes de los servicios que se financian mediante tasas y precios públicos, con el fin de evaluar el cumplimiento del principio de equivalencia.

BARCELONA: el único ente con contabilidad analítica, aunque únicamente en el servicio de recogida y transporte de residuos sólidos y en la retirada de vehículos de vía pública; el importe estimado en 2017 asciende a 17.096 miles de euros, mientras que los derechos reconocidos netos por el precio público exigido se elevaron a 18.787 miles, suponiendo un grado de cobertura del 109,9 %. De esta manera, según los datos de la entidad, se cumpliría el principio de equivalencia en la exacción de la tasa por la retirada de vehículos

¹⁴ Informe 1417 Informe De Fiscalización De Las Tasas Y Precios Públicos De Los Ayuntamientos De Municipios De Población Superior A 500.000 Habitantes, Ejercicio 2017. <chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcu.es/repositorio/dd74b019-a838-49f0-b166-3aa0ca9ab840/1417.pdf>

y el precio público sería superior al coste por la prestación del servicio de recogida de residuos de actividades.

COSTES POR LA RETIRADA DE VEHÍCULOS EN VÍA PÚBLICA.

Por lo que se refiere al servicio de retirada de vehículos de la vía pública, no fue posible efectuar el mismo análisis comparativo anterior, puesto que las entidades fiscalizadas no recogen la información correspondiente a dicho servicio en la nota 26 de la memoria de sus cuentas anuales de 2017 (a pesar de tratarse de un servicio financiado mediante tasas), ni en la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos, así como tampoco en la aplicación CESEL (al no encontrarse dicho servicio entre los recogidos en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre).

MADRID Y VALENCIA: remitieron sendos informes correspondientes a la aprobación o revisión de las ordenanzas, de cierta antigüedad, sin haber procedido a emitir nuevos informes con ocasión de las sucesivas modificaciones de éstas, aprobadas posteriormente.

Cabe destacar que el Ayuntamiento de Madrid, en sus alegaciones, manifiesta que el estudio técnico-económico emitido con ocasión de la modificación de la ordenanza fiscal para el ejercicio 2008 (9 años antes) refleja un grado de cobertura del 88,91 %.

BARCELONA: gracias a su contabilidad analítica en esta tasa también es posible saber que el coste del servicio de retirada de vehículos ascendió en 2017 a 23.619 miles de euros, con unos ingresos por tasas por importe de 15.875 miles (importe facturado al ayuntamiento por la empresa municipal que presta el servicio), lo que supone un grado de cobertura del 67,2 %.

SEVILLA: el Ayuntamiento de Sevilla tampoco aportó informe técnico-económico alguno sobre el coste del servicio de retirada de vehículos de la vía pública.

ZARAGOZA: el informe contiene una previsión de los costes presupuestarios del servicio, utilizando los últimos valores disponibles en los casos en que no es posible realizar dicha previsión. El grado de cobertura de la tasa, calculado por el Tribunal de Cuentas, asciende únicamente al 52,35 % del coste estimado.

MÁLAGA: el Ayuntamiento de Málaga remitió un informe emitido por la sociedad municipal SMASSA, que gestiona el servicio, y también se basa en igualar los costes totales estimados con los ingresos máximos por la tasa, proponiendo unas cuantías inferiores a la tarifa de equilibrio. Según los cálculos del Tribunal, el grado de cobertura de la tasa se eleva al 78,80 %.

COSTES EN LAS TASAS EXIGIDAS POR ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS (ZONA AZUL).

En el caso de las tasas exigidas por el estacionamiento de vehículos en la vía pública, al tratarse el hecho imponible de una utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, la referencia para la fijación de su cuantía debe ser la del valor de

mercado de la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes no fuesen de dominio público.

MADRID Y BARCELONA: en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona se ha tomado como referencia, para la valoración del aprovechamiento del suelo el valor de mercado de los aparcamientos de pago.

Si bien debe tenerse en cuenta que estos últimos incluyen otras utilidades, como la responsabilidad por la vigilancia de estos. En ambos casos, los informes señalan que dicho valor de mercado es claramente superior al importe de las tasas.

SEVILLA: no ha aportado una memoria o informe técnico-económico sobre la valoración de dicha utilidad.

VALENCIA: remitió un informe económico-financiero relativo a la ordenanza, de gran antigüedad, sin haberse emitido el referido informe para las modificaciones posteriores de la misma.

ZARAGOZA: la memoria económico-financiera relativa al establecimiento de tarifas para el ejercicio 2017, para la determinación del valor de mercado, lo referencia a los precios del suelo de las parcelas circundantes, aplicando un coeficiente del 6 % sobre el valor unitario del suelo actualizado, lo que determina un importe mínimo medio del aprovechamiento para todo el municipio.

MÁLAGA: el informe lo emite la empresa municipal SMASSA, que gestiona la recaudación de la tasa, e incluye una previsión de costes a partir de la suma de diversos gastos, sin indicar cómo se imputan a unos servicios o a otros, puesto que son inferiores a los gastos totales de la empresa. En el informe se calcula el importe máximo de la tasa, igualando los ingresos previstos con los costes de los servicios por los que cobra la tasa, proponiendo unas tarifas iguales o inferiores al importe máximo calculado.

COSTES SOBRE TASAS DE TELEFONÍA MÓVIL

Donde el hecho imponible es la utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil cuyos servicios se presten, total o parcialmente, a través de antenas fijas, redes o instalaciones que materialmente ocupen dicho dominio público municipal.

Es decir; las empresas de telefonía móvil utilizan y aprovechan el dominio público municipal (suelo, subsuelo o vuelo) para instalar sus infraestructuras y prestar sus servicios. Como resultado, deben pagar una tasa al municipio por esta utilización y aprovechamiento especial del espacio público.

De nuevo, estamos en presencia de estimaciones y grandes diferencias pues, en los informes técnico-económicos relativos a las tasas sobre empresas de telefonía móvil se utiliza el valor del suelo para el cálculo de las cuotas, determinándose aquel en función de los valores catastrales, que se aplica sobre una superficie ocupada, estimada en

función de los metros lineales de apertura de calas por el ancho medio utilizado en las redes de telecomunicaciones, tomando de la misma la proporción que corresponde a la telefonía móvil respecto al total de líneas.

Para estimar el valor de uso de la superficie utilizada por los distintos operadores, se emplea un parámetro estimativo de la rentabilidad, para el que los ayuntamientos analizados aplican el tipo legal del dinero, con excepción del Ayuntamiento de Barcelona, que utiliza un coeficiente de rentabilidad mínima del 6 %, fijado como canon mínimo para los arrendamientos y cesiones de uso de los bienes patrimoniales en el artículo 92 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

No obstante, se observan diferencias muy significativas en las valoraciones de los parámetros entre distintos ayuntamientos, tal como se recoge en el siguiente cuadro:

Entidad	Superficie ocupada (m ²) (A)	Valor mercado (€/m ²) (B)	Parámetro de valoración (C)	Valor del dominio utilizado ⁽²⁾ (D)=(A)x(B)x(C)	Tasa prevista en el informe eco-fin. (E)	Ingresos respecto al valor del dominio ⁽³⁾ (E)/(D) (%)
Ayto. Madrid ⁽¹⁾	136.936,53	2.087,80	4 %	11.435.843,55	9.758.098,93	85,33
Ayto. Madrid ⁽²⁾	29.321,94	1.753,00	3 %	1.542.040,80	830.581,30	53,86
Ayto. Barcelona	126.719,93	2.239,56	6 %	17.027.828,61	3.000.000,00	17,62
Ayto. Valencia	293.579,00	1.300,53	3 %	11.454.232,89	6.970.836,64	60,86
Ayto. Zaragoza	442.231,00	1.839,37	4 %	32.537.071,00	⁽⁴⁾	n/d
Ayto. Málaga	27.383,58	1.325,29	3 %	1.088.771,14	⁽⁴⁾	n/d

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Grandes diferencias también en el cálculo de la superficie ocupada, señalándose en todos los informes que, para determinar la superficie imputable a telefonía móvil, se había efectuado en función del porcentaje que representa el número de líneas de telefonía móvil sobre el total de líneas telefónicas.

INGRESOS OBTENIDOS

Los ingresos, salvando las distancias y sin entrar tan al detalle, sí que han sido registrados con mayor exactitud que los propios costes. Adjuntamos abajo las correspondientes liquidaciones presupuestarias de los derechos por tasas seleccionadas, es decir, los ingresos percibidos.

MADRID:

Tasa/Precio público	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro
Explotadoras	25.551.000,00	24.901.660,92	3.022.885,04	21.878.775,88	18.233.459,26	3.645.316,62
Telefonía (*)	1.024.000,00	1.657.492,79	760.410,74	897.082,05	576.759,11	320.322,94
Residuos	18.467.000,00	19.500.361,46	713.561,08	18.786.800,38	12.367.572,88	6.419.227,50
Estacionamiento	39.009.503,99	37.695.513,77	0,00	37.695.513,77	37.695.513,77	0,00
Retirada vehículos	15.984.417,00	16.037.983,98	97.919,38	15.940.064,60	14.598.982,19	1.341.082,41
Total	100.035.920,99	99.793.012,92	4.594.776,24	95.198.236,68	83.472.287,21	11.725.949,47
Capítulo 3	280.116.621,40	341.698.775,12	47.374.425,75	294.324.349,37	234.857.780,07	59.466.569,30
Total presupuesto	2.766.701.779,64	2.822.185.544,77	114.561.241,37	2.707.624.303,40	2.585.350.770,19	122.273.533,21

Fuente: Tribunal de Cuentas.

BARCELONA:

Tasa	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro
Explotadoras	55.652.740,00	55.738.773,24	5.454.408,43	50.284.364,81	27.226.928,58	23.057.436,23
Telefonía móvil	12.000.000,00	4.738.817,30	0,00	4.738.817,30	13.486,39	4.725.330,91
Residuos (*)	39.224.112,00	49.049.258,43	3.811.712,08	45.237.546,35	33.843.024,26	11.394.522,09
Estacionamiento	96.230.805,00	91.381.890,18	47.315,42	91.334.574,76	91.334.574,76	0,00
Retirada vehículos	4.414.963,00	10.083.908,12	247.248,00	9.836.660,12	5.836.911,99	3.999.748,13
Total	207.522.620,00	210.992.647,27	9.560.683,93	201.431.963,34	158.254.925,98	43.177.037,36
Capítulo 3	594.442.792,52	772.764.591,72	27.603.135,92	745.161.455,80	527.347.245,15	217.814.210,65
Total presupuesto	5.254.208.353,95	5.342.767.719,79	216.292.451,11	5.126.475.268,68	4.578.016.256,02	548.459.012,66

Fuente: Tribunal de Cuentas.

VALENCIA:

Tasa	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro
Explotadoras	11.000.000,00	10.940.359,41	0,00	10.940.359,41	10.872.005,51	68.353,90
Telefonía móvil	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Residuos (*)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Estacionamiento	7.100.000,00	7.459.020,03	0,00	7.459.020,03	7.459.020,03	0,00
Retirada vehículos	3.300.000,00	3.191.090,65	14.141,14	3.176.949,51	2.918.149,01	258.800,50
Total	23.400.000,00	21.590.470,09	14.141,14	21.576.328,95	21.249.174,55	327.154,40
Capítulo 3	85.129.767,00	107.818.188,03	4.758.494,07	103.059.693,96	77.639.549,41	25.420.144,55
Total presupuesto	881.800.016,47	887.839.735,22	38.624.472,90	849.215.262,32	772.050.454,89	77.164.807,43

Fuente: Tribunal de Cuentas.

SEVILLA:

Tasa	Previsiones presupuestarias definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro corriente
Explotadoras	5.618.723,28	9.340.665,15	0,00	9.340.665,15	7.212.712,50	2.127.952,65
Telefonía móvil	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Residuos	39.652.309,18	35.167.496,79	628.770,19	34.538.726,60	22.451.300,14	12.087.426,46
Estacionamiento (*)	5.727.076,00	3.729.335,92	0,00	3.729.335,92	3.154.606,36	574.729,56
Retirada vehículos	2.033.216,00	1.290.800,74	3.175,87	1.287.624,87	1.287.624,87	0,00
Total	53.031.324,46	49.528.298,60	631.946,06	48.896.352,54	34.106.243,87	14.790.108,67
Capítulo 3	109.324.493,80	107.818.188,03	4.758.494,07	98.396.425,75	62.967.342,55	25.420.144,55
Total presupuesto	854.640.959,64	887.839.735,22	38.624.472,90	784.968.204,49	616.709.623,34	77.164.807,43

Fuente: Tribunal de Cuentas.

ZARAGOZA:

Tasa	Previsiones presupuestarias definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro corriente
Explotadoras	5.672.210,00	5.403.143,48	9.297,69	5.393.845,79	4.778.160,73	615.685,06
Telefonía móvil	1.078.000,00	42.730,57	0,00	42.730,57	13.004,67	29.725,90
Residuos	6.329.530,00	6.476.891,83	56.943,94	6.419.947,89	4.683.417,29	1.736.530,60
Estacionamiento (*)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Retirada vehic. (*)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Total	13.079.740,00	11.922.765,88	66.241,63	11.856.524,25	9.474.582,69	2.381.941,56
Capítulo 3	56.623.203,64	55.462.246,74	752.015,07	54.710.231,67	38.776.295,44	15.933.936,23
Total presupuesto	719.811.847,67	608.672.574,93	6.822.460,59	601.850.114,34	553.420.514,15	48.429.600,19

Fuente: Tribunal de Cuentas.

MÁLAGA:

Tasa	Previsiones presupuestarias definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Pendiente de cobro corriente
Explotadoras	10.000.000,00	8.908.470,51	0,00	8.908.470,51	8.026.226,67	882.243,84
Telefonía móvil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Residuos	25.550.000,00	25.605.840,90	39.993,31	25.565.847,59	20.007.222,45	5.558.625,14
Estacionamiento (*)	1.600.000,00	2.051.943,46	0,00	2.051.943,46	2.051.943,46	0,00
Retirada vehículos	1.150.000,00	1.124.343,89	15.329,70	1.109.014,19	1.108.014,74	999,45
Total	38.300.000,00	37.690.598,76	55.323,01	37.635.275,75	31.193.407,32	6.441.868,43
Capítulo 3	117.857.479,65	121.351.833,79	1.638.944,51	119.712.889,28	99.131.920,98	20.580.968,30
Total presupuesto	779.412.338,37	778.288.300,83	19.053.431,36	759.234.869,47	713.156.525,22	46.078.344,25

Fuente: Tribunal de Cuentas.

CONCLUSIONES.

La poca rigurosidad que se permite en la contabilidad de los Ayuntamientos en relación con las tasas, especialmente con los costes, produce, unánimemente, la imposibilidad de comprobar si se está cumpliendo o no con el principio de equivalencia. No somos capaces de conocer con exactitud si realmente los Ayuntamientos están cobrando por encima o por debajo del coste real del servicio.

Los Ayuntamientos estudiados, que son los más importantes y que cuentan con más medios en nuestro país no llevan una contabilidad analítica (imaginemos los más pequeños) y, a la hora de “rendir cuentas” proporcionan estimaciones que, a menudo, se contradicen. Sin ir más lejos, el primer caso analizado; los costes por tasa de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en Madrid:

Entidad (*)	Tasas por la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos			
	Nota 26 Memoria	Memoria justificativa del coste de servicios	CESEL	Estudios técnico-económicos
Ayto. Madrid	Sin datos	233.850.328,50	183.341.657,88	44.104.334,46

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Las cifras van desde, los 44 millones de euros de los estudios técnico-económicos (memorias económico financieras) a los 183 millones de las comunicaciones a Hacienda vía CESEL y hasta los 233 millones de euros de la memoria justificativa que los Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes realizan. Por no mencionar que la memoria de las cuentas anuales de las entidades locales (primera columna) directamente no tiene cifras. Entonces:

¿Qué cifra de todas es la correcta?

Lo cierto es que sin una contabilidad analítica ni lo sabemos, ni lo sabremos. Al menos las cifras de ingresos están mejor contabilizadas, salvando las distancias de los derechos de pendientes cobro; pero de qué nos sirve conocer cuánto se ha ingresado si no sabemos cuánto se ha gastado. De hecho, en ese sentido se pronuncia el Tribunal de Cuentas en su primera conclusión, acerca de los límites de la fiscalización:

“No se ha podido evaluar el cumplimiento del principio de equivalencia en la exigencia de las tasas, consistente en que los ingresos procedentes de las mismas no excedan del coste del servicio o actividad que constituya su hecho imponible, y tampoco se ha podido comprobar que los precios públicos cubran, como mínimo, el referido coste -objetivo b) de la fiscalización-, debido a la ausencia de una contabilidad analítica en las entidades fiscalizadas (excepto en el Ayuntamiento de Barcelona), lo que ha impedido determinar el coste efectivo de dichos servicios en el periodo fiscalizado.

En todo caso, se han analizado los estudios económico-financieros elaborados para el establecimiento de las tasas o precios públicos fiscalizados, en orden a verificar su congruencia con el cumplimiento del referido principio de equivalencia.”

Por lo tanto, lo que sí nos revela este informe es que es imposible que se conozca realmente si los precios de las tasas se encuentran de acuerdo a la legislación vigente, ajustadas a la legalidad, salvo contadas excepciones como en Barcelona, donde se lleva una contabilidad analítica, aunque sólo en 2 de las 5 tasas sometidas a estudio.

Lo que es cuando menos preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que hemos hablado de los Ayuntamientos más importantes de nuestro país; imaginemos los más pequeños que tienen muchos menos recursos a su disposición.

3.5. Un precedente similar. La inconstitucionalidad del cálculo la plusvalía municipal.

Encontramos similitud entre los costes de los servicios sujetos a tasas y el cálculo de la base imponible de la plusvalía municipal, que fue declarado inconstitucional recientemente.

Realmente, como hemos visto en el Informe del Tribunal de Cuentas de 2017 acerca de algunas tasas de los principales Ayuntamientos de España: la superficialidad, la inexactitud o transigencia de las estadísticas o datos de ciertos servicios públicos, que los

Ayuntamientos proporcionan, nos puede recordar al cálculo de la base imponible de la plusvalía municipal por esos mismos atributos.

Pues hasta la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad n.º 4433-2020 (26 de octubre de 2021) se aceptaba un método objetivo de determinación de la base imponible de la plusvalía municipal en el que siempre resultaba en un aumento gravable del valor de los terrenos, con independencia de si éste se ha producido efectivamente.

Esto era así ya que la Ley de Haciendas Locas previó un sistema de cálculo objetivo, que presumía un incremento lineal del valor del terreno urbano, por el mero transcurso del tiempo, que se debía a su vez a la presunción del legislador de la época de que el valor de la superficie siempre subía, y que era impensable que disminuyese.

Los hechos han demostrado que esta presunción era errónea y, por ello, el tributo ha quedado desfasado a los tiempos actuales. La cuestión es:

¿No podría darse una errónea presunción también en los costes de las tasas?

Lo cierto es que es una pregunta obligada pues, aunque no haya una respuesta clara sobre la mesa, es razonable pensar que, ante la divergencia de cifras para los mismos datos como hemos visto en el Informe del Tribunal de Cuentas, las estimaciones de coste de las tasas pueden ser también presunciones erróneas que, al fin y al cabo, están justificando el importe de las tasas.

A modo de ejemplo podemos pensar en las estimaciones (antes mencionadas en el comentario del Informe del Tribunal de Cuentas) que hacen tanto el Ayuntamiento de Madrid como el Ayuntamiento de Barcelona con el coste del estacionamiento regulado en la vía pública.

Estos equiparan, como hemos explicado en alguna ocasión anteriormente, el aparcamiento en vía pública con los parkings privados donde, los servicios prestados son mayores; están cubiertos o subterráneos, vigilados y videovigilados por el personal contratado, dichas empresas se encuentran en posición de garante, a diferencia de la Administración, abriendo vías legales más favorables para el usuario...

A donde queremos llegar es que, ya existe un antecedente muy notorio por parte de las Administraciones de aceptar o exigir cantidades basándose en presunciones y estimaciones erróneas o incluso fórmulas, que como hemos comentado, podían llegar al absurdo de exigir una plusvalía sin que se hubiera producido un efectivo aumento en el valor de los terrenos.

Algo que nos puede recordar a las propias estimaciones que hemos visto en el Informe del Tribunal de Cuentas, donde en muchos se contradicen, se desconocen o cuya procedencia no es rigurosa respecto a los costes (sobre todo) e ingresos obtenidos en las diferentes tasas.

3.6. Casos controvertidos.

3.6.1. Zona azul en las playas.

Cuando en anteriores apartados comentábamos la razón de ser del servicio de estacionamiento regulado o “zona azul”, que era la rotación de vehículos, Mencionábamos que curiosamente también se daba, en algunas ciudades, fuera de las zonas céntricas, concretamente cerca de las playas.

Si bien es cierto que se trata de regular el estacionamiento en áreas de alta demanda, permitiendo el acceso a todos los conductores; es cuando menos controvertido, que se busque rotación en un lugar donde es antinatural la corta estancia, pues no es habitual pasar menos de dos horas por ejemplo, que es normalmente el tiempo máximo que contemplan los estacionamientos regulados. Por tanto, la pregunta es inevitable

¿Qué se intenta por parte de los Ayuntamientos gravando la estancia en los aparcamientos cercanos a las playas?

Si bien no todos los municipios con zona costera lo aplican, sacaremos conclusiones al final, habiendo visto algunos de los casos más sonados:

1. Barcelona, donde el caso más notable es en el distrito de Sant Martí, sin embargo existen otros como en Castelldefels: desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre, el Ayuntamiento de Barcelona pone en marcha las plazas de estacionamiento regulado de la zona de playas en el distrito de Sant Martí. 322 plazas de zona azul a las que se aplicará la 'tarifa B' con un importe variable en función del distintivo ambiental asignado a cada vehículo por parte de la Dirección General de Tráfico:
 - Vehículos sin distintivo ambiental: 3,50€/hora.
 - Vehículos con etiqueta B (amarilla): 3€/hora.
 - Vehículos con etiqueta C (verde): 2,25€/hora.
 - Vehículos con etiqueta “0 emisiones” (mitad verde, mitad azul): gratuito.

El horario de estas plazas durante la temporada 2024 será de 9:00 h a 20:00 h de lunes a domingo, festivos incluidos, con un **máximo de dos horas** de estacionamiento. Dentro de este horario será obligatorio obtener el correspondiente tique de estacionamiento para evitar sanciones.

El objetivo según el consistorio barcelonés es “asegurar que el mayor número de personas se pueda beneficiar del aparcamiento en la vía pública junto a las playas urbanas” sin embargo, ¿quién va a la playa 2 horas?

2. Salobreña, Granada: entre el 15 de junio y el 15 de septiembre, hay establecida zona azul en las calles que dan a primera línea de playa, así como en las transversales y el paseo marítimo. El tiempo máximo para aparcar es de cinco horas y el horario de 10.00 a 21.00 horas. Donde las tarifas van desde el mínimo (40 minutos) por 0,40€ hasta el máximo de 5 horas por 3€. Si se es residente se tendrá la posibilidad de pagar 30€ al mes por vehículo.

3. Isla Cristina, Huelva: la zona de estacionamiento regulado será durante los meses de julio y agosto tiene un horario especial: de 10.30 a 13.30 horas y de 18.00 a 00.00 horas. Donde 1 hora cuesta 0,40€, 2 horas 0,70€ y 3 horas, que es el máximo, 1,50€. Sin embargo, acreditando la condición de no residente se puede pasar el día por 2,50€.
4. Oleiros, A Coruña: donde será efectivo el estacionamiento regulado todos los días de la semana desde las 12:00 hasta las 20:00 entre el 1 de junio y el 15 de septiembre; se puede estacionar por 0,50€ la hora, 3€ por 4 horas o, el horario completo por 5€.
5. Noja, Santander: entre el 15 de junio y el 15 de septiembre se habilita la zona azul por aparcar en el entorno de la playa de Trengandín y la playa del Ris, de 10.00 a 20.00 horas. Donde las tarifas son: por 15 minutos : 0,25 €, por 30 minutos: 0,55 €, por 60 minutos: 1,15 €, por 90 minutos: 1,60 €, por 180 minutos: 3,00 €, por 270 minutos: 4,00 €, por 480 minutos: 5,00 € y por 600 minutos (máximo diario): 5,35 €. Si bien es cierto que si se acredita la condición de residente se tiene acceso a tarifas especiales mensuales, que van desde los 13€ hasta los 46€.

El estacionamiento regulado en las playas es por tanto, una realidad, sin embargo, nos vuelve a surgir la misma pregunta que con las zonas centro:

¿No existe acaso otra vía para favorecer el acceso de todo el mundo que no sea a través del cobro de una tasa?

Pues por suerte, tenemos un caso que evidencia que no es la única opción, y hablamos de La playa de Ferrol en A Coruña, donde el estacionamiento regulado existe, sin embargo, podemos aparcar nuestro vehículo de forma gratuita, pero por un máximo de 6 horas; una solución que a muchos se nos puede pasar por la cabeza pero que no se sigue en ningún otro Ayuntamiento.

Es decir, se limita la estancia del aparcamiento de vehículos, evitando usos abusivos de los usuarios, que es lo que se pretende, pero sin cobrar por ello. Para hacer viable este sistema el ente gallego ha encargado a la Policía Local de la comprobación de excesos de tiempo, multando a aquellos conductores que no muevan su vehículo.

3.6.2. Licencias de caza y pesca.

Como sabemos, en España, legalmente no podremos cazar o pescar sin tener la correspondiente licencia, para la cual es imperativo haber acreditado previamente unas condiciones, pagando para cada una, sus correspondientes tasas. Sin embargo, como veremos a continuación, si los costes de estos requisitos previos han sido ya cubiertos mediante sus propias tasas:

¿Qué se está pagando con las tasas para la concesión de la propia licencia?

Para el caso de la caza deberemos acreditar: tener más de 14 años, aprobar un examen de conocimientos esenciales, aprobar un examen psicotécnico, una licencia de armas, una guía de pertenencia de armas, el permiso o tarjeta del coto y la propia licencia de caza. Mientras que para el caso de la pesca recreativa fluvial, se necesitará únicamente la propia licencia de pesca.

Pero, la realidad es que todas estas condiciones o requisitos previos están ya costeados por sus propias tasas:

1. Examen de cazador: cuyo importe es de 55,55 € recogida en la Orden Anual por la que se acuerda la publicación de las tarifas de las tasas vigentes en 2024.
2. Examen psicotécnico para obtener o renovar el permiso de armas: que ronda desde los 20€ a los 50€, dependiendo de la provincia o Comunidad Autónoma.
3. Guía de pertenencia de armas: con un precio fijado por el Ministerio del Interior de 7,78€.
4. Permiso del coto: tienen un precio muy variado, puede ir desde los 50 hasta los 800 euros aunque, en cualquier caso es un gasto completamente ajeno a los servicios prestados por la Administración en este sentido; se puede tener licencia y no permiso para cazar en un coto privado.

Nos quedaría por tanto el precio de las licencias que, dependiendo de la Comunidad Autónoma, estará totalmente bonificado en los permisos más simples o podrá costar entre los 10 y 15 euros (caza con galgo en la mayoría de comunidades) hasta por ejemplo los 270 euros (rehala con fines de caza en Castilla y León).

Sin embargo, la mencionada bonificación de las licencia más simples no es habitual, pues se da únicamente de manera general (sin intervalos de edad y siempre que se sea residente) en Castilla y León y Castilla la Mancha.

En Castilla y León desde no hace mucho, desde hace 2 años concretamente, con la entrada en vigor de Ley 2/2022, de 1 de diciembre, donde se bonifica la tasa de manera general para los permisos tipo A (arma de fuego) y tipo B (caza con galgo) y para la propia licencia de pesca.

En Castilla la Mancha, también de forma reciente, con la aprobación el 8 de febrero de 2022 de la ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, donde se incluye la modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias.

Por lo tanto, lo habitual en España es pagar por las licencias de caza y pesca y, en las pocas comunidades que no es así, se hace como hemos visto, desde no hace mucho (2 años concretamente). Veamos por ejemplo los precios que tienen las licencias de caza y pesca en Madrid, Cataluña y Andalucía:

Tasas de licencia caza y pesca en Madrid

TASAS LICENCIA AUTONÓMICA				
Comunidad de Madrid				
PESCA			CAZA	
General	Menores 16 años	Duración	General	Menores 16 años
15,00 euros	4,5 euros	1 año	22,00 euros	6,60 euros
25,00 euros	7,50 euros	2 años	37,00 euros	11,10 euros
35,00 euros	10,50 euros	3 años	52,00 euros	-
44,00 euros	13,20 euros	4 años	67,00 euros	-
55,00 euros	16,50 euros	5 años	81,00 euros	-
Duplicado: 5 euros				

TASAS LICENCIA INTERAUTONÓMICA		
Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Castilla y León, Madrid, Galicia y Murcia		
PESCA		CAZA
General	Duración	General
25,00 euros	1 año	70,00 euros
Duplicado: 5 euros		

Fuente: Comunidad de Madrid¹⁵.

Tasas de licencia de caza en Cataluña

• Tasas

Licencia tipo A: Caza con armas de fuego y asimilables: 29,40 €.

Licencia tipo B: Caza con otros procedimientos autorizados: 14,75 €.

Licencia tipo C: Para tener jaurías: 54,50 €.

Licencia tipo JA: Caza con armas de fuego para mayores de 65 años: gratuita

Licencia tipo JB: Caza sin armas de fuego para mayores de 65 años: gratuita

Licencia tipo AT: Caza con armas de fuego y asimilables durante 15 días seguidos. 13,65 €

Licencia tipo A3: Caza con armas de fuego y asimilables durante 3 años seguidos: 79,60 €

Licencia tipo A5: Caza con armas de fuego y asimilables durante 5 años seguidos: 132,45 €

Fuente: Generalitat de Cataluña¹⁶.

¹⁵ *Licencias de caza y pesca.* (2024, 27 junio). Comunidad de Madrid.

<https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/licencias-caza-pesca>

¹⁶ *Licencia de caza.* (s. f.). gencat.cat. https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/8308_Llicencia-de-caca?moda=1

Tasas de licencia de caza y pesca en Andalucía.

✔ Por expedición de licencias de pesca continental en Andalucía		
Tipo		Importe (€/año)
Básica		7,82

✔ Por expedición de licencias de caza en Andalucía			
Tipo		Importe (€/año)	
Licencias básicas	Sin arma	9,78	
	Con armas	Menor solo	17,28
		Mayor y menor	27,19
	Reclamo de perdiz	Menor solo	54,61
		Mayor y menor	59,99
	Cetrería	43,69	
Licencia de rehala	43,69		

Fuente: Junta de Andalucía¹⁷.

Por lo tanto, la indeterminación de para qué se cobra la tasa por la obtención de dichas licencias, sabiendo que los trámites previos han sido ya costeados, nos hace pensar, y es razonable, que se está cobrando un precio por el simple hecho de conceder una autorización, lo cual iría completamente en contra de la naturaleza que deben respetar las tasas (de nuevo, el principio de equivalencia del art. 7 TRLRHL).

3.6.3. Tasa recogida de basuras, obligatoria en 2025.

Tal y como se aprobó en la "Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular" en abril de 2022 (Ley 7/2022, del 8 de abril) concretamente en su artículo 11:

"Las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial

¹⁷ Tasas y Precios públicos de Caza - Caza y Pesca - CMAOT. (s. f.). Caza y Pesca.
<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/caza-y-pesca/licencias-tasas/tasas-precios-publicos/caza>

de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía".

Una tasa que tratará de financiar el proceso de recogida de basuras de principio a fin; desde el camión que recoge hasta la planta de tratamiento, que actualmente llevan a cabo muchos consorcios de residuos, repercutiendo el coste de su trabajo en la ciudadanía a través de los Ayuntamientos, a quienes dan servicio.

El recibo de pago se pasará a las unidades fiscales, es decir, dependiendo de si se usa en mayor o menor medida, se pagará más o menos; un establecimiento comercial por ejemplo, pagará previsiblemente más para el servicio de recogida y tratamiento de residuos que un individuo particular.

Las entidades locales deberán informar anualmente de los residuos que recogen a través de flujos, de las instalaciones que gestionan y de sus procesos internos, así como del destino final de todos esos residuos. En estos momentos, por ejemplo, es imposible conocer la información sobre las toneladas de residuos tratados con exactitud.

Se tratará de evitar así también que los Ayuntamientos (no todos), giren el coste de este servicio público en el IBI o en el gasto de agua de cada vivienda, pues impide conocer con precisión el coste real de este servicio.

Sin embargo, es más fácil decirlo que hacerlo, como hemos podido comprobar anteriormente en el Informe del Tribunal de Cuentas de 2017, donde no existe la contabilidad analítica.

Actualmente, según el estudio de "Las tasas de residuos en España en 2022" elaborado por la Fundación "Ent": cada habitante paga de media **61,15€** por esta tasa, es decir, un total de 2.080 millones de euros anuales.

Sin embargo, este volumen no cubre el actual coste de recogida, que la Fundación Para la Economía Circular sitúa en casi 2.900 millones anuales y eleva hasta los 3.700 millones de cara a 2035 para cumplir con la nueva ley (que transpone una normativa europea) y que obliga a mejorar el sistema de recogida, tratamiento, reciclado y reutilización de basura.¹⁸

De este modo, si la norma obliga a los ayuntamientos a cubrir este coste en su totalidad con la tasa, la obligación apunta a suponer un incremento de 47 euros por habitante, desde los 61,15 euros actuales hasta unos **108€**.

¹⁸ Observatorio de Fiscalidad de Residuos. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2022/12/Tasas_2022.pdf

En definitiva, lo que se está tratando es el cumplimiento del principio de equivalencia, cubriendo los costes reales que supone realmente el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos ya que hoy en día es unánimemente deficitario.

3.6.4. La tasa Amazon (preámbulo).

Esta medida, incorporada en la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Barcelona desde febrero de 2023, buscando gravar el uso del dominio público por parte de aquellos operadores postales que sobrepasan la facturación anual de 1 millón de euros en la ciudad. Sin embargo, su implementación ha sido objeto de críticas debido a varias razones.

En primer lugar, se cuestiona la equidad de la tasa al afectar únicamente a los grandes operadores postales, dejando fuera a los más pequeños. Esto plantea interrogantes sobre la justificación de la exclusión de los operadores de menor tamaño y sobre si esta medida favorece o perjudica la competencia en el mercado.

El Ayuntamiento defiende la tasa argumentando el uso intensivo del dominio público por parte de los operadores postales debido al crecimiento exponencial del comercio electrónico. Sin embargo, esta justificación ha sido impugnada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que ha señalado la falta de evidencia suficiente para respaldarla.

Además, la exclusión de operadores que facturen menos de 1 millón de euros al año carece de una base sólida en datos. El informe técnico-económico que acompaña a la Ordenanza no proporciona evidencia clara de que estos operadores no realicen un uso significativo del dominio público, lo que plantea dudas sobre la justificación de este umbral y sobre si realmente refleja la intensidad del uso del espacio público.

Por último, tanto la Audiencia Nacional como el Ministerio de Hacienda han expresado reservas sobre la aplicación de la tasa exclusivamente al comercio electrónico, advirtiendo sobre posibles efectos discriminatorios y sugiriendo la necesidad de una revisión más amplia de la política tributaria relacionada con el comercio digital.

4. ANÁLISIS TASA AMAZON.

Dado que hablamos de un caso de actualidad y de notorio interés dada la controversia que genera, intentaremos entrar más al detalle explicando qué es, cuáles son sus orígenes o antecedentes, las contradicciones que puede presentar, su naturaleza, etcétera.

4.1. La tasa Amazon.

El Ayuntamiento de Barcelona ha sido pionero en la creación de este tributo, el cual se justifica con el impacto en la actividad económica que tienen las nuevas formas de comercio electrónico o por Internet, donde Amazon está a la cabeza, pues presuntamente han provocado en la ciudad una proliferación masiva de vehículos de reparto, que incrementan de forma notable el tráfico, distorsionan el uso común de las zonas de carga y descarga propias del comercio tradicional y provocan un aumento de la contaminación ambiental.

Es decir, desde el Ayuntamiento de Barcelona se trata de gravar el especial aprovechamiento de dominio público que las empresas de reparto, imprescindibles para estas plataformas de comercio electrónico, provocan con su constante desplazamiento por la ciudad y su actividad de carga y descarga.

Legalmente, viene personificada en la Ordenanza Fiscal número 3.20 del Ayuntamiento de Barcelona con el título “Tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico (B2C)”, con publicación el 28 de febrero de 2023.

Sin embargo, como vemos, se ha dado a conocer como “Tasa Amazon” ya que en un principio el objetivo era cargar contra los grandes operadores de comercio electrónico (únicamente aquellos que facturen más de 1.000.000€) donde Amazon, que es una de las 5 empresas más grandes del mundo, está como hemos dicho, a la cabeza.

Los elementos básicos de este tributo son los siguientes:

1. El hecho imponible: viene regulado en el artículo 2 de la Ordenanza Fiscal (OF), se define como el aprovechamiento especial del dominio público por parte del sujeto pasivo, realizando la carga y descarga en la vía pública, utilizando para ello cualquier clase de vehículo, con la finalidad de distribuir directamente los bienes adquiridos a través de comercio electrónico a destinos finales indicados por los consumidores, dentro del municipio de Barcelona.
2. Los sujetos pasivos: regulado en el artículo 5 OF, son los denominados “operadores postales”, que son “los operadores registrados o bien aquellos que, a pesar de no estar registrados, reúnan los requisitos para estar de acuerdo con la legislación estatal, que intervienen en actividades de comercio electrónico mediante la recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de bienes a destinos finales de la ciudad de Barcelona” (art.5.3 OF).

Debemos destacar que la tasa será exigible “con independencia de que realicen el transporte directamente o lo subcontraten a otras empresas o personal en régimen de trabajo autónomo” (art.5.4 OF).

3. Los supuestos de no sujeción: afectan a diferentes tipos de distribuciones: las de transporte de mercancías que no intervengan en el mercado como operadores postales; las realizadas en los comercios para ser comercializadas en fase minorista (B2B); las realizadas sin utilizar ningún vehículo; y las efectuadas en un punto de recogida o “locker” (artículo 6, apartado 2).
4. Exenciones: la exención más destacable es la que afecta “los operadores postales con ingresos brutos procedentes de la facturación anual inferiores a 1.000.000€, obtenidos por entregas a destinos finales indicados por los consumidores, a la ciudad de Barcelona” (art.4 OF).

Esta exención vendría justificada porque se entiende que, los sujetos pasivos que no superan esta cifra de facturación mínima no realizan un uso extraordinario o intensivo del dominio público de tenga una entidad suficiente para poder exigir el pago de la tasa.

5. La base imponible, regulada en el artículo 6 OF, establece en su apartado primero lo siguiente: “está constituida por los ingresos brutos facturados en la ciudad de Barcelona que provienen de las entregas realizadas a destinos finales indicados por los consumidores en la ciudad de Barcelona, en el período impositivo correspondiente, por parte de los sujetos pasivos de la tasa”.

Mientras que en el apartado 2 se concreta como hemos dicho antes que se excluye de la cuantificación los ingresos “obtenidos de facturaciones en los establecimientos comerciales o modalidad B2B y puntos de recogida”, que se deducirán a la hora de calcular la base liquidable.

6. La cuota tributaria, regulada en el artículo 7 OF, se obtendrá aplicando un 1,25% sobre la base. La cuota resultante tendrá un límite máximo, que se aplicará cuando el importe total satisfecho por todos los obligados tributarios supere “el valor que tiene en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento, de acuerdo con lo previsto en el informe técnico económico”. En este caso, se generaría un derecho a la devolución del exceso de forma proporcional a la cuota satisfecha.

De manera que, la fórmula que ha adoptado el Ayuntamiento de Barcelona consiste, en definitiva, en la creación de una tasa en la modalidad de aprovechamiento especial de dominio público (amparado por el art.20.1 TRLRHL)

Sin embargo, será la conexión entre el hecho y la base imponible donde se encuentre la mayor novedad y controversia pues, a diferencia del resto de tasas, en ésta, no se sigue la regla general de cuantificación del artículo 24.1.a) TRLRHL ya que no se cuantifica atendiendo a “el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público” sino que se ha

optado por régimen especial de cuantificación previsto en la letra c) de este mismo apartado.

Es decir, se ha decidido optar por el régimen especial de cuantificación para la utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, destinada esencialmente a las empresas explotadoras de servicios de suministros (de ahí parte del revuelo).

El gravamen consistirá en aplicar un porcentaje del 1,25% (no del 1,5% como enuncia este régimen especial) sobre los ingresos brutos procedentes de la facturación obtenida en el término municipal.

4.2. Antecedentes.

Si bien la tasa es novedosa y podemos decir que el Ayuntamiento de Barcelona es pionero, sí que podemos entrever algunas circunstancias que han originado dicho tributo y ciertas figuras en las que se ha inspirado.

Pues lo cierto es que, existe la creencia de que esta “Tasa Amazon” es el resultado de la creciente preocupación que tienen los Estados por la evasión fiscal de las grandes empresas tecnológicas que, gracias a sus capacidades económicas, tienen la facilidad de crear estructuras fiscales para la evasión o elusión de impuestos. Si hay unas declaraciones que representan esta corriente son las palabras del eurodiputado Martin Schirdewan¹⁹:

“Basta ya de esta estafa, necesitamos justicia fiscal”

“Hace falta una acción proactiva por parte de los líderes de la UE para abordar la evasión fiscal por parte de empresas como Amazon, y una nueva investigación adecuada por parte de la Comisión Europea”

“No podemos permitirnos los abusos fiscales de las multinacionales. Los estafadores como Amazon deben devolver su parte a los contribuyentes a los que han estado desplumando durante años. La información insuficiente y la oscuridad de los informes son indignantes. Es prácticamente imposible para el público ver cuántos impuestos pagan en última instancia estos gigantes corporativos.”

Es por ello, que ya en 2018, algunos países de la Unión Europea comenzaron a considerar la idea de una tasa sobre los servicios digitales; donde la idea es gravar los ingresos obtenidos por las empresas tecnológicas a través de la publicidad en línea, la venta de datos y otros servicios digitales. Con el objetivo de exigir una parte de los beneficios obtenidos, vía impositiva, por estas empresas en los países donde se utilizan sus servicios digitales, en lugar de gravarlos en el país donde tienen su sede.

¹⁹ Gil, A. (2021, 17 mayo). El «método Amazon»: así sorteaa impuestos el gigante del comercio electrónico. *ElDiario.es*. https://www.eldiario.es/economia/metodo-amazon-sorteaa-impuestos-gigante-comercio-electronico_1_7929606.html

Francia, en 2019, se convirtió en el primer país en introducir una figura similar y con un gravamen del 3% que se aplicó a las empresas tecnológicas con ingresos globales anuales más de 750 millones de euros y ganancias en Francia de al menos 25 millones de euros.

Desde entonces, otros países, incluidos Italia, Reino Unido, Austria y como vemos, la propia España (Barcelona) han anunciado planes para introducir una "Tasa Amazon", sin embargo, su implementación ha sido complicada por las disputas internacionales y la falta de consenso en la forma en que se debería adoptar.

Además de antecedentes europeos; el propio Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona se apoyó también en la jurisprudencia de algunos tributos de que comparten similitudes:

1. La tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por el uso de cajeros automáticos de las entidades financieras, que fue ratificada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de febrero de 2009, determinando lo siguiente: "la instalación de cajeros automáticos implica una utilización física del dominio público, ya que el cajero no es susceptible de ser utilizado con su mera visión, sino que exige una parada física para ante él para realizar operaciones".
2. La llamada "tasa de street marketing" del Ayuntamiento de Madrid, que también grava el aprovechamiento especial del dominio público por empresas para el desarrollo de acciones publicitarias especiales en zonas del dominio público local. De igual manera que en la anterior, el Ayuntamiento de Madrid también obtuvo el refuerzo legal necesario con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencia 2159/2010).

Encontramos similitudes también con la conocida "tasa del 1,5%", sin embargo, similitudes en el sentido negativo de la palabra, ya que este tributo tuvo un camino más que complicado como veremos, concretamente con el tipo aplicable, que viene determinado también por un porcentaje de la facturación (1,25% para el caso de la Tasa Amazon) algo que parece reservado a empresas de suministro, según el artículo 24 TRLRHL apartado 1 letra c, como veremos.

4.3. Una contradicción en sus propios términos.

Lo cierto es que ni la está pagando Amazon, ni su encaje como tasa es claro:

Amazon no la está pagando: esto es una realidad, ya que la tasa afecta realmente a la empresa que realiza la distribución del producto y no a la que lo vende; Amazon lo que hace es subcontratar a terceras empresas de transporte para el reparto.

A pesar de que la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) trató de justificar en 2020 la aplicación de este gravamen a Amazon, fue la propia Audiencia Nacional en su Sala de lo Contencioso (SAN 4355/2023) quien determinó lo contrario:

“no resulta acreditado que ARTS (Amazon Road Transport Spain) realice actividad alguna sobre los envíos postales con posterioridad a la salida de sus almacenes, lo que constituye una circunstancia determinante para la estimación del recurso”

Sin embargo, el afán por parte del Ayuntamiento de Barcelona de gravar a la empresa estadounidense quedó patente cuando, el alcalde en ese momento, Jaume Collboni, una vez conocida esta sentencia de la Audiencia Nacional que excluía a Amazon como sujeto pasivo de la tasa, afirmó que el Consistorio que, continuaría con la "batalla judicial"²⁰, de hecho, reclamó a la Unión Europea un marco regulador que blinde al pequeño comercio de la "amenaza" de las grandes plataformas de venta online.

Amazon, en realidad, es el dueño de la plataforma electrónica y de sus centros logísticos, donde almacena y gestiona los productos pero, a la hora de enviarlos al consumidor final, cuando comienza realmente la figura del operador postal, y los productos salen de dichos centros, son terceras empresas de mensajería, como MRW, Seur, Nacex o Correos Express las que realizan el trabajo de envío. Es decir, que son estas empresas de transporte, los verdaderos sujetos pasivos de este tributo, no Amazon.

Una vez aceptado esto, empiezan los problemas, entre ellos, la posible repercusión de esta tasa al consumidor final y a la pequeña y mediana empresa, ya que como sabemos, estos operadores postales, son los mismos que utiliza la mayor parte de la ciudadanía (incluidos los pequeños y medianos negocios) y desde la regulación legal de dicha tasa no se distingue en ningún momento a éstos, de las grandes empresas de comercio electrónico.

De hecho, nada impide a estas empresas de transporte trasladar el sobrecoste que supone la tasa al cliente final o a los pequeños comercios, que como veremos en algunas declaraciones del ejecutivo de Barcelona un poco más adelante, eran supuestamente los grandes beneficiados de esta tasa, pues con ella se tratarían de minorar las grandes diferencias con los gigantes electrónicos. En este sentido, Ana Isabel Jiménez-Zarco, profesora de los Estudios de Economía y Empresa de la UOC e investigadora del grupo i2TIC afirma lo siguiente:

“Si me están cobrando una tasa por distribuir, yo se la voy a repercutir a la empresa que me ha contratado, ya sea una empresa grande o un pequeño comercio. Y lo más lógico será pensar que yo esa tasa la repercuta en el cliente”²¹

La Patronal de Logística y Transporte de España UNO, está también completamente en desacuerdo y ha calificado esta tasa como “discriminatoria y antisocial” alegando que los comercios resultan perjudicados en términos de rentabilidad ya que si los sujetos pasivos (empresas de transporte) repercuten este tributo en sus clientes será definitivamente

²⁰ Carlos. (2023, 18 diciembre). *La chapuza de la mal llamada «Tasa Amazon» del Ayuntamiento de Barcelona*. Información Logística. <https://informacionlogistica.com/la-chapuza-de-la-mal-llamada-tasa-amazon-del-ayuntamiento-de-barcelona/>

²¹ Ramos, D. (2023, 23 junio). ¿Quién acabará pagando la 'tasa Amazon' de Barcelona? *Silicon*. <https://www.silicon.es/quien-acabara-pagando-tasa-amazon-2481965>

más gravoso para los pequeños y medianos comerciantes que tienen una menor capacidad económica, que a su vez podrán repercutir en el consumidor final. Entonces:

¿La tasa Amazon la está pagando el ciudadano de a pie?

Si bien no nos consta que así esté ocurriendo, pues no hay ningún informe al respecto, es posible o incluso previsible que así sea ya que, si las empresas de transporte como hemos dicho tienen la posibilidad de trasladar este gravamen a sus clientes, lo harán tanto para comercios minoristas como para el cliente final, de hecho, el comercio minorista podrá de nuevo repercutir la subida que ha soportado él, en el consumidor final.

Por este motivo, la propia patronal de transporte (UNO) solicitó la suspensión cautelar de la medida; sin embargo fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Ante lo que el presidente de la fundación, Francisco Aranda, respondió:

“Estamos dispuestos a denunciar la tasa Amazon en Bruselas si es necesario”²²

Su encaje legal como tasa suscita dudas pues, es problemático que un aprovechamiento de dominio público venga gravado a través de un porcentaje de la facturación, es decir, use la regla general especial de cuantificación (art.24.1.c TRLRHL), cuando no estemos hablando de una empresa explotadora de servicios de suministro.

Lo cierto es que se ha tratado de evitar, por algún motivo, la regla general de cuantificación de la letra a) del artículo 24.1 TRLRHL, que es la utilizada por casi todas las tasas de aprovechamiento de dominio público, a excepción de las empresas explotadoras de suministro, por lo que el precio no va a ser el equivalente al que tendría en el sector privado. Entonces:

¿Es esto posible?

Salgamos de dudas y veamos qué dice la ley acerca de este régimen especial (art.24.1.c TRLRHL):

“Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y **sin excepción alguna, en el 1,5 por ciento** de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. A estos efectos, se incluirán entre las empresas explotadoras de dichos servicios las empresas distribuidoras y comercializadoras de estos.”

“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

²² Mateu, Ò. (2023, 30 julio). *Competencia impugna la tasa Amazon del Ayuntamiento de Barcelona*. El Mercantil. <https://elmercantil.com/2023/07/27/competencia-impugna-la-tasa-amazon-del-ayuntamiento-de-barcelona/>

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.”

De manera que, parece ser que el legislador no contemplaba el uso de este régimen para otro tipo de servicios que no fueran los de suministro o relacionados directamente con ellos (que se refiere realmente a “las empresas distribuidoras y comercializadoras de estos”: STS de 21 de noviembre de 2005, núm. 5174/2002). Es más, encontramos otro problema y es que, en el citado texto se menciona que en ningún caso el tipo aplicable será diferente a 1,5%, sin embargo en esta tasa hablamos que se ha fijado un 1,25%; comprometiendo todo ello el principio de reserva de ley.

Por ello, pienso que los verdaderos problemas de encaje legal de esta figura vienen por su tipo de gravamen, que se expresa en porcentaje. De hecho, tenemos un antecedente muy similar, que deja muy mal parada a la Tasa Amazon, “la tasa del 1,5%”:

Los problemas que planteó “la tasa del 1,5%” se centraban en el conflicto de interpretación en los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20/CE acerca de las tasas impuestas a las empresas de telecomunicaciones.

Donde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) estableció que las tasas locales que gravan el uso del dominio público no estaban dentro del ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva cuando se exigían a empresas no titulares de las instalaciones.

Es decir, se cuestionaba si aquellas empresas no titulares de redes e infraestructuras, pero que sí tienen un derecho de uso, acceso o interconexión a las mismas, como distribuidoras eléctricas, empresas de telefonía fija y servicios de internet, debían estar sujetos también al régimen especial de cuantificación (por porcentaje de facturación).

Fue en la STS de 26 de abril de 2021, núm. 1636/2017 donde el alto tribunal interpretó que las empresas de telefonía fija y servicios de internet no podían estar sujetas a esta tasa del 1,5%, basada en los ingresos brutos obtenidos anualmente.

La lógica seguida por el Tribunal fue que, las tasas locales por utilización del dominio público no estaban incluidas en el ámbito de aplicación de los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20/CE, que establecen disposiciones relacionadas con la autorización de redes y servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea, por lo que no se ven afectadas por las limitaciones establecidas en dichos artículos en relación con los ingresos brutos de las empresas de telecomunicaciones.

La conclusión que nos que entonces, es preocupante; si las distribuidoras eléctricas o de internet y las empresas de telefonía fija se quedan fuera del régimen especial de cuantificación:

¿Qué nos hace pensar que las furgonetas de reparto sí lo estarán?

Lo cierto es que, aunque aparentemente tengan a simple vista, una todavía menor conexión con las empresas de suministro, estamos a la espera de una resolución en firme que lo acredite. También nos sigue resonando:

Si la ley exige un tipo porcentual de 1,5% ¿Por qué se está aplicando un 1,25%?

Es de nuevo, otra incógnita, aún por resolver legalmente, ya que como hemos mencionado anteriormente, el propio artículo que regula este régimen especial por porcentaje expresa que “en ningún caso el tipo aplicable será diferente a 1,5%”.

Sin embargo, sí conocemos de donde viene este porcentaje y no es una cifra aleatoria; para calcularla, con ayuda de la Universidad de Barcelona, el Consistorio tuvo en cuenta el coste que tendría el aprovechamiento público de unas 8.300 plazas de aparcamiento, donde los expertos calcularon un tipo impositivo del 1,25% de la facturación anual de cada empresa. Una nueva pregunta nos surge de nuevo:

¿No es acaso impropio del sistema de cuantificación especial en las tasas (1,5%) el buscar el precio equivalente en el sector privado?

Es decir, o se escoge un sistema u otro, y en este caso hablamos de un sistema personalizado, a gusto del ejecutivo de Barcelona, que para calcular el tipo de la tasa, ha tomado parte del sistema general de cuantificación (tomando el sector privado de referencia, unas 8.000 plazas de aparcamiento como hemos dicho antes) y parte del sistema especial (estableciendo un porcentaje).

Por ejemplo, para las operadoras de telefonía móvil, según la STS 20 de mayo de 2016, núm. 3937/2014, no se puede utilizar la fórmula del 1,5% pero sí otras fórmulas que, conforme a lo dispuesto en el artículo 24.1 a) del TRLHL, valoren la utilidad del dominio público utilizando parámetros que midan la superficie utilizada, su intensidad, duración y el valor del demanio afectado. Pronunciamento que no ocurre en la Tasa Amazon.

Por otro lado; el Ayuntamiento tampoco ha aportado datos para justificar que por debajo de 1 millón de euros, no se realiza un uso intensivo del dominio público. De hecho, el informe técnico-económico que acompaña a la Ordenanza, lejos de acreditar esto, concluye:

“desde un punto de vista económico, no podemos concluir que, a más facturación, necesariamente se dé una mayor intensidad en el uso de la vía pública, ya sea en términos absolutos o como porcentaje de la facturación”

Y ya, por último, debemos destacar a modo de crítica, la gran complejidad que puede entrañar la gestión de la tasa dado el sistema de cuantificación; que obliga a la autoliquidación.

De modo que los sujetos pasivos deberán declarar qué parte de sus ingresos brutos de facturación se han generado en la ciudad de Barcelona, cuáles proceden de ventas realizadas online, cuáles corresponden a operaciones realizadas con consumidores y no con empresas y cuáles son productos que han sido depositados en puntos de recogida.

De igual manera, será también complejo para la inspección tributaria local revisar la contabilidad y la documentación que deberán aportar los sujetos pasivos para determinar la cuantía de la base liquidable.

4.4. ¿Naturaleza recaudatoria?

Si bien de nuevo, no vamos a poder determinar definitivamente si dicho tributo tiene una naturaleza recaudatoria o no, ya que siempre existirá un matiz de valoración personal, sí que existen ciertas cuestiones en este caso que nos pueden hacer reflexionar:

Desnaturalización de la tasa: como hemos comentado en repetidas ocasiones el espíritu de la tasa debe ser el de costear el aprovechamiento individualizado de los servicios públicos, por ello se creó el principio de equivalencia, sin embargo, en este caso, las propias declaraciones que se han dado desde el ejecutivo de Cataluña, nos invita a pensar que la creación de esta tasa tiene quizás, un ánimo diferente.

1. En la gestación de esta tasa, en 2021, cuando CCOO planteó a los expertos del comité fiscal de Barcelona crear una 'tasa Amazon', se provocó quizás ya, una idea “contaminada” pues lo hizo con el fin de “recaudar hasta 2.300 millones de euros”:

“CCOO plantea a los expertos del comité fiscal crear una 'tasa Amazon' para recaudar hasta 2.300 millones” con la que se gravaría el reparto físico de bienes y servicios.”

En su documento de propuestas para la reforma del sistema tributario; CCOO precisó que el objetivo de esta tasa sería el de compensar la pérdida de recaudación y empleo que está generando el "borrado" de los comercios minoristas y establecimientos de restauración por la digitalización de la economía²³

2. Jaume Collboni, Alcalde de Barcelona:

*“La tasa persigue un cambio de hábitos hacia el comercio de proximidad **igualando condiciones** con el e-commerce y para que cada vez más vayamos a puntos de recogida y evitemos tener la ciudad llena de vehículos de reparto ocupando el espacio público y provocando congestión y contaminación”²⁴*

3. Montserrat Ballarín, Regidora del Ayuntamiento de Barcelona:

*La tasa Amazon persigue el objetivo de “promover un consumo más **sostenible**”*

²³ Europa Press. (s. f.). CCOO plantea a los expertos del comité fiscal crear una «tasa Amazon» para recaudar hasta 2.300 millones. *europapress.es*. <https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-ccoo-plantea-expertos-comite-fiscal-crear-tasa-amazon-recaudar-2300-millones-20210818141754.html>

²⁴ Blanchar, C., Blanchar, C., & Blanchar, C. (2022b, diciembre 2). Barcelona comenzará a cobrar en marzo la 'tasa Amazon': la pagarán los grandes operadores de reparto por aparcar al entregar a domicilio. *El País*. <https://elpais.com/espana/catalunya/2022-12-02/barcelona-comenzara-a-cobrar-en-marzo-la-tasa-amazon-la-pagaran-los-grandes-operadores-de-reparto-por-aparcar-al-entregar-a-domicilio.html>

La tasa también se apoyaría en las “externalidades negativas que genera la distribución de esos productos”²⁵

4. Jordi Martí, Teniente de alcalde de Cultura y concejal de Presidencia y Presupuestos:

“Que un paquete de 300 gramos lo traslade un vehículo que pesa más de una tonelada, esta ciudad no se lo puede permitir; y acabar con la **injusticia social** de que la actividad pueda contribuir y que la fiscalidad sea cada vez más **justa**”²⁶

5. Jordi Castellana, concejal del Ayuntamiento de Barcelona:

Que defendió la propuesta con el fin de “**compensar** los tributos que paga el comercio tradicional”

Es decir, se habla constantemente, en mi opinión, bajo una idea equivocada de concepto tasa que, aunque podamos discutir si es más o menos legítima, encajaría bajo la figura de impuesto pues, a pesar de que se está gravando el aprovechamiento del dominio público, la intención de costear simplemente el aprovechamiento es cuestionable:

Cuando CCOO plantea esta “tasa Amazon” lo hace, como ellos mismos dicen, con la idea de recaudar hasta 2.300 millones de euros y, a reglón seguido vemos como se comenta que el objetivo es también “compensar la pérdida de recaudación y empleo que está generando el borrado de los comercios minoristas y establecimientos de restauración por la digitalización de la economía”. Por lo que estamos hablando de crear una tasa para “recaudar” y para “compensar la pérdida de recaudación”, algo no admisible cuando hablamos de una tasa.

El Alcalde de Barcelona menciona que la tasa persigue igualar las condiciones del e-commerce con el comercio tradicional se entiende que simplemente se está gravando a un sector para beneficiar a otro y, más allá de que esté bien o mal, tampoco podemos decir que sea propio de una tasa.

Montserrat Ballarín comenta que la tasa persigue promover un consumo más sostenible, de nuevo; hablamos de un fin ajeno a la imposición de una tasa, que debe ser el de cubrir el coste o gravar, en este caso, el aprovechamiento de dominio público, no “castigar” por ejemplo a quien contamine más o menos, para ello existe la figura de impuesto.

²⁵ Blanchar, C., Blanchar, C., & Blanchar, C. (2022b, diciembre 2). Barcelona comenzará a cobrar en marzo la ‘tasa Amazon’: la pagarán los grandes operadores de reparto por aparcar al entregar a domicilio. *El País*. <https://elpais.com/espana/catalunya/2022-12-02/barcelona-comenzara-a-cobrar-en-marzo-la-tasa-amazon-la-pagaran-los-grandes-operadores-de-reparto-por-aparcar-al-entregar-a-domicilio.html>

²⁶ Blanchar, C., Blanchar, C., & Blanchar, C. (2022b, diciembre 2). Barcelona comenzará a cobrar en marzo la ‘tasa Amazon’: la pagarán los grandes operadores de reparto por aparcar al entregar a domicilio. *El País*. <https://elpais.com/espana/catalunya/2022-12-02/barcelona-comenzara-a-cobrar-en-marzo-la-tasa-amazon-la-pagaran-los-grandes-operadores-de-reparto-por-aparcar-al-entregar-a-domicilio.html>

Las declaraciones de Jordi Martí donde habla de la imposición de esta tasa con el fin de acabar con la injusticia social o contribuir con una fiscalidad más justa.

O las declaraciones de Jordi Castellana, donde de nuevo, se trata la idea de “compensar” a unos por las ventajas de otros; más propio de otras figuras impositivas.

Recelo por evasión o elusión fiscal de las grandes plataformas: tal y como hemos comentado en los antecedentes, la lucha contra la evasión fiscal en Europa es patente y además de que todos conocemos el particular malestar que esto produce en las Administraciones y en el propio Estado, no hay más que ver la creciente normativa que se está aprobando en los últimos años, por ejemplo, el “Anti-Tax Avoidance Package” de 2016” o la directiva anti elusión o también conocida como ATAD (Directiva 2016/1164 del Consejo).

Pues si la tasa se acuñó como “tasa Amazon” por el sindicato CCOO es porque a la cabeza de este malestar por la evasión o elusión fiscal de las empresas, está Amazon que, sin entrar mucho en detalle, tiene unas liquidaciones de impuestos cuanto menos llamativas; por ejemplo en 2020 (año de pandemia y gran auge del comercio electrónico), después de marcar un récord de ventas de 44.000 millones de euros en la Unión Europea, su declaración muestra que no tuvo que pagar ningún Impuesto de Sociedades en el bloque comunitario el año pasado, alegando unas pérdidas de 1.200 millones de euros.²⁷

Por lo que unido al anterior bloque de alegaciones del ejecutivo y del sindicato que hizo emerger esta tasa, donde se hablaba de “compensar al pequeño comercio”, “compensar al medio ambiente” o “recaudar hasta 2.300 millones de euros” podemos llegar a la conclusión de que el recelo hacia la evasión fiscal de las grandes empresas, puede ser una cuestión fundamental en el ser de este tributo, lo cual no es apropiado como hemos comentado.

Plantea dudas a nivel de procedimiento: si realmente lo que se pretende, como aseguran miembros del ejecutivo, es limitar la constante concurrencia de vehículos de reparto, con todos los efectos que ello conlleva a nivel de tráfico o medioambiental:

¿Es acaso la solución cobrar por ello?

Pues lo cierto es que nos volvemos a encontrar con el mismo dilema que con el estacionamiento regulado; donde como vimos se pretendía el acceso a toda la ciudadanía al espacio público con su vehículo pero, por ejemplo, la encuesta de la Fundación Gestrafic (que ya mostramos anteriormente) reveló que el 94,24% de los encuestados saca otro ticket cuando necesita más tiempo y deja el vehículo en el mismo sitio. Es decir, pagar la cantidad que exige la tasa, es la medida vigente a día de hoy para evitar el exceso de operadores postales en la ciudad.

²⁷ Euronews. (2021, 4 mayo). Amazon no pagó ni un euro de impuestos por sus 44.000 millones en ventas en la UE en 2020. *Euronews*. <https://es.euronews.com/2021/05/04/amazon-no-pago-ni-un-euro-de-impuestos-por-sus-44-000-millones-en-ventas-en-la-ue-en-2020>

Si bien es cierto que esta práctica puede desincentivar el envío postal a casa de los clientes finales, vemos que la solución a menudo es poner el foco en exigir el pago de una cierta cantidad; no la creación de otras medidas más tangibles y destinadas a solucionar la problemática, como por ejemplo podría ser la creación de más puntos de recogida o el tipo de combustible que los vehículos de reparto emiten. Lo cual, de nuevo, nos da que pensar.

También es destacable que, de forma intencionada o de forma inintencionada, no se distingue entre servicios prestados por comercio electrónico de los prestados al comercio analógico tradicional, a pesar de que la retórica de la tasa gire constantemente alrededor del e-commerce o ventas online.

Se habla de “compensar” al pequeño negocio o de “injusticia social” como hemos visto, pero lo cierto es que afectarán a los operadores postales que facturen más de 1 millón de euros, independientemente de para quién se preste el servicio.

4.5. Impugnación.

La tasa Amazon, como algunos auguraban, no está teniendo un camino de rosas, de hecho, ya existen pronunciamientos legales en contra de dicho tributo, veamos.

Apenas cinco meses de la entrada en vigor de esta tasa, en julio de 2023, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) impugnó dicho tributo al considerar que la norma “distorsiona la competencia” al gravar únicamente la entrega de productos compradas por Internet y no los adquiridos a través de otros canales.

“Varias medidas de la ordenanza obstaculizan la competencia e introducen distorsiones en los mercados de la distribución comercial minorista y el de la distribución postal”

“Medidas desproporcionadas y que distorsionan la competencia al aplicarse de forma desigual según la forma de compra y entrega”. Como sería, por ejemplo, la entrega de una compra de un comercio con una furgoneta del propio comerciante, aunque se haya realizado por Internet.

Es decir, La CNMC no cuestiona que los operadores postales deban ser gravados por esta tasa sino que se refiere a la discriminación respecto a otras formas de adquisición, otras formas de entrega y la distinción injustificada en la aplicación según el umbral de facturación.

Porque recordemos que no está demostrado que los operadores con menor facturación utilicen menos el dominio público pues los estudios presentados por el Ayuntamiento de Barcelona no demuestran que los operadores con menor facturación utilicen menos el dominio público que los operadores con una facturación superior.

Ante esta situación, el organismo, amparado en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, ha ejercido su derecho a impugnar los actos administrativos y disposiciones con rango inferior a la ley que obstaculicen la competencia efectiva en los mercados.

La tasa tampoco gustó a la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), que presentó un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) contra la ordenanza de Barcelona al considerar que obstaculiza la competencia.

"Discrimina injustificadamente entre competidores"

Se argumenta en dicho recurso que la tasa municipal sólo se aplica a los operadores postales pero que, en cambio, están exentos de ella el resto de empresas de transporte o los comercios que tienen su propia flota de reparto. Todas estas actividades generan un impacto ambiental y en el tráfico de la ciudad equivale al de los operadores postales, sin embargo, sólo estos pagan la tasa, por lo que pierden competitividad.

Se insiste en esta misma línea que, toda forma de reparto tiene los mismos efectos negativos con independencia de cuál haya sido el canal de venta, por lo que no es legítimo que la tasa sólo se aplique al comercio en línea.

Tampoco se ha tenido en cuenta según ellos la posible repercusión de los operadores postales sobre sus clientes; entre los que también hay pequeños comercios que tiene abierto un canal de venta o línea y que dependen de los operadores postales para la entrega de los productos vendidos a sus clientes

De igual manera, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña admitió a trámite, el recurso contencioso-administrativo que ha presentado UNO (como hemos comentado anteriormente) para suspender la tasa que grava las entregas de comercio electrónico de los operadores postales en la ciudad de Barcelona para estudiar en profundidad las alegaciones presentadas.

Sin embargo, a falta de respuesta y de medidas cautelares, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó en febrero de 2023 la ordenanza municipal definitiva que regula esta tasa de reparto, y que entró en funcionamiento a principios de 2024.

5. CONCLUSIONES.

Cuando entendemos que las tasas tienen, por ley, la obligación de cubrir el coste del servicio público que se está prestando nos surgen dos preguntas esencialmente: ¿qué sentido tiene esto? y, ¿realmente no existe un afán recaudatorio detrás de ellas?

Lo cierto es que gravar el uso del dominio público, ya sea por la prestación de servicios o por su aprovechamiento, supone una clara desvirtualización de éste. Más aún cuando se obliga a la recepción de determinados servicios, como la expedición de DNI, y más aún cuando el esfuerzo fiscal es notablemente alto, como es nuestro caso respecto a la Unión Europea.

Los servicios públicos permiten su uso a toda la sociedad, que conjuntamente ha contribuido a su construcción, sin embargo, siempre existirá en su uso, una personalización del servicio, que habilitará el establecimiento de una tasa (siempre que no hablemos de una de las causas establecidas en la ley, que no son más que seis).

Qué es lo que pensamos sin ir más lejos, si la “sanidad pública” de nuestro país nos trasladase el recibo de una tasa en el que se cubre el coste del servicio, cada vez que requiriésemos de atención médica. Por ejemplo, una consulta médica a razón de 17 euros la hora (que es aproximadamente lo que cobra por hora un médico de cabecera en España por hora) o, en caso de necesitar una intervención a mayores, como realizar una radiografía, cubrir la amortización de dicha máquina en razón de un uso.

Probablemente se nos vendría a la cabeza la pregunta: ¿Es esto una sanidad pública? Pues lo cierto es que sí, podríamos hablar de sanidad pública pues no habría un ente obteniendo un beneficio personal a priori, como sí lo habría en el sector privado, sin embargo hablaríamos, bajo mi punto de vista, de un servicio público totalmente desvirtualizado con ese cobro por uso. De hecho, estaremos de acuerdo que, si esto ocurriese en España, el descontento sería mayúsculo.

Sin embargo, la función de la tasa como figura tributaria es amortiguar el coste de la prestación de servicios públicos a particulares y limitar el uso del espacio público, de manera que, si aceptamos su legitimidad como figura tributaria y nos olvidamos de una posible desvirtualización del dominio público, deberemos en cualquier caso, determinar si se ajustan a la legalidad o no; que es en lo que se centra este trabajo.

Para ello, deberemos distinguir; las tasas por prestación de servicios o realización de actividades públicas y tasas por aprovechamiento de dominio público. Ambas deben cumplir con el principio de equivalencia, sin embargo, tendrá una diferente aplicación en cada una: para las primeras significa que el precio de la tasa no deberá ser superior ni inferior al coste del servicio, mientras que para las segundas, su precio no deberá ser superior ni inferior al precio que tendría un servicio equivalente en el sector privado.

No se puede pretender una exactitud total en estas cifras, en esta fijación de precios, sin embargo, la realidad es que a día de hoy, la poca rigurosidad con la que se trata la fijación de las tasas supera con creces lo exigido y lo entendible por la ley. Rigurosidad que no se da en algunos casos, como hemos podido comprobar, pero no podemos afirmar que no se dé en todos los entes públicos de nuestro país.

Así se puede comprobar en municipios pequeños como en el Ayuntamiento de Huesca, donde se puede comprobar que la aprobación de la memoria económico financiera no es una garantía del cumplimiento del principio de equivalencia; donde la Diputación sacó a la luz que la tasas por anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca que se pretendían modificar, arrojaban notables beneficios año tras año.

Es más, es el propio Tribunal Supremo, en su de STS 8 de marzo de 2008 quien reconoce que las aspiraciones de la memoria económico financiera en municipios pequeños, no se han conseguido.

Hasta ahí podríamos considerar el desfase como algo entendible, pues está claro que a baja escala, en municipio pequeños, no se puede exigir un control exhaustivo; el problema real se da cuando nos damos cuenta que, la memoria económico financiera tampoco es una garantía en los entes municipales más grandes, ni siquiera en las capitales de provincia más importantes de España, y su control posterior, menos.

Así se puede comprobar en el “Informe de Fiscalización de Tasas y Precios Públicos de los Ayuntamientos de municipios de población superior a 500.000 habitantes” del Tribunal de Cuentas de 2017.

Donde para empezar, los Ayuntamientos admitieron que no llevaban una contabilidad analítica acerca de cuáles eran los costes de los diferentes servicios prestados, y no sólo se desconocían con exactitud, sino que se aportaban cantidades completamente contradictorias.

En muchas de las tasas, dado el desconocimiento de los costes exactos, se aportaron 5 fuentes de gasto diferentes para cada tasa, donde se puede observar discrepancias de hasta más de un 600% (tasa de recogida de basuras en Madrid).

Si desde los propios Ayuntamientos no se conoce con algo de rigurosidad los costes de los servicios sujetos a tasas; no podemos decir que se ajusten a la legalidad. Será el propio Tribunal de Cuentas en su informe quien concluya la imposibilidad de concretar si se está cumpliendo o no el principio de equivalencia.

Yendo un pasito más allá, podemos decir que las tasas del propio Estado carecen también de un control a la altura, como en la expedición de Documentos Nacionales de Identidad o expedición de Pasaportes, donde en los últimos 6 años se han registrado 4 ejercicios con más de un 33% de rentabilidad sobre el coste.

Sin embargo, ocurre justamente lo contrario con las tasas de acceso a la potestad jurisdiccional (tasas judiciales), que ni remotamente se acercan a cubrir el coste real que supone el ejercicio jurisdiccional. Es más, podemos extraer de aquí la conclusión de que algunas tasas, como esta, huyen del cumplimiento del principio de equivalencia pero con un fin social, en este caso el evitar el desbordamiento de casos.

Las tasas de aprovechamiento público, por otro lado, levantan algo menos de polémica pues su precio no se asocia directamente con el coste ocasionado, sino que debe ser equivalente al precio que tendría un servicio similar en el sector privado.

No hemos detectado en este sentido discrepancias más allá del debate acerca de por qué se recurre siempre al control por medio de un pago, como vimos en el estacionamiento regulado (zona azul) o, por ejemplo, las discrepancias que expone el Tribunal de Cuentas en esta misma tasa, al comparar los Ayuntamientos Madrid y Barcelona el estacionamiento en la calle (zona azul) con los servicios que puede ofrecer un parking privado, claramente mayores.

Algo en mi opinión, de menor calibre respecto al descontrol en las tasas por realización de servicios y actividades públicas a particulares.

Por último, debemos añadir a la escasa fiscalización de las tasas y a su descontrol contable, determinados supuestos que nos llaman la atención y en los que no hemos conseguido identificar el espíritu legal de una tasa; hablamos de casos controvertidos, hablamos de que desconocemos qué coste se está cubriendo realmente con las tasas de las licencias de caza y pesca cuando se han pagado las correspondientes en todos los trámites necesarios anteriores (pago por mera licencia).

Desconocemos cuál es el motivo por el que en algunos lugares de España se implanta el estacionamiento regulado en zonas cercanas a las playas, cuando lo habitual es acudir por tiempos prolongados, desconocemos también cómo el Ayuntamiento de Barcelona es capaz de crear una Tasa Amazon con un fin recaudatorio, como expresó CCOO en los momentos previos a su creación o con una función de “justicia social”, sostenibilidad... cuando son términos propios de un impuesto, no de la figura de una tasa.

Por todo lo antes mencionado, bajo mi punto de vista, podemos decir que existen a día de hoy numerosas tasas que no se ajustan a la legalidad y que, en algunos casos, ya expuestos, hablamos de una desvirtualización del concepto de tasa, olvidando la finalidad que la Ley le otorga.

6. BIBLIOGRAFÍA.

file:///C:/Users/Usuario/Desktop/BOE-066_Tasas_y_Precios_Publicos.pdf

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/Profesores_VT3_es_ES.html

<https://es.fi-group.com/servicio/fiscalidad-inmobiliaria/tasas-locales/#:~:text=Los%20Ayuntamientos%20y%20las%20entidades,actividades%20administrativas%20de%20competencia%20local.>

https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAFXMsQqDMBCA4adp5nhYrMNNzVLo4JC9xNwFDuVOjBZ8-7aL0H --YQIQ_TfoO9uAO7NaxVTBN_OvoOrUyOO4Y67EhdRpt8i5QiW47EwljRXdjyaTX_S6xS2NNan1A0fSpJ5WEWzLGm-QPsBzyoKf38AAAA=WKE

<https://www.montsecarpio.es/2022/12/11/los-recursos-de-las-haciendas-locales/>

<https://www.heraldo.es/noticias/economia/2019/10/26/luis-gutierrez-la-itv-no-es-un-impuesto-cumple-una-funcion-social-1340691.html>

<https://www.gtt.es/boletinjuridico/tasas-consulta-vinculante-v3265-18-de-26-de-diciembre-de-2018-sg-de-tributos-locales/#:~:text=Si%2C%20tras%20la%20modificaci%C3%B3n%20introducida,precio%20p%C3%BAblico%20o%20precio%20privado.>

<https://ecomovilidad.net/barcelona/por-que-debemos-pagar-por-el-transporte-publico/>

https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-05/subida-tasas-dni-pasaporte_1588024/

<https://cindysalvadormarquez.blogspot.com/2012/03/el-peaje-es-o-no-un-tributo.html#:~:text=Ta%20como%20lo%20indica%2C%20el,la%20naturaleza%20del%20servicio%20estatal.>

<https://fundaciongestrafic.com/2016/07/28/la-verdad-sobre-la-zona-azul/>
<http://valladolidora.com/es/horarios-y-tarifas>

<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20240401/empieza-la-zona-azul-en-300-aparcamientos-de-las-playas-de-barcelona-cuanto-hay-que-pagar-100493431>

https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAFWMsQoCMRB Ev-ZSb4KHpeihBrFQq_SSSzayqFm5vRPu7801gIMMzGN4ILPzAVq06S1Y9cFRiKszABZ6rVXlJMEf3FwzFqqY1wuVxXMKyxtdiU9BhQPz4890-xmmOMiZZHKnVrv7kcdXZzbQbdMF63xtM8o-CqUoK_8CeNsrtPMAAAA%3DWKE

<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1229306>

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/ci.El-Tribunal-Supremo-avala-la-aplicacion-de-la-tasa-municipal-a-las-companias-de-telefonía-fija-e-Internet-por-su-aprovechamiento-del-dominio-publico.formato3>

<https://www.diarioparentino.es/noticia/z176fa544-bc70-b6b4-7ba95cf3f70757bf/202206/los-usuarios-bendicen-los-precios-de-la-estacion-de-pequena>

<https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2024/04/03/660d94a9fc6c83df2f8b45c1.html>

https://www.elconfidencial.com/motor/trafico/2021-10-21/peaje-autovia-gobierno-espana-carretera-impuesto_3309523/

<https://neomotor.epe.es/industria/peajes-en-autovias-en-2024-una-medida-necesaria-o-recaudatoria-EENM5556>

https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/peajes-autovias-gobierno.html

https://www.ondacero.es/noticias/economia/este-dinero-que-recauda-gobierno-impuestos-conductores-iva-combustibles-circulacion_20211019616f955f95a4560001b0f13b.html

https://www.diariodesevilla.es/sociedad/usuarios-consideran-precio-ITV-desproporcionado_0_992300825.html

<https://www.elindependiente.com/espana/2021/04/11/la-policia-destinara-mas-de-407-millones-a-la-fabricacion-de-dni-y-pasaportes-hasta-2025/>

https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2022/IART22_es_es.pdf

https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2023/Cuadro_6.6.xlsx

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20180427.aspx>

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2021/261021-pge-justicia.aspx>

<https://www.arrabeintegra.es/noticia/esfuerzo-fiscal/#:~:text=Dicho%20de%20otro%20modo%2C%20nos,supone%20una%20determinada%20incidencia%20recaudatoria.>

<https://www.eleconomista.es/legal/noticias/12504181/10/23/la-tasa-de-basuras-se-encarecera-casi-50-euros-y-relevara-al-impuesto-de-la-plusvalia-en-litigios.html>

<https://rethinking.org/la-ocu-saca-un-estudio-sobre-las-tasas-de-basura-en-los-principales-municipios-de-espana/>

<https://www.tcu.es/repositorio/dd74b019-a838-49f0-b166-3aa0ca9ab840/11417.pdf>

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/5.%20Estudio-memoria%20tecnico-economico.pdf>

<https://www.publico.es/ahorro-consumo-responsable/hasta-que-hora-se-paga-la-zona-azul-en-las-playas-espanolas/>

https://www.lavozdegalicia.es/noticia/ferrol/ferrol/2022/06/18/ferrol-tendra-horario-limitado-aparcamiento-seis-playas/0003_202206F18C1991.htm

<https://www.larazon.es/sociedad/20200201/5p4frtrajnfv5lhbfpv3zdfhg4.html#:~:text=Para%20poder%20cazar%20necesitamos%20estar,y%20la%20licencia%20de%20caza.>

(<https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/licencias-caza-pesca>)

(https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/8308_Llicencia-de-caca?moda=1)

(<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/caza-y-pesca/licencias-tasas/tasas-precios-publicos/caza>)

<https://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/cazar-pescar-gratis-castilla-leon-20230330195007-nt.html>

<https://www.castillalamancha.es/gobierno/desarrollosostenible/estructura/vicmedamb/actuaciones/licencias-de-caza-y-pesca>

<https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/licencias-caza-pesca>

https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/8308_Llicencia-de-caca?moda=1

<https://www.juntadeandalucia.es/temas/medio-ambiente/caza-pesca/licencias.html>

<https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2023/11/08/la-nueva-tasa-municipal-que-tendremos-que-pagar-obligatoriamente-a-partir-de-2025-radio-valencia/>

<https://www.eleconomista.es/legal/noticias/12504181/10/23/la-tasa-de-basuras-se-encarecera-casi-50-euros-y-relevara-al-impuesto-de-la-plusvalia-en-litigios.html>

<https://www.libremercado.com/2023-10-26/caos-y-panico-total-por-la-nueva-tasa-de-basuras-que-tendran-que-cobrar-los-ayuntamientos-7062804/>

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_102/2020-4433STC.pdf

<https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/publico/la-inconstitucionalidad-de-la-plusvalia-municipal-un-combate-con-muchos-asaltos-2021-11-02/>

<https://www.mapfre.es/particulares/seguros-de-coche/articulos/robo-de-coche-en-centro-comercial-quien-paga/>

<https://www.rzs.es/responsabilidad-del-parking-por-los-robos-cometidos-en-los-vehiculos-estacionados/>

<https://www.miotroseguro.com/preguntas/seguros/responsabilidad-civil/me-han-robado-dentro-de-mi-coche-estando-aparcado-en-un-parking-puedo-reclamar-al-parking-que-me-indemnice-por-lo-robado>

<https://elpais.com/espana/catalunya/2023-12-01/la-autoridad-catalana-de-la-competencia-impugna-la-tasa-amazon-de-barcelona-ante-el-tsyc-por-discriminatoria.html>

https://elpais.com/espana/catalunya/2023-10-18/amazon-se-salva-de-la-tasa-amazon-de-barcelona.html?event=go&event_log=go&prod=REGCRART&o=cerrado

<https://www.uoc.edu/es/news/2023/159-tasa-amazon-desgraba-consumidor>

<https://www.gtt.es/boletinjuridico/tasa-15-su-cuantificacion-no-puede-depender-de-un-convenio-o-acuerdo-con-el-contribuyente/>

<https://informacionlogistica.com/la-chapuz-a-de-la-mal-llamada-tasa-amazon-del-ayuntamiento-de-barcelona/>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0023&from=EN>

https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/la-nueva-directiva-anti-elusion-es-mas-que-la-version-europea-de-beps/#_ftn1