

Carla Bueno Castillo

**EXACCIONES PARAFISCALES DE LA LEY DE CONTRATOS
DEL SECTOR PÚBLICO DE 2017**

TRABAJO DE FIN DE GRADO
Dirigido por el Dr. Joan Pagès Galtés
Grado de Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI

Tarragona, 2021-2022

Resumen:

En el presente trabajo analizamos las consecuencias que comporta el cambio de la normativa relativa a las exacciones parafiscales tras la publicación de la Ley de contratos del sector público de 2017, que las sustituye por las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Argumentamos que el concepto de exacción parafiscal no ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico. Es más, creemos que de este tradicional concepto participa el novedoso concepto de prestación patrimonial de carácter público.

Resum:

Al present treball analitzarem les conseqüències que comporta el canvi de la normativa relativa a les exaccions parafiscales des de la publicació de la Llei de contractes públics de 2017, que les substitueix per les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari. Argumentem que el concepte exacció parafiscal no ha desaparegut del nostre ordenament jurídic. Es més, creiem que d'aquest tradicional concepte participa el innovador concepte de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari.

Abstract:

In this paper we analyze the consequences of changing the regulations on parafiscal levies after the publication of the Law on Public Sector Contracts of 2017, which replaces them with non-tax public property benefits. We argue that the concept of parafiscal levy has not disappeared from our legal system. Moreover, we believe that this traditional concept involves the novel concept of public patrimonial provision.

Palabras clave:

Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú - Exacción parafiscal - Precio - Prestación patrimonial de carácter público no tributario - Tarifa - Tasa - Tributo.

Paraules clau:

Ajuntament de Vilanova i la Geltrú - Exacció parafiscal - Preu - Prestació patrimonial de caràcter públic no tributari - Tarifa - Taxa - Tribut.

Keywords:

Vilanova I la Geltrú Town Hall - Parafiscal levy - Price - Patrimonial benefit of a non-tax public nature - Fare - Rate - Tribute.

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. Concepto de exacción parafiscal	7
2. Derogación formal de la norma reguladora de las exacciones parafiscales.	8
3. Caracterización de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que formalmente sustituyen a las exacciones parafiscales.	10
4. Consecuencias derivadas del carácter patrimonial, coactivo y de interés general.	12
4.1. Sujeción al principio de legalidad	12
4.2. Análisis de la Ley de contratos del sector público de 2017	13
5. Consecuencias derivadas del carácter extra-tributario y tarifario	15
5.1. Concepto formal y sustancial de tributo	15
5.2. Tesis doctrinal sobre la naturaleza sustancialmente tributaria de las tarifas reguladas por la LCSP de 2017	18
5.3. Tesis contraria del Tribunal Constitucional	21
6. Persistencia de las exacciones parafiscales	22
7. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú	25
7.1. Planteamiento	25
7.2. Obligados al pago	25
7.3. Devengo	27
7.4. Disposición adicional	27
CONCLUSIÓN	28
BIBLIOGRAFÍA	31

INTRODUCCIÓN

La controversia creada por la Ley de contratos públicos de 2017 está a la orden del día, ya que es una cuestión relevante a nivel doctrinal y que a la práctica afecta tanto a la Administración como a los particulares, motivo por el cual me ha interesado ocuparme de esta temática en el presente Trabajo de Fin de Grado (TFG).

Para su elaboración, nos hemos ceñido a la metodología estrictamente jurídica, llevando a cabo el análisis de la normativa aplicable mediante el estudio de las doctrinas científicas y jurisprudencial que hemos considerado más representativas.

El trabajo lo hemos dividido en siete apartados, en el primero de ellos hemos tratado el concepto de exacción parafiscal. En el segundo apartado tratamos la derogación por parte de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 de la norma que regulaba las exacciones parafiscales, que era la disposición adicional primera de la Ley General Tributaria, sustituyéndola por el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario. En el tercer apartado desarrollamos el nuevo concepto legal representado por las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y que, al menos formalmente, parece que venga a sustituir el concepto legal de exacciones parafiscales. En el siguiente apartado, estudiamos las consecuencias que comporta el cambio de exacciones parafiscales a prestaciones patrimoniales de carácter no tributario, y si esta nueva regulación está sujeto al principio de legalidad. En el quinto apartado se describen las consecuencias que comporta el carácter extra-tributario que tienen las nuevas prestaciones patrimoniales, también se tratan las doctrinas al respecto y la tesis constitucional. En el sexto apartado estudiamos como, a pesar de haber cambiado la regulación, las antiguas exacciones parafiscales persisten y un ejemplo de ello es la regulación al respecto del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú, tratada en el último apartado del trabajo.

Para la elaboración del trabajo, nos hemos basado en las normas editoriales pautadas para los artículos a publicar en Civitas-Revista Española de Derecho Financiero¹

¹ INSTRUCTIONS TO PUBLISH IN THE JOURNAL

1. Carácter original

Los trabajos enviados deberán ser originales e inéditos.

2. Envío originales, selección y valoración

Los trabajos se enviarán al Director de la revista por correo electrónico fescriba@us.es, D. Francisco Escribano López, Dpto. Derecho Financiero y Tributario, C/Enramadilla 18-20, 40018-Sevilla.

Deberán haber sido informados positivamente por dos especialistas externos a la entidad editora a designar por el Consejo. Serán valorados el rigor, la claridad, el interés para la disciplina, la metodología, el contraste de resultados y la originalidad de las aportaciones. Los autores recibirán una comunicación que les informará de si su trabajo ha sido o no aceptado. En el caso de que sea negativa se indicarán las razones del rechazo y si pueden ser revisados para someterse a una nueva evaluación. Si los dos revisores no alcanzaran una posición unánime sobre la aceptación del trabajo se designará a un tercer revisor externo por el Consejo. Se garantiza la confidencialidad en el proceso y la comunicación personalizada del resultado.

3. Formato

-Los trabajos se redactarán utilizando Author Toolkit, el complemento para Word desarrollado por Thomson Reuters Aranzadi, y que pone a disposición de sus autores y colaboradores en la web: www.aranzadi.es/authortoolkit/home.html.

Para poder acceder a esta herramienta póngase en contacto con el/la editor/a de la Revista, Alberto Labiano, en la dirección de email Labiano.Alberto@thomsonreuters.com.

-Se recogerá el Título, nombre y cargo profesional del autor y, en su caso, nombre de la institución científica a la que pertenecen.

-Deberán ir acompañados de un resumen de unas 10 líneas, palabras clave y sumario. El título, resumen y palabras clave se redactarán en el idioma original y en un segundo idioma que será inglés.

-Atendiendo a la Norma UNE-ISO 690, las referencias bibliográficas figurarán en todo caso a modo de anexo final ordenadas alfabéticamente por el primer y segundo apellidos del autor en mayúsculas, separados por una "coma" del nombre de pila con la inicial en mayúsculas; recogiendo título de la obra, lugar y fecha de publicación.

4. Extensión

Los Estudios tendrán una extensión no superior a 40 páginas en el formato indicado. Los comentarios de legislación y jurisprudencia no superarán las 30 páginas. Las reseñas de libros no superarán las 5 páginas.

5. Cierre entrega de originales

Las fechas de cierre de entrega de originales serán acordados anualmente por la Editorial con Dirección de la Revista

6. Cesión de derechos

Mediante el envío de originales, y siempre que éstos sean aceptados para su publicación, el autor consiente la cesión a Thomson Reuters Aranzadi, para todos los territorios y durante todo el plazo de protección de la obra, de los derechos de explotación (reproducción, distribución, comunicación pública y transformación) de su colaboración doctrinal para su publicación en cualquiera de sus repertorios y revistas, así como en sus colecciones periódicas, sola o junto a otras colaboraciones de distintos autores. La cesión alcanza a la edición en cualquier formato (papel, digital u online), así como a la comunicación pública a través de redes digitales, en la medida adecuada a las necesidades de explotación de Thomson Reuters Aranzadi. El autor podrá autoarchivar en el Repositorio de su Institución la versión ya evaluada y aceptada por la Revista transcurridos 5 años desde su publicación y siempre que medie autorización expresa de Thomson Reuters Aranzadi.

7. Índices de calidad de la Revista

Para cumplir con los requisitos exigidos por los sistemas de información y bases de datos de calidad editorial de revistas científicas, en las que esta publicación se encuentra indexada y que se recogen en la Página de Créditos, es necesario cumplir con las instrucciones indicadas en las Normas de Publicación.

1. Concepto de exacción parafiscal

El concepto de exacción parafiscal lo encontramos definido por el Diccionario *panhispánico del español jurídico* como un “Tributo caracterizado por su afectación a un gasto concreto, por su ingreso en una caja distinta del Tesoro Público y por no estar previsto en los Presupuestos Generales del Estado”².

Como explica FERREIRO LAPATZA,³ los tributos parafiscales son aquellos que no van por el camino típico, ordinario, o normal de los tributos del Estado, por lo tanto, no siguen el camino habitual de estos. Motivo por el cual define la parafiscalidad como un concepto en negativo, ya que entiende como parafiscales aquellos tributos no fiscales. De tal manera, pues, que los tributos parafiscales son los que se apartan del régimen típico y ordinario que el ordenamiento jurídico contempla para los tributos fiscales.

El mismo autor nos indica que También expresa considerar que la parafiscalidad de un tributo puede ser de diversos grados. Y así, puede verse afectado por la parafiscalidad el establecimiento, la gestión o el destino del tributo.

Por su parte, MATEOR RODRÍGUEZ,⁴ explica que las exacciones parafiscales constituyen tributos en los que concurre con mayor o menor intensidad alguna de las siguientes anomalías, “ la gestión ajena a los órganos propios de la Administración financiera, la falta de ingreso en el Tesoro, la extrapresupuestariedad respecto a los Presupuestos Generales del Estado y la afectación del producto de los diversos tributos parafiscales a la financiación de finalidades concretas predeterminadas”

Con anterioridad a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP de 2017), las exacciones parafiscales se encontraban referenciadas normativamente en la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de di-

² Diccionario panhispánico del español jurídico, <https://dpej.rae.es/lema/exacción-parafiscal>, 2020, visto el día 8 de abril de 2022.

³ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 354.

⁴ L. MATEO RODRÍGUEZ, 1978, p. 317, *La tributación parafiscal*, Colegio Universitario de León, León, 1978, p. 317.

ciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), estableciendo que: “*Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica*”. Esta redacción, tomaba como antecedente el artículo 26.2 de la LGT de 1963, la que, a su vez, partía de la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de tasas y exacciones parafiscales⁵.

De este modo, pues, la exacción parafiscal tenía estas dos características definitorias:

- (i) Naturaleza: Era un tributo. En esta característica coincidía con los tributos fiscales.
- (ii) Anormalidad: algún o algunos aspectos de su regulación se apartan de régimen típico y ordinario de los tributos. Ésta es la característica que los separa de los tributos fiscales.

2. Derogación formal de la norma reguladora de las exacciones parafiscales

La LCSP de 2017 ha derogado el texto de la disposición que regulaba las exacciones parafiscales en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), substituyéndolo por otro redactado que pasa a regular el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario, en los siguiente términos:

“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

⁵ A. TANDAZAO RODRÍGUEZ y P.M. HERRERA MOLINA, <Una nueva parafiscalidad: Constitucionalidad de las «tarifas» como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias>, en *Tributos Locales*, núm. 142, 2019, p. 39 y 40.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.”

Como podemos observar de la nueva redacción, la finalidad del legislador se basa en la substitución del concepto de exacción parafiscal, figura tributaria singular, pero participe del concepto formal de tributo, por el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario, figura extratributaria, que, por lo tanto, no es participe del concepto formal de tributo.

La negación de la condición formal de tributo al concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario, conlleva la siguiente consecuencia explicada por el profesor PAGÈS⁶ en estos términos: en la Civitas-revista española de derecho financiero del siguiente modo: “Al negar a tal prestación formalmente la condición de tributo, la LGT también la excluye de su objeto y ámbito de aplicación definidos en su artículo 1.1 de la siguiente manera: “*Esta ley establece los principios y las normas jurídicas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias (...)*”.

Esta misma lógica, conduce a que la modificación introducida por la LCSP en el artículo 2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios público (LTPP) excluya de su ámbito de aplicación las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario satisfechas por los usuarios a los concesionarios. Exclusión que entendemos debe extenderse a todas las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, pues, según indica el citado autor, a diferencia de las tasas y los precios públicos, no tienen la consideración de ingresos de derecho público, sino de ingresos de derecho privado.

⁶ J. PAGÈS i GALTÉS, “Las subtasas derivadas de la parafiscalidad reinstaurada por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 181, 2019, p. 63.

Y, en fin, también la misma lógica conduce a que la modificación introducida por la LCSP en el artículo 20 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RD Leg. 2/2004, de 5 de marzo (TR de la LRHL), excluya del ámbito de aplicación de las tasas locales a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, dotándolas de un régimen de aprobación distinto del de las tasas, pues mientras que éstas se regulan mediante Ordenanza fiscal⁷, las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario se regularán mediante Ordenanza general⁸.”

3. Caracterización de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que formalmente sustituyen a las exacciones parafiscales

Continuando con el profesor PAGÈS⁹ advertimos que, ningún precepto legal define que se entienda por prestación patrimonial de carácter público no tributario. Aún así también se advierte que el legislador nos da ciertos elementos característicos que nos servirán para poder definirla. Estos elementos son:

1. El carácter patrimonial. Han de ser *<contraprestaciones económicas>* (en base a la disp. adic. 43^a, pfo. primero, LCSP; art. 20.6, pgf. primero TR de la LRHL), *<contraprestaciones patrimoniales>* (preámbulo, apartado VI, pfo. segundo, LCSP de 2017)
2. Carácter coactivo. Han de venir *<establecidas coactivamente>* (disp. adic. 43^a, pfo. primero, LCSP; art. 20.6, pfg. primero TR de la LRHL); o ser *<exigidas coactivamente>* (disp. adic. 1^a.2, pgf. tercero, LGT).
3. Finalidad de interés general. Se exige que *<respondan a fines de interés general>* (disp. adic. 1^a.2, pgf. tercero LGT).
4. Carácter extra-tributario. De conformidad con lo que establece el legislador, no deben

⁷ El régimen legal se encuentra en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, concretamente en los art. 15 a 19.

⁸ El régimen legal se encuentra en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, concretamente en los art. 49, 65.2 y 70.2.

⁹ J. PAGÈS i GALTÉS, “Las subtasas derivadas de la parafiscalidad reinstaurada por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 181, 2019, p. 38.

tener la *<consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos>* (disp. adic. 1ª.2, pgfs. segundo i tercero, LGT).

5. Carácter tarifario. Se alude a ellas como *<tarifas>* [art .2.c) LTPP; preàmbulo, apartado VI, pgf. segundo, LCSP de 2017].

6. Àmbito de aplicación. Se reclama que *<se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta>* (disp. adic. 43ª, pfo. primero, LCSP;); o que *<se exijan por la prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.>*, *<En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.>* (disp. adic. 1ª.2, pfos. cuarto y quinto, LGT); o que se *<abonen por los usuarios a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público>* [art .2.c) LTPP] ; o 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.>*, *<En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.>* (art. 20.6, pfos. primero y segundo TR de la LRHL); o *<que abonan los usuarios por la utilización de obras o la recepción de los servicio, tanto en los casos de gestión directa de éstos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como contraprestaciones patrimoniales de carácter público no tributario>*(preàmbul, apartado VI, pgf. segundo, LCSP).

En base a lo expuesto, podemos constatar que, a pesar de que en ningún precepto legal en concreto es definido el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario, este puede estructurarse mediante los preceptos derivados de la LCSP, siendo

destacable la expresa negación del carácter tributario que hace el legislador respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público.

4. Consecuencias derivadas del carácter patrimonial, coactivo y de interés general

4.1. Sujeción al principio de legalidad

Teniendo en cuenta los apartados anteriores, hemos podido cerciorarnos de que el legislador de la LCSP considera que la figura financiera calificada como prestación patrimonial de carácter público no tributario, se constituye como una contraprestación económica¹⁰ establecida o exigida coactivamente¹¹ que persigue un interés general, es decir, público¹².

Advirtiendo de esta forma que la figura que estamos estudiando cuenta con las tres características que, de acuerdo con la doctrina, constituyen el concepto de prestación patrimonial de carácter público que encontramos en el artículo 31.1 de la Constitución¹³. Por lo tanto, ineludiblemente se deberá calificar como tal. Reconociéndose esto de forma explícita en la normativa derivada de la LCSP de 2017¹⁴. Por el hecho de inserir la prestación patrimonial de carácter público no tributario en el concepto contemplado por el artículo 31.1 de la Constitución, quedará sujeto al principio de legalidad, la cual cosa conlleva que deberá ser la ley quien establezca y

¹⁰ Cfr. disp. adic. 43ª, pfo. primero, LCSP; art. 20.6, pfo. primero TR de la LRHL; Preámbulo, apartado VI, pfo. segundo, LCSP.

¹¹ Cfr. disp. adic. 43ª, pfo. primero, LCSP; art. 20.6, pfo. primero TR de la LRHL; disp. adic. 1ª.2, pfo. tercero, LGT.

¹² Cfr. disp. adic. 1ª.2, pfo. 3 LGT.

¹³ Según la doctrina constitucional, el concepto de prestación patrimonial de carácter público recogido en el art. 31.3 CE viene caracterizado por estas notas: (i) Coactividad; (ii) persecución de un interés o finalidad público; y, (iii) contenido patrimonial consistente en una prestación de dar. Contrariamente, resulta indiferente al concepto de prestación patrimonial de carácter público: (i) Su *nomen iuris*, es decir, la denominación legal. (ii) Que sea percibida por un ente público o por un ente privado. (iii) Que sea de derecho público o de derecho privado. (iv) Que tenga carácter dinerario o carácter apecuniario. (v) Que tenga o no carácter sancionador. (Vid. P. NAVARRO 2004, p. 146; E. RIVAS, 2006, pp. 20 a 26). Todas estas características presentan su complejidad, incluida la consistente en la persecución de un interés o finalidad público. Vid. sobre este particular las consideraciones doctrinales efectuadas respecto a los derechos de emisión de gases de efectos invernadero (cfr. A. URQUIZU CAVALLÉ, 2013, p. 343) o respecto a las prestaciones relacionadas con la eficiencia energética (cfr. M. VILLKA POZO, 2017, p. 12).

¹⁴ Cfr. disp. adic. 43ª, pfo. primero, LCSP de 2017; art. 20.6, pfo. primero, TR de la LRHL.

regule los elementos esenciales de la prestación en los términos que se derivan de la doctrina constitucional¹⁵.

Precisamente, por lo que hace referencia a las tarifas que nos ocupan, la doctrina¹⁶ sostuvo que su consideración como prestaciones patrimoniales de carácter público viene marcada por estas notas:

(i) Dado que se satisfacen por la prestación de servicios -o explotación de obras-, las tarifas tienen un cierto carácter retributivo, lo cual implica que la intervención del reglamento puede ser acusada sobretodo cuando se trate de los aspectos cuantitativos de la prestación y, aún con mayor intensidad si se trata de una prestación exigida en el ámbito local.

(ii) Ahora bien, por más acusada que pueda ser la intervención del reglamento, la *interpositio legislatoris* reclamada por la doctrina constitucional no puede limitarse a una “mera mediación formal”, sino que implica que el legislador determine o predetermine, siquiera sea de forma genérica, los elementos esenciales de la tarifa, es decir, que independientemente de contemplar los eventuales aspectos formales coactivos de la obligación, cuanto menos defina los criterios que configuran sus aspectos materiales centrados en la delimitación del presupuesto de hecho de la obligación, en la concreción del momento en que nace la obligación, en la designación del sujeto obligado al pago y en la fijación de la cuantía de la obligación.

(iii) Con referencia a la cuantía, destacamos que el TC sostiene¹⁷ que “[...] la determinación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para determinarlo, es absolutamente necesario para respetar el principio de reserva de ley [...]”

4.2. Análisis de la Ley de contratos del sector público de 2017

¹⁵ Cfr. J.M. PÉREZ DE ZÚÑIGA, 2004, p. 209

¹⁶ J. PAGÈS i GALTÉS, <Las subtasas derivadas de la parafiscalidad reinstaurada por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017>, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 181, 2019, pp. 51-52

¹⁷ FJ 19 de la STC 233/1999

La pregunta planteada es si la normativa de la LCSP de 2017 era suficiente para cumplir con las exigencias mínimas del principio de legalidad al que están sujetos todas las prestaciones patrimoniales de carácter público.

A juicio del profesor PAGÈS¹⁸ la respuesta es negativa, de aquí que, a su entender, resulta perceptivo integrar los preceptos reguladores de las tarifas contemplados por la LCSP con los reguladores de las tasas contemplados en la LTPP i en el TR de la LRHL. Concretamente sostenía lo siguiente:

“[...] entendemos que el legislador de la LCSP no regula asazmente los aspectos temporal y cuantificador de la tarifa constitutiva de una prestación patrimonial de carácter público no tributario. De aceptarse este criterio tenemos: (i) La nueva normativa pugna con el principio de legalidad, pues se trata de elementos esenciales de la obligación de pago. Por más que cuando se trate de tarifas locales, el legislador habilita a las Ordenanzas generales para su regulación, el principio de legalidad impone que legalmente se fijen unos criterios en base a los cuales se determinen los límites de la potestad normativa local. (ii) A nuestro modo de ver, la única manera de salvar su inconstitucionalidad es entender que el legislador de la LCSP se remite tácitamente a la normativa supletoria que, a nuestro juicio, es la propia de las tasas al ser la figura con la que guarda mayor afinidad. (iii) Ello permite acudir a la técnica interpretativa de la integración. (iv) De esta manera, tenemos que la obligación de pago por parte del usuario nace cuando se inicia la prestación del servicio o cuando se presenta la solicitud que inicie la actuación o el expediente, cabiendo también la posibilidad del devengo periódico. (v) Paralelamente, tratándose de servicios, se cuantifica en base al coste real o previsible del servicio o, en su defecto, del valor de la prestación del servicio, el cual constituye su límite máximo de cuantificación, lo que implica la necesidad de redactarse la correspondiente memoria económico-financiera.”

Ahora bien, lo cierto es que este criterio no ha sido asumido por el Tribunal Constitucional, el cual en la STC 63/2019, de 9 de mayo, considera que la normativa que hace de las tarifas la LCSP respeta las exigencias mínimas del principio de legalidad.

¹⁸ J. PAGÈS i GALTÉS, <Las subtasas derivadas de la parafiscalidad reinstaurada por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017>, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 181, 2019, p. 69.

Esta STC 63/2019 ha sostenido que el principio de legalidad tiene un ámbito más riguroso cuando la prestación patrimonial de carácter público es de naturaleza tributaria (tasa) que cuando es de naturaleza no tributaria (tarifa coactiva)¹⁹.

De esta manera, el TC admite que cuando se trata de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias: la normativa contractual ya es suficiente para delimitar los elementos esenciales de la obligación de pago.

Aún así, HERRERA y TANDAZO²⁰ consideran que la normativa sectorial debería precisar tales elementos de la obligación de pago, pues la LCSP resulta al respecto excesivamente parca.

A mi modo de ver, por más razonable que nos pueda parecer este criterio, lo que resulta innegable es que el TC va por otros derroteros, pues examinada la Sentencia indicada, no exige que la LCSP deba de ser necesariamente completada con la normativa sectorial. Consecuentemente entiendo que, en tanto en cuanto el TC no disponga otra cosa, bastará con ajustarse a la LCSP para el establecimiento de las prestaciones patrimoniales del carácter público no tributario, sin que a tales efectos nos debamos a esperar que el legislador sectorial complete la normativa contractual.

5. Consecuencias derivadas del carácter extra-tributario y tarifario

5.1. Concepto formal y sustancial de tributo

La normativa derivada de la LCSP de 2017 parte de la distinción de las prestaciones patrimoniales de carácter público según sean tributarias o no tributarias²¹.

¹⁹ Así, en su FJ sexto dice que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, “Al no tratarse de tributos, no les resultan de aplicación los principios generales contenidos en el art. 31.1 CE, pero sí estarán sujetas al art. 31.3 CE y, como toda acción pública, a los principios generales del ordenamiento (art. 103.3 CE) y, en concreto, a la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público.”

²⁰ A. TANDAZAO RODRÍGUEZ y P.M. HERRERA MOLINA, 2019, pp. 31 a 37

²¹ Cfr. disp. adic. 43ª LCSP, disp. adic. 1ª LGT, art. 20.c) LTPP, art. 20.6 TR de la LRHL.

De este modo, la clasificación de las prestaciones patrimoniales de carácter público en relación a su naturaleza tributaria o extra-tributaria depende, precisamente, del concepto de tributo.

Como explica PÉREZ-FADÓN²², conviene tener en cuenta que el concepto de tributo es susceptible de prestar dos acepciones: una acepción formal y una material.

En relación a la formal, solo serán considerados tributos aquellas figuras financieras a las que el legislador de semejante calificación. Estamos, entonces, en un plano estrictamente legal regido estrictamente por el concepto general de tributo que nos da la LGT y el legislador creador de cada figura calificada, explícita o tácitamente, como de tributaria.

En este caso, el legislador de la LCSP de 2017 niega que las tarifas tengan carácter tributario. Esto significa que, salvo que se desprenda lo contrario, no resultará aplicable en ellas la normativa del ordenamiento jurídico que se contempla para los tributos generales y, para en particular, para las tasas.

En relación a la acepción material, independientemente de la calificación que realice el legislador, la prestación será tributaria o extra-tributaria según, respectivamente, tenga o no certeza de las características esenciales predicables del tributo: ser un ingreso público, de carácter coactivo y con una finalidad pública del sostenimiento a los gastos públicos.

La importancia positiva de esta acepción, según el TC, deriva del propio texto constitucional. Y es que, el autor que estamos siguiendo, pone en evidencia que el TC siempre ha asumido que las prestaciones patrimoniales de carácter público pueden tanto tener carácter tributario como no tributario²³. En este marco se destaca que, lo que a nuestro juicio resulta más relevante es que, desde su Sentencia 182/1997, el TC sienta como doctrina que : “los tributos, desde la perspectiva constitucional son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos”. Esta doctrina se viene reiterando en resoluciones posteriores como son la SSTC 233/1999 y 102/2005.

²² Vid. J.J. PÉREZ-FADÓN MARÍNEZ, 2018, p.27

²³ Vid. J.J. PÉREZ-FADÓN MARTÍNEZ, 2018,, pp. 25 y 26, con cita de las SSTC 182/1997, 62/2015, y 167/2016.

Fijándonos que, dando por descontado el cumplimiento de los requisitos que caracterizan de las prestaciones patrimoniales de carácter público²⁴, el concepto de tributo viene determinado por: (i) Su objeto. El cual ha de ser un ingreso público, esto es dinero que, directa o indirectamente, es ingresado en las arcas de un ente público. (ii) Su finalidad. Esta consiste en la contribución al sostenimiento de los gastos públicos.

A esto debe unírsele el criterio sentado por el TC sobre la intrascendencia del *nomen iuris* de la prestación económica²⁵, que desde una perspectiva constitucional el legislador es muy libre para calificar y configurar la prestación patrimonial de carácter público siguiendo los esquemas legales del tributo o de cualquier otra figura financiera distinta, pues estamos ante un nivel formal que sólo corresponde decidir al legislador.

En este sentido, respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público tributarias o extra-tributarias, la STC 185/1995 (FJ6^a.b) parte de la premisa de que para la sujeción de una figura a la reserva de ley del artículo 31.3 CE, resulta irrelevante su *nomen iuris*, esto es, el nombre que se le dé por la normativa. A tales efectos, trae a colación la STC 296/1994, donde se dijo que “ las categorías tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciben en el régimen jurídico a que vengán sometidas”. Y más recientemente la STC 63/2019 (FJ 5^a.a) respecto a las tarifas calificadas en la LCSP de 2017 como prestaciones coactivas no tributarias, indica que “(...) el hecho que las citadas tarifas se califiquen de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario no determina, de forma automática, que estemos ante prestaciones encuadradas en el artículo 31.3 CE, pues ello dependerá de su verdadera naturaleza”.

De acuerdo con ello, puede sostener que, independientemente de lo que formalmente decida el legislador, si la prestación patrimonial de carácter público reúne todas las características esenciales del tributo que se desprenden del texto constitucional, materialmente estaremos ante una figura materialmente tributaria.

²⁴ Enunciadas por nosotros en el anterior apartado 4.

²⁵ Sobre el principio general de la intrascendencia del *nomen iuris*, la jurisprudencia ordinaria y constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones (cfr. C. CHINCHILLA, 2017, pp. 19 y 20).

De ahí se deduce que si una prestación patrimonial de carácter público participa del concepto sustantivo de tributo, será reconducible a una de las tres categorías de tributos existentes. Y por lo tanto, en la medida que derive de la prestación de servicios y actividades públicos, estaremos sustantivamente ante una tasa.

Cuestión diferente es que, si la tasa no sigue el esquema típico que contempla nuestro ordenamiento jurídico respecto esta categoría tributaria, se deberá calificar como tasa parafiscal. El problema que advertimos es que la LCSP de 2017 ha derogado el precepto de la LGT donde se recogía el concepto de exacción (tributo) parafiscal, surgiendo así la duda de si en nuestro ordenamiento jurídico todavía persisten las tasas parafiscales.

5.2. Tesis doctrinal sobre la naturaleza sustancialmente tributaria de las tarifas reguladas por la LCSP de 2017

Explica el profesor PAGÈS²⁶ que, a juicio de un sector doctrinal, las tarifas de la LCSP de 2017 participan en el concepto material de tributo recogido por la doctrina constitucional, ya que se cumple la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos i del hecho de ser un ingreso público.

El sector insiste en que el mero hecho de que el legislados niegue formalmente la categoría tributaria no impide que participen en el concepto sustantivo de tributo. El hecho de que contemplen algunos aspectos atípicos del concepto tampoco impide que participen en este, sino que será un tributo o exacción parafiscal. La consecuencia inmediata es que, de tratarse de una exacción parafiscal, se aplicará subsidiariamente la normativa tributaria.

Pero este criterio, no es pacífico, pues si bien las tarifas reguladas por la LCSP de 2017 son coactivas y tienen la finalidad pública de la contribución al sostenimiento d los gastos públicos, se considera que no son “ ingresos públicos” cuando son percibidos por el gestor privado del servicio.

²⁶ J. PAGÈS i GALTÉS, 2019, pp. 61-62

Pues bien, según el citado autor, esta objeción se puede salvar acudiendo al principio de universalidad presupuestaria recogido en el artículo 134 de la Constitución, en cuya virtud resulta obligado que los ingresos derivados de los servicios prestados por la Administración se computen en el presupuesto del ente titular del servicio aun cuando sean materialmente percibidos por el gestor indirecto. El argumento es el siguiente:

Se considera pacífico sostener que, si el servicio prestado pro la Administración pública de forma indirecta, el gestor del servicio se encontrará actuando como un vicerio de la Administración, puesto que, quien jurídicamente presta el servicio sigue siendo la Administración titular del mismo. Del mismo modo, en caso de que la Administración decida gestionar de forma directa, ya en régimen de derecho público, o de derecho privado, la contraprestación económica que sea satisfecha por los usuarios, será un ingreso público.

En el caso de estar de acuerdo con estas premisas, la pregunta que surge es realmente simple: ¿ Es suficiente con que la administración decida gestionar el servicio de forma indirecta, retribuyendo al gestor con las contraprestaciones recaudadas por el para que tales contraprestaciones sean consideradas ingreso privado del gestor indirecto?

Creemos que la respuesta es negativa. Y es que, si en el ámbito del derecho privado la interposición de entidades ya es objeto de cautela aun con mayor motivo lo tiene que ser el ámbito del Derecho público²⁷. Así, la doctrina ya nos advierte que en el ámbito del Derecho financiero no sólo interviene el principio de legalidad en relación a las prestaciones patrimoniales de carácter público, sino que también lo hace en relación al principio de legalidad presupuestaria²⁸: (i) En base al primer principio citado, el legislador no puede decidir que se entienda por prestación patrimonial de carácter público en la medida que se trata de un concepto constitucional contemplado por el art. 31.3 de la Constitución Española, por lo que solo puede ser competencia de la doctrina constitucional. (ii) De la misma forma sucede con el segundo principio citado, según se puede deducir de ESCRIBANO LÓPEZ²⁹, tiene un gran linaje histórico y un carácter dogmá-

²⁷ Cfr. P. FONT GORGORIÓ, 2017, p. 325 a 328

²⁸ J.J. FERREIRO LAPATZA, 2006, p. 216

²⁹ F. ESCRIBANO LÓPEZ, 1991, pp. 68 y ss.

tico claro. De conformidad con este principio, el legislador no puede decidir qué es lo que se entiende por ingreso público en la medida que se trata de un concepto constitucional contemplado por el artículo 134.2 de la Constitución, y por lo tanto, nuevamente, su concreción solo puede ser competencia de la doctrina constitucional. En caso de que el ente público titular de un servicio decida que sus usuarios satisfagan una contraprestación económica, ésta continuará siendo un instrumento de financiación del servicio público resultando indiferente que el ente titular del servicio haya optado por la gestión directa o por la indirecta.

Llegados a este punto, no consideramos ajustado al principio de universalidad presupuestaria que el simple expediente de cambiar la modalidad gestora del servicio sea capaz de limitar su aplicación. Es decir, no parece razonable que pueda depender de la voluntad de la Administración el considerar una contraprestación económica satisfecha por un auténtico servicio público, ya sea prestado directa o indirectamente por la Administración, o como ingreso propio, en tanto que ingreso público o ingreso del gestor privado del servicio, entendiéndolo como un ingreso no público. Pues, esto atentaría contra el principio constitucional de universalidad presupuestaria. Bajo este prisma, no es válido afirmar que la referida contraprestación económica derivada de un servicio público deja de ser ingreso público por el mero hecho de que al ser percibida por el gestor privado del servicio no figura en el presupuesto del ente público. De lo que se trata, es de averiguar *a priori* qué ingresos son públicos a los efectos de que la Administración deba necesariamente contabilizarlos en su presupuesto para de este modo cumplimentar el mencionado principio.

Siguiendo en la línea, entiende que todo ingreso que sea derivado de una contraprestación económica satisfecha por un servicio público debe ser un ingreso público, pues, por mucho que sea percibida inmediatamente por el gestor privado del servicio para, incluso, remunerarse con su producto, al actual el gestor privado como vicario del ente público, es la Administración quien percibe el ingreso. De ahí, que al ser la contraprestación un ingreso público, deba figurar necesariamente en el presupuesto de la Administración, independientemente de que la cuantía de su importe también figure como gasto

en el presupuesto del mismo ente público en cuanto contraprestación que percibe el gestor privado por la gestión del servicio.

Es decir, el principio de universalidad presupuestaria se dirige a evitar que se dejen fuera del control público ingresos que sustancialmente son públicos, como sucede en este caso. De ahí cabe sostener que el citado principio otorga de *vis atractiva* al concepto de ingreso público, en el sentido de que ante supuestos dudosos, como ante el que nos encontramos, debe primar el carácter público del ingreso dadas las mayores garantías que para la colectividad presenta. Y es que la calificación de un ingreso como público comporta que se le aplique el régimen presupuestario y contable contemplado por el Derecho financiero, dotado de unas garantías *ius publicistas* para el ente titular del servicio público y para los ciudadanos mucho mayores que las que se derivan de un régimen *ius privativa*, regido por la normativa contractual inspirada en el Derecho civil y mercantil.

5.3. Tesis contraria del Tribunal Constitucional

Pues bien, resulta que la STC 63/2019, de 9 de mayo, rechaza este planteamiento doctrinal, obviando el concepto material de tributo que había defendido en Sentencias procedentes y haciendo una peculiar interpretación del principio de universalidad presupuestaria.

La demanda además, alega también que las “tarifas” no se recogerán en los presupuestos y de este modo también se quebranta el principio de universalidad presupuestaria. El tribunal, desestima este argumento apelando que : “ En cuanto a la vulneración del art. 134.2 CE, la misma tampoco puede producirse pues precisamente una nota definitoria de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias es que no supondrán necesariamente un ingreso público en sentido estricto, lo que lógicamente implica que no figuren en el estado de ingresos de los presupuestos públicos. Ello no determina una falta de control sobre el coste, como pretende la demanda, pues precisamente la ley de contratos contiene reglas específicas acerca de la contabilización de las tarifas en función del tipo de contrato de que se trate (arts. 267.6 y 289.2 de la ley de contratos), a

efectos del control y supervisión por parte de la administración contratante”(FJ 7º in fine).

Como advierten TANDAZO y HERRERA³⁰, aun cuando el TC entiende que la regulación legal de las tarifas coactivas derivada de la LCSP de 2017 no vulnera el principio de universalidad presupuestaria, lo cierto es que dificulta el control administrativo, cosa por la cual concluyen diciendo que “La exclusión de estas cantidades de los presupuestos públicos no quebranta el art. 132.2, pero tampoco parece una adecuada política legislativa”. Es decir, que aun cuando a raíz de la STC debe asumirse como adecuado a la Constitución la exclusión de las tarifas coactivas del principio de universalidad presupuestaria, técnicamente no es la mejor opción.

En todo caso, sea cual sea la opinión doctrinal que nos merezca, se ha de reconocer que en tanto en cuanto el TC persista en esta doctrina, el legislador es libre para excluir del concepto de Ingreso público las tarifas no coactivas sin que por ello se vulnere el principio de universalidad presupuestaria en la forma en que es entendido por el TC.

6. Persistencia de las exacciones parafiscales

Llegados a este punto, se nos plantea la cuestión de si persiste el concepto de exacción parafiscal. Recordemos que, partiendo de una larga trayectoria histórica, este concepto figuraba en la redacción original de la disposición adicional primera de la LGT, cuyo texto ha sido modificado por la LCSP en el sentido de sustituir el concepto de exacción parafiscal por el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

Tempranamente algunos autores³¹ entendieron que como el concepto de exacción parafiscal era dogmático, escapaba a las potestades del legislador y, por ende, aun cuando éste ya no lo contemplara, igualmente se debería considerar aplicable tras la LCSP.

³⁰ A. TANDAZO RODRÍGUEZ y P.M. HERRERA MOLINA, “Una nueva parafiscalidad: Constitucionalidad de las «tarifas» como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias?”, en *Tributos Locales*, núm. 142, 2019, p. 38.

³¹ Cfr. J. PAGÈS i GALTÉS, 2019, p. 70.

La cuestión no es meramente teórica, pues de considerarse aún aplicable el concepto de exacción parafiscal tendríamos que en la medida que resultara predicable de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, les resultaría aplicable subsidiariamente la normativa tributaria. Es decir, que las lagunas y dudas interpretativas padecidas por la normativa reguladora de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario deberían cubrirse acudiendo a la normativa tributaria.

La STC 63/2019 sobre la LCSP, no se pronuncia sobre este tema, cosa por la cual, aún persiste el debate.

Y así, mientras encontramos autores que tras las citada Sentencia continúan defendiendo que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias tiene la consideración de exacciones parafiscales, como es el caso de TANDAZO y HERERRA;³² otros autores defienden la postura contraria, como es el caso de GONZÁLEZ ORTÍZ³³.

Las posiciones doctrinales están muy claras y perfectamente argumentadas.

Para los defensores del mantenimiento de la parafiscalidad, el argumento central estriba en el carácter dogmático de este precepto. Es decir, el legislador puede negar formalmente a una figura el carácter tributario, pero si materialmente es un tributo, continuará participando del concepto sustancial de tributo. Ciertamente puede suceder que tal figura se aparte de la regulación ordinaria que prevé el legislador para los tributos, pero precisamente por ello será un tributo o exacción parafiscal.

Mientras que para los defensores de la supresión de la parafiscalidad, el argumento central estriba en que la dogmática no es fuente de derecho y, por ende, cuando el legislador niega formalmente el carácter tributario a una figura, ésta ya no se regula en absoluto por las normas tributarias.

³² A. TANDAZAO RODRÍGUEZ y P.M. HERRERA MOLINA, 2019, p. 40

³³ D. GONZÁLEZ ORTÍZ, 2020, p. 19.

Me resulta difícil predecir qué criterio acabará adoptando la jurisprudencia. Sin embargo sí que puedo aportar un dato que creo resulta revelador. Esta segunda postura indicada, la defensora de la supresión de la parafiscalidad, no da respuesta a una cuestión muy sencilla de plantear: ¿qué acontece cuando la normativa reguladora de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario resulta insuficiente? Adviértase que en el ámbito local, este tipo de prestaciones que, recordemos, están sujetas al principio de legalidad, se regulan en un solo apartado, concretamente en el apartado 6 del artículo 20 del TR de la LRHL, cuyo redactado es el siguiente:

“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. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.”

Se advierte así, una regulación legal extraordinariamente parca y, por ende, se precisa acudir a la normativa supletoria para colmar sus lagunas, de tal manera, que si esta normativa supletoria no es la tributaria, nos surge una cuestión también muy simple: ¿si no es la normativa tributaria, que normativa se aplica supletoriamente?

En suma, un dato fáctico incontestable es que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario están sujetas al principio de legalidad y que la ambigüedad de la

regulación legal obliga a integrar sus elementos estructurales. Pues bien, a nuestro modo de ver, y sin perjuicio de lo que acabe resolviendo la jurisprudencia, la única normativa que estimamos capaz de cumplir con esta función integradora es la tributaria, criterio que está en línea con los defensores del mantenimiento del concepto de exacción para-fiscal.

De ahí que no nos deba de extrañar que algunas entidades locales hayan asumido de forma explícita que a sus prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario les resulta de aplicación supletoria la normativa tributaria, tal y como acontece en el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú.

7. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú

7.1. Planteamiento

El Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú ha aprobado para 2022 la “*Ordenanza reguladora de las prestaciones patrimoniales de carácter público (PPCPNT)*”³⁴

Según se ha anunciado, de su redactado queda patente que considera aplicable la normativa tributaria, siquiera sea con carácter subsidiario. Singularmente nos referimos a sus artículos 3 y 4, así como a su disposición adicional.

7.2. Obligados al pago

En el artículo 3 se recoge que están obligados al pago personas físicas y jurídicas, y aquellas entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que son las herencias yacentes, las comunidades de bienes y el resto de entidades carentes de personalidad jurídica que constituyan una unidad económica o patrimonio separado susceptible de imposición. Y se verán obligados al pago en caso de solicitar o resultar beneficiados o afectados por los servicios o actividades recogidas en el artículo 2;

³⁴ <https://seulectronica.vilanova.cat> [visto el día 16.05.2022]

“Artículo 2. Supuestos de hecho

Constituyen los supuestos de hecho de las prestaciones patrimoniales reguladas en la presente ordenanza.

a) La prestación por la Compañía de Aguas de Vilanova i la Geltrú de los servicios de distribución y suministros de agua, incluidos los derechos de acometida, y de distribución, instalación, utilización y mantenimiento de contadores.

b) La prestación por la Compañía de Aguas de Vilanova i la Geltrú de los servicios de:

Limpieza, explotación, conservación y desarrollo de la red municipal de alcantarillado con independencia, en todos los casos, de la intensidad y la frecuencia con la que se utilice.

Vigilancia especial de alcantarillados particulares.

Construcción de acometidas de alcantarillado.

c) La prestación para la sociedad Funeraria Vilanova S.A. de los servicios de cementerio municipal, incluidos los servicios de conducción de cadáveres, y otros servicios funerarios.”

De acuerdo a la Ley reguladora de haciendas locales, concretamente, a su artículo 23.1, las entidades recogidas en el artículo 35.4 de la LGT serán consideradas sujetos pasivos de las tasas en el caso de disfrutar, utilizar o aprovechar especialmente el dominio público en beneficio particular, conforme a alguno de los supuestos previstos en el art. 20.3 de la LRHL, o soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales, conforme a alguno de los supuestos previstos en el art. 20.4 de la LRHL.

En el artículo 83 de la LRHL, se encuentra la definición de lo que entienden por “sujetos pasivos”, y son:

“Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria siempre que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades que originan el hecho imponible.”

7.3. Devengo

El devengo es un concepto estrictamente tributario regulado en la LGT, definido en su artículo 21.1 como : “ (...) *el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal.*”

Además, el artículo 4 de la ordenanza recoge el criterio que el artículo 26.1.a)³⁵ del TR de la LRHL preve para las tasas de servicios, que es:

“Artículo 4. Devengo.

Las prestaciones patrimoniales reguladas en la presente ordenanza se meditan en el momento en el que se inicie la prestación de los servicios que constituyen los supuestos de hecho regulados en el artículo 2.”

7.4. Disposición adicional

La disposición adicional de la ordenanza, establece que se remite a la normativa tributaria reguladora de las tasas de forma supletoria, por entender que no hay normativa desarrollada al respecto, por lo que, hasta el momento en el que se de dicho desarrollo serán de aplicación los preceptos de la ordenanza que remiten a la normativa reguladora de las tasas. Concretamente, la disposición adicional, dice:

“ Dado que el régimen jurídico sustantivo básico aplicable a las “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario” aun no ha estado desarrollado, y que la normativa existente solo está constituida por la Disposición adicional primera de la Ley 50/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y con carácter específico para las entidades locales, en el nuevo apartado 6 del artículo 20 del Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), y hasta que no se realice este desarrollo, serán de aplicación supletoria a las previsiones

³⁵ Artículo 26. Devengo.

1. Las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal: a) Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial.

de la presente ordenanza las determinaciones sobre implantación, gestión, inspección, recaudación y revisión en vía administrativa establecidos para las tasas en la normativa vigente.”

CONCLUSIÓN

Doctrinalmente, las exacciones parafiscales hacen referencia a aquellos tributos que no siguen el camino habitual que el ordenamiento jurídico contempla para el conjunto de tributos, de tal manera que las exacciones parafiscales son tributos que presentan alguna anomalía.

A nivel positivo, con anterioridad a la LCSP de 2017, las exacciones parafiscales se encontraban explícitamente contempladas en la disposición adicional primera de la LGT, de cuya redacción se podía determinar que contaban con dos características; en relación a su naturaleza, eran un tributo, pero en tanto a su régimen jurídico, presentaban alguna anomalía que las apartaban del régimen típico de los tributos.

Con la publicación de la LCSP de 2017, se derogó la citada norma de la GT relativa a las exacciones parafiscales, siendo sustituida por otro redactado que pasaba a regular las “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”. Lo cual plantea la cuestión de si ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico el concepto de exacción parafiscal, siendo sustituido por el concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

El concepto de prestación patrimonial de carácter público no tributario, no lo encontramos definido en ningún precepto legal, pero el legislador ha dado una serie de características mediante las cuales se puede definir, como son su carácter patrimonial, coactivo, extra-tributario y tarifario, y la finalidad de estas, que debe ser de interés general.

De estas características, se deriva una principal consecuencia, que es la sujeción de estas prestaciones al principio de legalidad, en tanto que cuenta con las características que, de acuerdo a la doctrina, constituyen el concepto de prestación patrimonial de carácter pú-

blico recogido en el artículo 31.1 de la CE. Por lo tanto, deberá calificarse como tal, y esto comportará su sujeción al principio de legalidad.

A partir de aquí, la doctrina se dividió en dos bloques, pues mientras el sector mayoritario entendió que la regulación que practicaba la LCSP respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario ya cumplimentaba el principio de legalidad del artículo 31.3 de la CE, otro sector de la doctrina, minoritario, entendía lo contrario, sosteniendo que la única manera de que la regulación de la LCSP se ajustase al principio de legalidad era interpretar que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario eran materialmente tributos que participaban del concepto de exacción parafiscal, lo cual permitía cubrir las lagunas legales acudiendo subsidiariamente a la normativa legal de tasas.

El TC optó por la primera postura indicada, si bien cabe destacar que considera que el cumplimiento del principio de legalidad de tales prestaciones reguladas por la LCSP debe completarse con la normativa sectorial en cada caso aplicable.

En todo caso advertimos que la realidad es tozuda, pues las instituciones son lo que son independientemente del nomen iuris que se les dé.

Concretamente, en el caso que nos ocupa, advertimos que la regulación legal de las prestaciones patrimoniales de carácter público es hoy por hoy escasa y, por ende, no resta otro remedio que cubrir sus lagunas siendo que la normativa más adecuada para este menester es la de las tasas, dada la íntima vinculación que con éstas presentan las prestaciones patrimoniales de carácter público, de donde se desprende que éstas no dejan de participar del concepto dogmático de exacción parafiscal.

Es un tributo o exacción porque, a pesar de que formalmente se le niega el carácter tributario, substancialmente participa del concepto material de tributo. Y es parafiscal porque no sigue el régimen típico que el ordenamiento contempla para el conjunto de tributos.

En este marco, pues, entendemos que a las prestaciones patrimoniales de carácter público se les aplica, como exacciones parafiscales que son, la normativa tributaria de forma supletoria para cubrir sus lagunas legales, tal y como se contempla de forma explícita por la Ordenanza reguladora de las prestaciones patrimoniales de carácter público del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú

BIBLIOGRAFÍA

FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006.

GONZÁLEZ ORTÍZ, G., <La atribución legal de naturaleza jurídica a las contraprestaciones satisfechas coactivamente a empresas públicas y privadas>, en *Quincena Fiscal*, núm. 21, 2020, BIB 2020/37149.

MATEO RODRÍGUEZ, L., 1978, p. 317, La tributación parafiscal, Colegio Universitario de León, León, 1978.

PAGÈS i GALTÉS, J., <Las subtasas derivadas de la parafiscalidad reinstaurada por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017>, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 181, 2019.

TANDAZAO RODRÍGUEZ, A.; y, HERRERA MOLINA, P.M., <Una nueva parafiscalidad: Constitucionalidad de las «tarifas» como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias>, en *Tributos Locales*, núm. 142, 2019.

Thompson Reuters, <https://www.thomsonreuters.es/es/tienda/revistas/Revista-Espanola-de-Derecho-Financiero/p/10001529#tab-3> [Visto el día 25 de mayo]