

INFORME DE SECRETARÍA E INTERVENCIÓN SOBRE ORDENANZA REGULADORA DEL PRECIO PÚBLICO POR EL USO DE INSTALACIONES DEPORTIVAS.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo dispuesto en los arts 3 y 4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Antecedentes de Hecho

La Ordenanza Reguladora de la tasa por prestación de servicios en las Instalaciones Deportivas Municipales se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento de Puente Genil en el año 1999. A lo largo de los siguientes años se fueron introduciendo diferentes modificaciones en relación con los servicios prestados y tarifas aplicables a los mismos, culminando en el año 2018, cuando se modificó la naturaleza pasando a considerarse un ingreso público de carácter no tributario denominado Precio Público.

Vista la propuesta del Concejal de Deportes así como el contenido de la memoria, la modificación propuesta *consiste en la eliminación de actividades o servicios contemplados en la ordenanza vigente y que, desde hace bastantes años, no se están realizan o prestando. Se incluyen asimismo, otras actividades y servicios que se vienen prestando en instalaciones deportivas más recientes y que no estaban incluidas y, por último se adapta el importe de determinados precios públicos a la realidad actual.*

Fundamentos Jurídicos

PRIMERO.- Distinción entre tasa, precio público, precio privado y prestación patrimonial de carácter público no tributario.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 20.1 TRLRHL:

"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:

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

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.*

Por su parte, el artículo 41 del TRLHRL prevé que:

"Las entidades locales podrán 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."

La definición de precio público la encontramos en el art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, según el cual:

"Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados."

De los preceptos anteriores se deduce que, para que pueda fijarse un precio público han de cumplirse dos circunstancias. La primera es el carácter de recepción o solicitud voluntaria del servicio; y la segunda que dicho servicio sea prestado también por el sector privado.

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

No obstante, la Sentencia de la sección segunda de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 2020, recurso 283/2018, ha vuelto a incidir en la cuestión de la naturaleza del precio que abonan los usuarios por la prestación de servicios públicos, en este caso por la prestación indirecta de servicios en centros deportivos a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo enmarca su reflexión en la histórica polémica sobre la naturaleza jurídica de las contraprestaciones para hacer frente a la financiación de los servicios públicos. Con este fin expone de forma ordenada, completa y precisa la evolución normativa y jurisprudencial en torno a la distinción entre potestad tributaria y tarifaria. Cuestión que para el Tribunal Supremo ha quedado cerrada con lo dispuesto en la ley de contratos del sector público 9/2017 y las modificaciones introducidas en normas tributarias, así como en recientes pronunciamientos jurisprudenciales como la STC 63/2019 de 9 de mayo o la STS de 25 de junio de 2019, rec. Casación 5108/2017.

Para el Tribunal Supremo ya no cabe cuestionar que en los casos de gestión indirecta de los servicios o cuando los mismos son prestados por entidades mercantiles de capital público, las prestaciones que deben abonar los usuarios de forma coactiva pueden ser prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. A lo que cabe añadir que la administración titular del servicio puede optar por retribuir al concesionario por una tarifa (prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria) o mediante una retribución de la propia administración o por una combinación de ambas formas. Pero en todo caso, el pago que realiza el usuario directamente al concesionario en estos supuestos no es una tasa, no es un tributo. Por último debe señalarse que si estamos ante una prestación patrimonial de carácter público, aunque no posea naturaleza tributaria, rige el artículo 31,3 de la CE y, por tanto, se debe respetar el principio de reserva de ley. Reserva de ley que para el Tribunal Supremo se respeta ya que la legislación contempla este modo de gestión y la retribución mediante tarifas.

Pero lo relevante de la sentencia que comentamos es que añade una nueva categoría de precio que paga el usuario al concesionario o a una empresa privada de capital público. Junto a la posibilidad de que se trate de una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria, si el precio que se abona no tiene carácter coactivo, estaremos ante un precio privado.

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

El Tribunal Supremo construye esta nueva figura al destacar que la naturaleza de las prestaciones a abonar para la recepción de un servicio público debe tener en cuenta dos elementos, la forma de gestión del servicio y su coactividad. Si hasta ahora se había atendido de forma exclusiva al primer elemento, hay que introducir un segundo elemento, la coactividad, un segundo elemento que el propio Tribunal reconoce que no es de fácil precisión jurídica.

La forma de gestión del servicio (directa o indirecta o por empresa privada de capital público) determina que en el primer caso lo que abona el usuario sea una tasa, una prestación de naturaleza tributaria, mientras que en los dos otros casos estaremos ante una tarifa, una prestación que se fija por la administración en ejercicio de su potestad tarifaria. Pero el elemento de la coactividad añade una ulterior categoría dentro de los dos últimos supuestos, supuestos en los que se habla de prestaciones patrimoniales públicas no tributarias. Si lo que abona el usuario tiene carácter coactivo (la constitución de la obligación es obligatoria o el servicio requerido es indispensable para la vida humana), estaremos ante una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, pero si el precio que abona el usuario no es coactivo, en este caso este precio debe considerarse un precio privado. El precio privado existe si el servicio público se presta de forma indirecta o por empresa privada de capital público y además se trata de un precio no coactivo.

En este último supuesto, afirma el Tribunal Supremo, esto es, cuando el servicio lo presta el concesionario en régimen de voluntariedad, " la contraprestación recibida no puede ser más que un precio privado, surgido entre la relación de la entidad privada que lo gestiona y el interesado, que se desarrolla en el ámbito del derecho privado, ajeno, por tanto, a la consideración de ingreso público. Precio privado que intervenido en su caso, es fijado por la administración para remunerar al prestador del servicio, de claro matiz contractual y vinculado al objeto del servicio".

Desde este punto de vista, entendemos que dado que la mayor parte de los servicios de instalaciones deportivas se prestan en concurrencia con la iniciativa privada y con una forma de gestión directa del servicio por la propia entidad sin órgano especial y con la colaboración de empresarios mediante contrato de servicios, la calificación como precios públicos es correcta.

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

No obstante se quiere advertir que si el servicio de piscina cubierta, que no es objeto de la presente modificación, es prestado sin concurrencia con la iniciativa privada, es decir, es la única piscina cubierta en el término municipal de Puente Genil, estaremos ante una prestación patrimonial de carácter público no tributaria y si se presta por la iniciativa privada también y el Ayuntamiento lo gestiona de forma indirecta mediante concesión de servicios estaremos ante un precio privado. Es por ello que deberá tramitarse en el futuro la oportuna modificación.

SEGUNDO.- Procedimiento de tramitación .

Por lo que respecta a la previsión del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referida a la consulta pública del proyecto de reglamento, consideramos siguiendo el criterio manifestado por la Dirección General de Tributos en su Informe de 10 de enero de 2018, en relación con el impacto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales, que podemos aplicar también a las ordenanzas no fiscales, en el que concluye que el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trate de la aprobación de una nueva ordenanza, mientras que en el caso de modificación de una ordenanza ya aprobada con anterioridad puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia. En el presente caso, dado que se trata de una modificación parcial de la ordenanza, se prescinde del trámite de consulta previa.

Los precios públicos no están sometidos al procedimiento general de aprobación de las ordenanzas fiscales previsto en el art. 17 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En este caso, el procedimiento genérico de aprobación de las ordenanzas municipales se regula en el art.49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. "La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

- Aprobación inicial por el Pleno con el quórum de la mayoría simple.
- Información pública y audiencia a los interesados por el plazo

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

mínimo de treinta días hábiles para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

La entrada en vigor se acomodará a lo previsto en los artículos 65 y 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por tanto de forma general en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

El TS en Sentencia de 14 de abril de 2000 considera que los precios públicos, al carecer de la naturaleza de tributos, se establecen o modifican por un acuerdo del Pleno (mayoría de miembros asistentes) o, por delegación, de la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local), sin necesidad de seguir el procedimiento garantista propio de las Ordenanzas fiscales; es más, sin necesidad siquiera de utilizar la forma de Ordenanzas. Por ello, la mayoría de los Ayuntamientos huyen de la denominación de “Ordenanza” y se suele utilizar una denominación distinta como “texto regulador del precio público...”, u otro semejante.

Y por tratarse de un acuerdo cuya naturaleza se parece más a la de un acto administrativo cuyos destinatarios son una pluralidad de personas que a una Ordenanza, el texto íntegro debe publicarse en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 45.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, normalmente, como mínimo, en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial.

Si existe una Ordenanza general reguladora de precios públicos, habrá que aprobar el precio público concreto en función de lo dispuesto en la Ordenanza general. En cualquier caso, exista o no Ordenanza general de precios públicos, el concreto precio público debe aprobarse y publicarse.

TERCERO.- Características.

Las características de los Precios Públicos pueden resumirse, respecto de las tasas, en las siguientes:

- Su establecimiento y regulación supone un procedimiento de menores formalidades y duración que el exigido para la imposición y ordenación de los tributos locales y, por tanto, de las tasas. Es

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022

decir, no se exige Ordenanza fiscal, por lo que no han de cumplirse los trámites exigidos por los arts. 15 a 17 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-. Simplemente, se aprueban y establecen mediante acuerdo, que ha de publicarse para la producción de efectos (Sentencia del TSJ Galicia de 14 de noviembre de 2011 y Sentencia del TS de 14 de abril de 2000).

- La cuantía en los precios públicos no tiene el límite, característico de las tasas, de que su rendimiento global no exceda del coste total de la prestación del servicio, lo que puede suponer para la Entidad pública de que se trate una forma de obtener beneficios de explotación. El precio público, a diferencia de las tasas, en principio, no tiene más exigencia legal a la hora de fijar su cuantía que garantizar el total resarcimiento económico para la administración que presta el servicio o realiza la actividad sometida al mismo. No hay pues que justificar más que el coste económico del servicio correspondiente y, contrastarlo con el precio aplicado, debiendo en todo caso, cubrir como mínimo el coste del servicio, de manera que su cobro permite la autofinanciación del mismo. Siendo la anterior la regla general, el artículo 44.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (TRLRHL), regula la posibilidad de establecer precios públicos por debajo del coste del servicio prestado o de la actividad realizada cuando razones sociales, benéficas, culturales o de interés público así lo aconsejen

- El procedimiento para su exacción y cobranza requiere menos formalidades, sin que ello suponga, dada su naturaleza de ingresos de Derecho público, la renuncia a la posibilidad de acudir a la vía de apremio.

- Para resaltar este carácter no tributario de los precios públicos, la Ley, en lugar de emplear los términos tradicionalmente vinculados a los tributos (hecho imponible, supuestos de no sujeción, sujetos pasivos, base imponible, devengo, deuda tributaria, etc.), acudió a expresiones distintas, tales como "obligados al pago", "cuantía y obligación de pago", "cobro" y "fijación".

CONCLUSIÓN: Se emite informe favorable en cuanto a la legalidad de la modificación propuesta sin perjuicio de la observación relativa a la necesidad de tramitar regulación propia de la exacción por la prestación del servicio de piscina cubierta.

Código seguro de verificación (CSV):

9B98 5725 B662 586B C8AF



9B985725B662586BC8AF

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en <http://www.puentegenil.es/sede>(Validación de documentos)

Firmado por Secretaria General ALCANTARA LEONES MARIA ISABEL el 17-10-2022

Firmado por Interventora PRADAS REINA SARA el 17-10-2022