



INFORME

ASUNTO: CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE XXXX SOBRE BENEFICIOS FISCALES EN TASAS RELACIONADO CON EL ESTADO DE ALARMA.

ANTECEDENTE DE HECHO

ÚNICO.- Con fecha -- de marzo de 2020, ha tenido entrada escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XXXXXX, interesando de este Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales la emisión de un informe sobre la posible devolución de la tasa de la basura a los locales y comercios minoristas obligados a cerrar su actividad relacionadas con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- ✓ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- ✓ 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 (TRLRHL).
- ✓ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- ✓ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (Real Decreto -Ley 8/2020).
- ✓ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (Real Decreto-Ley 11/2020).
- ✓ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- ✓ Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- ✓ Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- ✓ Decreto 170/2019, de 6 de septiembre, por el que se establecen los Órganos



Directivos de la Consejería de Presidencia y Hacienda.

✓ Ordenanza reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida de basura domiciliaria de XXXXXX.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - Competencia para la emisión del presente informe.

El presente informe se evacua en ejercicio de las funciones de asesoramiento a Entidades Locales atribuidas a este Servicio por el artículo 42 del Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en relación con las competencias atribuidas a la Dirección General de Administración Local en virtud 40.3.e) del citado Decreto Regional 53/2001, de 15 de junio, y de acuerdo con el art. 6 del Decreto nº 170/2019, de 6 de septiembre.

SEGUNDA. - Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial y medidas tributarias.

El art. 10.1 del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (modificado por el RD 465/2020, de 17 de marzo), suspende la apertura al público en el ámbito de la **actividad comercial**, disponiendo literalmente:

“1. Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando”.

Respecto a las medidas tributarias, el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, regula la suspensión de plazos en el ámbito tributario, toda vez que posteriormente, el artículo 53 del Real Decreto-ley 11/2020, concreta que esta suspensión se aplica también en el ámbito tributario de las Entidades Locales, siendo aplicable a las actuaciones, trámites y procedimiento que se rijan por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, indicando la Disposición Transitoria Quinta del Real Decreto-ley 11/2020 que será de



aplicación a los procedimientos cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2020.

Aplicable el citado artículo 33 a las Entidades Locales, hay que destacar que se refiere, entre otros, a los pagos de deuda tributaria de los artículos 62.2 y 62.5 de la LGT (liquidaciones tributarias en periodo voluntario y periodo ejecutivo). Los tributos de cobro de vencimiento periódico mediante padrones o matrículas tienen establecido su calendario de cobro (artículo 69.3 LGT).

Por tanto, analizadas las medidas tributarias adoptadas con ocasión de la declaración del estado de alarma, éstas se refieren a la ampliación de plazos, no articulando otro tipo de habilitación para el establecimiento de beneficios fiscales.

TERCERA. - Principio de reserva de ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del TRLRHL *No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los **expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales**. No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley.*

Por tanto, partiendo del principio de reserva de ley, la posibilidad de establecer beneficios fiscales en relación con las tasas locales se ha de considerar limitada. En la vigente regulación de las tasas locales -artículos 20 a 27 del TRLRHL-, y a estos efectos son reseñables dos preceptos -el artículo 21.2 y el artículo 24.4-:

Artículo 21.2. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales no estarán obligados al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional.

(...)

Artículo 24.4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.

En el primer supuesto estaríamos ante una exención de carácter obligatorio, mientras que en relación al segundo se podría hablar de beneficios fiscales, de carácter potestativo, establecidos, en todo caso, con la finalidad de tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica.



Las entidades locales, a través de sus ordenanzas fiscales, podrán adaptar la normativa de gestión, liquidación, inspección y recaudación al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, si bien tal adaptación no puede contravenir el contenido material de dicha normativa, al albor de lo dispuesto en el artículo 12.2 del TRLRHL.

CUARTA. – Servicio municipal de recogida de basuras: prestación y recepción obligatoria.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, reformó diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Entre los mismos, modificó los artículos 25 y 26, que quedan redactados como sigue:

Artículo 25.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

*2. El Municipio **ejercerá en todo caso como competencias propias**, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...)*

*b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, **gestión de los residuos sólidos urbanos** y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. (...).*

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. (...).

Artículo 26.

1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

*a) En **todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, **recogida de residuos**, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.*



*b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y **tratamiento de residuos**. (...).*

En consecuencia, la *gestión de los residuos sólidos urbanos*, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985, es una materia respecto de la cual, en todo caso, los municipios ejercerán competencias como propias; siendo la *recogida de residuos* un servicio obligatorio *para todos los municipios*, y el *tratamiento de éstos*, un servicio mínimo en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, de acuerdo con el artículo 26 del mismo texto legal.

QUINTO. - Regulación jurídica de la tasa.

El artículo 20 del TRLRHL faculta a las Entidades Locales para el establecimiento de tasas. Los apartados 1 y 2 del citado artículo disponen:

*"1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la **prestación de servicios públicos** o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.*

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.



2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras.”

Los apartados 3 y 4 del artículo 20 enumeran, a título enunciativo, distintos supuestos por los que las Entidades Locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local, respectivamente. Así la letra s) del apartado 4 señala:

*s) **Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares.***

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 201/23/UE y 201/24/UE, de 26 de febrero de 2014, introdujo en el ordenamiento tributario español el concepto de **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias**. La disposición final duodécima de esta Ley introduce, con efectos desde el 9 de marzo de 2018, un nuevo apartado 6 del artículo 20 del TRLRHL, con la siguiente redacción:

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

Por su parte, la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de recogida de basura domiciliaria del Ayuntamiento de XXXXXX, publicada en el BORM, nº --, de ----, establece en su artículo 3 que constituye el hecho imponible de la Tasa la prestación del servicio de **recepción obligatoria** de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos de viviendas, alojamientos y locales o establecimientos donde se ejercen actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas y de servicios.

Conforme prevé el artículo 8, se devenga la tasa y nace la obligación de contribuir desde el momento en que esté establecido el funcionamiento del servicio municipal de recogida de basura domiciliaria en las calles o lugares donde estén ubicadas las viviendas o locales utilizados por los contribuyentes sujetos a la tasa, dada la naturaleza de recepción obligatoria del mismo.



En relación con la materia que estamos analizando el **Tribunal Supremo** en numerosas sentencias, entre ellas, la núm. 7277/2003, de 18 de noviembre de 2003, ha declarado que, para la exigencia de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos no es precisa la producción de tales residuos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos. Y ello porque el Tribunal Supremo, a la vista del concepto de tasa, entiende que **el hecho imponible de la misma se genera por la mera existencia del servicio al margen de que se produzcan vertidos particulares y concretos.**

Por ello, si el servicio público de gestión de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos se presta, la conclusión es que existe obligación de abonar la tasa.

La razón del cobro de la tasa es la mera prestación de un servicio público que se encuentra a disposición del sujeto pasivo y que es de recepción obligatoria por este, y que le obliga a contribuir en los costes del mismo al margen del uso efectivo que se haga puesto que ya se han generado los costes por la mera disponibilidad del mismo.

Este criterio es, además, el seguido por numerosos **Tribunales de Justicia**, como el TSJ de Madrid, sentencia núm. 1184/2010, de 17 de noviembre y en la también el TSJ de Cataluña en la sentencia núm. 1475/2019, de 26 de noviembre, en la que reproducen una sentencia de 29 de enero de 1999, que literalmente expresaba:

*Segundo.- Como se ha venido reiterando por esta Sala, la tasa por el servicio de recogida de basuras de que se trata responde a la modalidad de **servicio municipal general y obligatorio establecido al amparo de lo establecido en el artículo 34 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956, 85) (Decreto de 17 de junio de 1955 "La recepción y uso de los servicios por parte de los administrados podrán declararse obligatorios por disposición reglamentaria o acuerdo, cuando fuere necesario para garantizar la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadanas")**, y como destaca la doctrina, la utilización del servicio y la consiguiente percepción de la tasa no pueden depender de la voluntad de los propietarios, estando la Corporación local perfectamente capacitada para imponerlo con carácter imperativo y para cobrar la tasa, siempre que tal servicio se preste efectivamente, de forma que al ser un servicio general y obligatorio no solo afecta a los vecinos que lo utilizan sino a todos lo que se encuentran en disposición de poder utilizarlo.*



Tercero. - Ninguna duda existe en el caso enjuiciado sobre el carácter de recepción obligatoria del servicio de recogida domiciliaria de basuras y residuos sólidos de que se trata, cual consta explícitamente en el artículo 2º de la Ordenanza Fiscal que regula la tasa discutida. (...)

En consecuencia, el invocado hecho de que en el local del recurrente no se realice actividad alguna, por hallarse cerrado, en modo alguno puede suponer la falta de devengo de la tasa por el servicio general y obligatorio que se presta igualmente a aquél aunque se encuentren cerrados, dada la manifiesta posibilidad, por su utilización en cualquier momento en que se lleve a cabo actividad, o aún sin llevarse a cabo ésta, de producir basura o residuos sólidos, así como la disposición del servicio que ha provocado los costes que se satisfacen a través de la tasa.

En definitiva, se cumple el hecho imponible con la mera disponibilidad del servicio, y ello con independencia de su efectiva utilización por parte de los ciudadanos.

A la vista de todo lo anterior, se emiten las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Dada la aplicación del principio de reserva legal en materia de beneficios fiscales, la posibilidad de establecer los mismos está contemplada en el TRLRHL que, en su artículo 9, dispone que serán los que expresamente estén previstos en la norma que lo habilite.

SEGUNDA. - El servicio municipal de recogida de residuos es de prestación y recepción obligatoria, de conformidad con los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

TERCERA. - Expuesto lo anterior debemos señalar que no existe, al día de la fecha, norma legal que habilite beneficios fiscales distintos a los expuestos; asimismo, no se ha previsto, con motivo de la declaración del estado de alarma, hasta el momento, ninguna habilitación legal para su concesión, por lo que no es posible establecer bonificación o exención en la tasa por la prestación del servicio de recogida de basura domiciliaria con motivo de su cierre por ser de recepción obligatoria.

CUARTA. - Procedería dar traslado del presente informe al Ayuntamiento de XXXXXX, para su conocimiento y efectos oportunos.

Es cuanto procede informar sobre el asunto de referencia.