EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Exp: Q20/671/07

EL JUSTICIA DE ARAGÓN
202000004804
SEP 2020
REGISTRO DE SALIDA

Ayuntamiento de Beceite
ayuntamiento@beceite.es

I. Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En la misma se hacía alusión nuevamente a la cuestión que ya se tramitó en el expediente de esta Institución con la referencia DI-2423/2017-4, relativa al cobro por aparcar los vehículos en los espacios naturales Pesquera y Parrizal sitos en Beceite.

Se alegaba en el escrito presentado que el precio aprobado por el Ayuntamiento por aparcar es abusivo, pues "*ha aumentado de 10 a 20 euros y se ha reducido el tiempo, pues ahora es por turnos, el de mañana de 9 a 14 horas, y el de tarde de 15 a 20 horas. Siendo el pago a efectuar únicamente mediante plataforma online, por lo que las personas mayores sin conocimientos de internet no podrían acceder.*"

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Ayuntamiento de Beceite con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja, y para que nos remitiera copia de la Ordenanza reguladora del precio público del aparcamiento.

Tercero.- El Ayuntamiento de Beceite, en contestación a la petición de información formulada, remitió copia de la Ordenanza solicitada y el siguiente informe:

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

“Recibida en este Ayuntamiento queja referenciada con expediente Q20/67/07 y atendiendo el contenido de la misma, indicarle que, dentro de las competencias municipales está la de la gestión de los espacios públicos entre los que se encuentra los Espacios Naturales Parrizal y Pesquera.

Atendiendo la petición de su escrito, remito copia de la Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del servicio o la realización de la actividad de gestión de aparcamientos en la zona del Parrizal y de la Pesquera.

Indicarle, que con el objeto de facilitar la gestión de dichos espacios naturales, tanto para el propio Ayuntamiento como para los usuarios, y adecuándonos a las herramientas tecnológicas que se ponen a nuestra disposición, el Ayuntamiento va a implantar la reserva online como así lo están haciendo en numerosos espacios públicos como museos, parajes naturales, etc.

En cualquier caso, desde la Oficina de Turismo siempre habrá la opción de ayudar a los visitantes a realizar su propia reserva.”

II. Consideraciones jurídicas

Primera.- El artículo 41 de la Ley de Haciendas Locales dispone que las entidades locales pueden establecer precios públicos "*por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley*". Dicho artículo 20.1.B) de la referida Ley de Haciendas establece:

"*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."

El Ayuntamiento de Beceite tiene aprobada una Ordenanza denominada Ordenanza reguladora del Precio Público por la prestación del servicio o la realización de la actividad de gestión del aparcamiento en la zona de la zona Pesquera, en las que se establecen las cuantías a pagar por aparcar vehículos y motocicletas en la zona.

Segunda.- Tanto la tasa como el precio público parten de un mismo supuesto de hecho, la entrega de bienes o prestación de servicios por una Administración a cambio de un ingreso. Sin embargo, mientras que en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa existe la nota de coactividad propia del tributo.

Cuando concurran en la realización de la actividad o prestación de servicio las dos notas de obligatoriedad y no concurrencia, estaremos ante una tasa. Por el contrario, si el servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado estaremos ante un precio público.

En el caso que se expone en la queja, y ante la escueta información remitida por el Ayuntamiento de Beceite, parece inferirse que el servicio no es susceptible de ser prestado por el sector privado. Todo indica que nos encontramos en unos parajes naturales, que deben ser conservados cuidadosamente, y el suelo no tiene clasificación de urbano y calificación para ser utilizado como aparcamiento.

Pero no obstante lo anterior, ya fuera una tasa o un precio público por aparcamiento, en ambos casos debe constar en el expediente de aprobación de la Ordenanza una memoria económico financiera que informe sobre el coste del servicio.

Sobre esta cuestión, dice el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de septiembre de 2015, lo siguiente:

"En esta indagación hemos de partir del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuyos artículos 41 a 47 regulan los precios públicos locales.

Son tales los exigidos por la prestación de servicios o la realización de actividades, en régimen de derecho público, que sean de solicitud o recepción voluntaria (es decir, que no vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias ni se refieran a bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) o que no se presten o realicen por el sector privado [artículo 41, en relación con el 20.1.B)], quedando excluida en todo caso la percepción de precios públicos (y de tasas también) por los servicios de abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado en vía públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria (artículo 42, en relación con el 21.1).

Por regla general, el importe del precio público debe cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada (artículo44.1), si bien, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad local puede fijarlo por debajo del límite indicado. En estos casos, debe consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera (artículo 44.2).

El establecimiento y la aprobación de los precios públicos corresponde al Pleno de la corporación, facultad que cabe delegar en la Comisión de Gobierno (artículo 47.1), y la fijación de su importe podrá encomendarse a los organismos autónomos o los consorcios cuando se trate de financiar servicios a cargo de los mismos, salvo cuando no cubran el coste; a este fin, deberán presentar «el estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio» (artículo 47.2).

Lleva razón el Ayuntamiento recurrente cuando afirma que en esa disciplina legal no se exige expresamente la elaboración de un informe económico-financiero para la aprobación de un precio público local, pero esta afirmación, sin más, no resuelve la duda, por la sencilla razón de que el capítulo del texto refundido dedicado a los precios públicos no contiene ninguna norma relativa al procedimiento de elaboración y aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora. La lógica del argumento del Ayuntamiento podría llevar al absurdo de considerar innecesario el seguimiento de un específico procedimiento de aprobación porque en los artículos 41 a 47 no se regula el mismo, salvo las referencias en el último de ellos a las competencias para el establecimiento y fijación del precio público.

Hemos de concluir que la existencia de ese estudio económico financiero resulta imprescindible para la aprobación y la cuantificación de un precio público local.

En primer lugar, porque va en la naturaleza de las cosas. Si se trata de financiar el coste de determinadas actividades y servicios municipales, resulta imprescindible conocer cuál sea el mismo, con el fin de, como mínimo (véase el artículo 44.1), cubrirlo con el precio público. Esta exigencia se hace más explícita aún en el caso de que se decida, por razones sociales, benéficas, culturales o de interés público (artículo 44.2), que el precio público no cubra el coste, para conocer el modo (la consignación presupuestaria) en que haya de sufragarse la diferencia, decisión esta última que se reserva al Pleno de la corporación, o a su Comisión de Gobierno por delegación, y que nunca se permite a los organismos autónomos y consorcios cuando fijan el importe delos precios públicos que los financian. Por ello se exige a estos últimos que justifiquen, mediante el oportuno análisis económico, que los precios que proponen cubren el coste del servicio.

Por otro lado, se ha de tener presente que la Ley de Tasas y Precio Públicos de 1989 estableció en la disposición adicional séptima que lo previsto en su título III, dedicado a los precios públicos, se aplica supletoriamente a la legislación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales sobre precios públicos en el ámbito de sus competencias. Pues bien, el artículo 26.2 dispone que el establecimiento y la modificación de la cuantía de los precios públicos debe ir acompañada de una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes. Es verdad que esta norma, redactada conforme al artículo 2de la Ley 25/1998, de 13 de julio (BOE de 14de julio), es anterior al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado en el año 2004, pero no lo es menos que la Ley 8/1989hasido objeto con posterioridad de numerosas modificaciones la última mediante la Ley 10/2012, de 20 de noviembre (BOE de 21 de noviembre)], sin que el legislador haya visto la necesidad de modificar su disposición adicional séptima , circunstancia que evidencia que su voluntad sigue siendo que se aplique supletoriamente en materia de precios públicos a las normativas autonómicas y locales.

En cuanto al principio de especialidad que hace valer el Ayuntamiento de Xátiva, debe precisarse que opera cuando la normativa

especial contiene una regulación específica que se separa de la general, pero no en un caso como el presente en el que aquella primera lisa y llanamente guarda silencio, creando un vacío normativo que pone en marcha la aplicación de la norma supletoria.

Por lo tanto, debemos concluir, como con acierto hace la Sala de instancia, que el establecimiento y la fijación (incluso la modificación) de un precio público local requiere una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura de los costes correspondientes.

No está de más recordar que este mismo criterio ha sido mantenido con anterioridad por esta Sala, acudiendo a argumentos semejantes a los aquí expuestos [véanse las sentencias de 7 de febrero de 2000 (casación 3373/95 , FJ 3º), 22 de abril de 2000 (casación 6371/94, FJ 2 º) y 12 de noviembre de2004 (casación 626/99 , FJ 3º); puede consultarse también la sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999 , FJ 19º)".

En el caso que nos ocupa, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre con las tasas, en los precios públicos la cuantificación atiende a "mínimos", podría valorarse la posibilidad de que se fijaran tarifas distintas a partir del mínimo -que cubriría el coste real del servicio- para los usuarios.

Ahora bien, esa diferencia entre unas y otras tarifas generales no puede ser arbitraria, sino que debe estar justificada y ser objetiva y razonable.

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, que, en Sentencia de 15 de abril de 2000, a la hora de tratar de la fijación de precios públicos indica en su Fundamento Jurídico Cuarto lo siguiente:

"Las circunstancias de que la Ley no prohibía expresamente otros criterios de determinación de los precios públicos y de que éstos, a diferencia de las tasas, no estén limitados, en su cuantificación, por el coste global del servicio que se presta, no autoriza a utilizar otros sistemas de valoración diferentes a los taxativamente previstos en la Ley, ni a fijar su cuantía de manera arbitraria y sin fiscalización de clase alguna, con exclusión hasta del control jurisdiccional, como parece sostener el Ayuntamiento de León.

Por el contrario el establecimiento de una carga patrimonial de carácter público, exige la observancia rigurosa de las normas que la permiten y regulan, especialmente en sus elementos cuantitativos, sin que sean posibles interpretaciones extensivas o analógicas y menos la actuación sin limitación alguna, peor aún que si se tratara de una actividad negocial privada, sometida sólo a las leyes del mercado, pues en los precios públicos no existen ni siquiera las limitaciones que impone el juego de la oferta y la demanda.

La Ley permite que se fijen los precios públicos atendiendo al valor del mercado o de la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, ya se elija uno u otro módulo ose ponderen ambos, como reconoció posible la Sentencia de 15 de enero de1998, pero sin que sea admisible aplicar otros criterios más que los previstos en la Ley, ni olvidar que el precio, aunque se adjetiva de «público», es siempre la contraprestación pecuniaria de la adquisición de un bien o del arrendamiento de un bien o de un servicio y por lo tanto, aunque -como ya hemos dicho- a diferencia de las tasas, que no pueden rebasar el coste estimado, sea posible la obtención de un beneficio, éste no puede concebirse ilimitado y sujeto sólo a la voluntad del vendedor o arrendador que, precisamente por que actúa en el ejercicio de la potestad administrativa, ha de hacerlo no sólo sometido al derecho, sino de forma razonablemente ponderada y siempre bajo el control de los Tribunales."

Es, pues, necesario que en el expediente administrativo de aprobación del precio público por aparcar en las zonas de Parrizal y Pesquera conste el informe técnico-financiero, de esta forma los interesados tendrían acceso al mismo, y conocer los motivos por los que el Ayuntamiento de Beceite decide la cuantía a cobrar por aparcar en las zonas habilitadas para visitar los citados parajes naturales.

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente **Sugerencia**:

Que por el Ayuntamiento de Beceite se proceda a comprobar si la cuantía que cobra por aparcar en las zonas de la Pesquera y Parrizal está justificada en la memoria económico financiera de la Ordenanza reguladora del precio público por la utilización de los aparcamientos de las referidas zonas; y proceda también a dar publicidad a la memoria económico financiera de las diferentes ordenanzas fiscales en su portal de internet, con la finalidad de que por los usuarios se puedan presentar las alegaciones que tengan por conveniente y estén informados del coste de los servicios municipales.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Ángel Dolado
Justicia de Aragón

Le rogamos que en las sucesivas comunicaciones que nos dirija sobre el asunto planteado, **haga mención al número de expediente** indicado en la parte superior de este escrito.