



**XVI Seminario sobre Gestión Pública Local**  
*La Administración que demanda la ciudadanía*  
Xixón, 27-29 de octubre de 2010

**La incidencia de la directiva de servicios en las ordenanzas fiscales**

**Roberto Fernández Llera**  
Profesor de Economía Pública  
Universidad de Oviedo  
[www.unioviado.es/rfillera](http://www.unioviado.es/rfillera)





# CONTENIDOS

1. Federalismo, colaboración y crisis
2. Directiva, paraguas, ómnibus y más
3. Implicaciones fiscales
4. Conclusiones



# 1. Federalismo, colaboración y crisis

- Modelo descentralizador indefinido, abierto, inacabado, compuesto, asimétrico, complejo...
  - Federalismo cooperativo: mixtificación de competencias
  - Federalismo coordinado: espacios fiscales separados
- El marco supranacional de la UE
- País que *se siente* federal, pero *no se sabe* federal
- Y en estas, llegó la crisis...



# **La colaboración como mandato constitucional de contenido económico**





- **La esfera de la lealtad institucional**
  - “Consustancial al Estado de las Autonomías” (STC 152/1988, FJ 6)
- **La esfera de la coordinación**
  - Acción de “concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común” (RAE) → dirección
  - Principio constitucional explícito
  - Ley de Bases del Régimen Local
- **La esfera de la cooperación**
  - Acción de “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin” (RAE) → voluntariedad
  - Principio general implícito en la organización territorial del Estado (STC 194/2004, FJ 9)



## 2. Directiva, paraguas, ómnibus y más

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
- **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (paraguas)**
- **Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ómnibus)**
- Leyes autonómicas
- Reglamentos
- Ordenanzas municipales → **¿ordenanzas fiscales?**



## Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (paraguas)

- **OBJETO:** establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas.



## **Etapas de adaptación de la normativa interna**

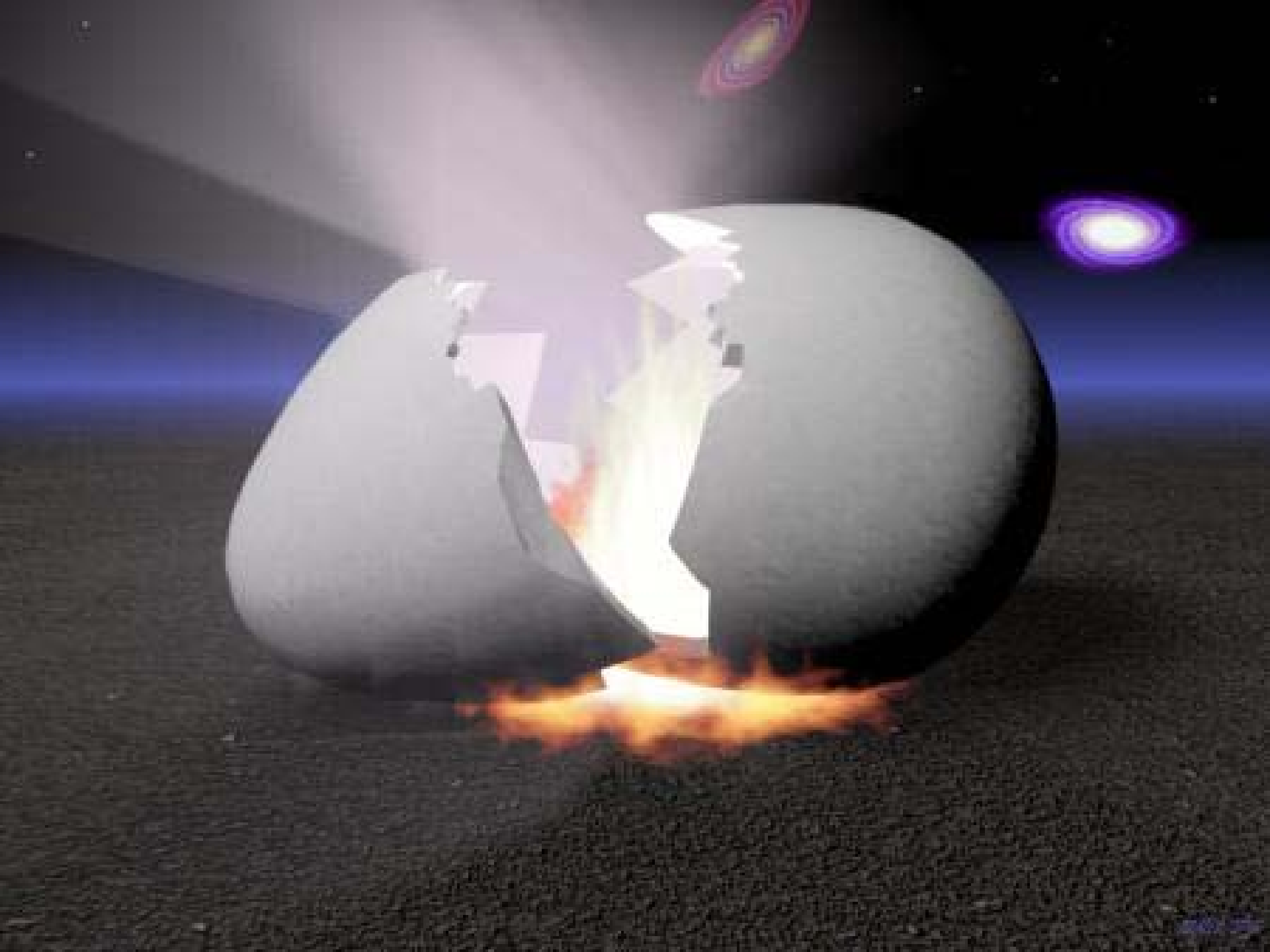
- Identificar las normas, disposiciones y procedimientos que contravengan la Ley (todos aquellos que regulan el acceso y ejercicio de una actividad de servicios)
- Estudiar si la norma, disposición o procedimiento que se está analizando regula la libertad de establecimiento y/o la libre prestación de servicios
- Determinar si la norma, disposición o procedimiento que se está analizando se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley





- **ÁMBITO DE APLICACIÓN:** servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro
- **EXCEPCIONES:**
  - Servicios no económicos de interés general
  - Servicios financieros
  - Servicios y redes de comunicaciones electrónicas
  - Servicios en el ámbito del transporte
  - Servicios de las empresas de trabajo temporal
  - Servicios sanitarios
  - Servicios audiovisuales
  - Actividades de juego
  - Actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública
  - Servicios sociales
  - Servicios de seguridad privada
  - **Esta Ley no se aplicará al "ámbito tributario"**

*FiN*





### 3. Implicaciones fiscales

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ómnibus)

- **OBJETIVO:**
  - Adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009 (paraguas) → **obligatorio**
  - Extender los principios de buena regulación a sectores y servicios no afectados por la Directiva (ej. colegios profesionales) → **voluntario** [para dinamizar en mayor medida el sector servicios y alcanzar ganancias de competitividad]



- **Modificación del art. 84.1 LBRL**

- Las **Entidades** locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:
  - a) Ordenanzas y bandos.
  - b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. **No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.**
  - c) Sometimiento a **comunicación previa** o a **declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
  - d) Sometimiento a **control posterior** al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.



- **Nuevo artículo 71 bis Ley 30/1992**
  - **Declaración responsable**: documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
  - **Comunicación previa**: aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.
  - Ambas permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las **facultades de comprobación, control e inspección** que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.



- **En definitiva...**

- Desaparece la obligación de solicitar algunas licencias municipales → será suficiente cumplir las condiciones del régimen de declaración responsable o comunicación previa
- Repercusiones sobre Ordenanzas Fiscales:
  - Tasas por prestación de servicios afectados por la Directiva (los que no requieren ya licencia) → nuevas tasas por **control posterior**
  - Tasas por la actividad administrativa necesaria para conceder una **licencia** y tasas por **aprovechamientos** de la vía pública
  - **ICIO** (exigible por obras que requieren "licencia")







<b>DATOS LIQUIDADOS DE 2007 (%)</b>	<b>Impuestos directos</b>	<b>ICIO</b>	<b>Impuestos indirectos</b>	<b>Tasas por prestación de servicios</b>	<b>Tasas por utiliz. o aprovech. especial</b>	<b>C3</b>	<b>TOTAL ingresos</b>
>1.000.000 hab.	35,69	3,31	5,22	4,38	3,64	18,18	100,00
500.001 a 1.000.000 hab.	35,20	3,61	5,85	7,75	2,69	17,91	100,00
100.001 a 500.000 hab.	33,38	4,66	6,63	8,70	2,24	19,97	100,00
50.001 a 100.000 hab.	33,66	5,21	6,17	10,15	2,16	20,34	100,00
20.001 a 50.000 hab.	33,08	6,00	6,08	12,15	2,17	21,67	100,00
5.001 a 20.000 hab.	30,50	7,47	7,53	12,75	1,96	23,95	100,00
≤ 5.000 hab.	28,12	9,11	9,18	12,25	1,25	25,40	100,00
<b>Total Municipios</b>	<b>32,68</b>	<b>5,70</b>	<b>6,70</b>	<b>9,89</b>	<b>2,28</b>	<b>21,25</b>	<b>100,00</b>



<b>RECAUDACIÓN EFECTIVA EN 2007</b>	<b>Impuestos directos</b>	<b>ICIO</b>	<b>Impuestos indirectos</b>	<b>Tasas por prestación de servicios</b>	<b>Tasas por utiliz. o aprovech. especial</b>	<b>C3</b>
>1.000.000 hab.	90,5	85,1	90,5	88,5	76,2	<b>69,5</b>
500.001 a 1.000.000 hab.	90,0	74,6	83,4	82,9	73,2	<b>77,5</b>
100.001 a 500.000 hab.	88,1	80,6	86,1	83,3	83,8	<b>79,7</b>
50.001 a 100.000 hab.	85,5	80,0	82,8	83,6	82,6	<b>79,7</b>
20.001 a 50.000 hab.	88,1	81,6	81,7	82,3	87,1	<b>80,8</b>
5.001 a 20.000 hab.	86,1	81,9	82,0	82,3	85,9	<b>80,1</b>
≤ 5.000 hab.	86,0	84,4	84,4	85,1	86,1	<b>82,6</b>
<b>Total Municipios</b>	<b>87,7</b>	<b>81,8</b>	<b>84,4</b>	<b>83,5</b>	<b>82,2</b>	<b>79,0</b>

*Porcentajes de recaudación sobre los derechos reconocidos en cada estrato de población*



- **Tasa por control posterior de la apertura de establecimiento comunicada (mediante declaración responsable o comunicación previa)**
  - HECHO IMPONIBLE: actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento en orden al control posterior de la apertura de establecimiento, a efectos de verificar la legalidad
  - DEVENGO: en el momento de inicio de la actividad municipal que constituye el hecho imponible (fecha de presentación de la comunicación de apertura o ampliación de establecimiento)
  - SUJETO PASIVO (contribuyente): personas físicas y jurídicas y Entidades *ex art. 35.4 LGT* y *art. 23 TRLRHL* que comuniquen la apertura de establecimiento
  - CUANTÍA: límite máximo en el “coste del servicio” → ¿inferior al coste del servicio de control a priori, basado en licencias? → **¿merma recaudatoria?**



- **Tasa por actuaciones que siguen sujetas a licencia**
  - HECHO IMPONIBLE: actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento en orden al otorgamiento de una licencia para una determinada actividad o, en su caso, por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local
    - ¿Urbanismo? ¿Medioambiente? ¿Tráfico urbano? ¿Basuras?
    - Clarificar listado **art. 20.4 TRLRHL**
  - DEVENGO: en el momento de la solicitud por el sujeto pasivo
  - SUJETO PASIVO (contribuyente): personas físicas y jurídicas y Entidades ex art. 35.4 LGT y art. 23 TRLRHL que soliciten la correspondiente licencia
  - CUANTÍA: límite máximo en el “coste del servicio” → ¿inferior al coste del servicio de control a priori, basado en licencias?
  - ASPECTOS DE GESTIÓN: coherencia entre la ordenanza fiscal y la tramitación administrativa de la licencia



- **ICIO (art. 100 TRLRHL)**
  - HECHO IMPONIBLE: realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra **para la que se exija obtención de la correspondiente licencia** de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición



- **... ICIO (art. 100 TRLRHL)**

- Interpretación extensiva: la norma no ha sido modificada, por lo que se podría entender que se equipara el otorgamiento de licencia a la comprobación (favorable) ex post de una actividad sujeta a comunicación previa o declaración responsable → **nada cambia**
- Interpretación restrictiva: estrictamente, el ICIO sólo se podría aplicar a actividades en régimen de licencia → **merma recaudatoria**
- Propuesta: modificar la ordenanza fiscal municipal del ICIO para que el impuesto sea aplicable a las construcciones, instalaciones y obras que pasen del régimen de licencia al de comunicación previa o al de declaración responsable (aunque el momento del devengo pueda ser diferente)



# ¿Qué podría ocurrir en caso de incumplimiento del Derecho de la UE?

La “construcción del **concepto de incumplimiento**, caracterizado por su amplitud y objetividad, pues abarca **cualquier infracción** del Derecho comunitario, ya sea **por acción u omisión**, sin que sea precisa la concurrencia de **intencionalidad**”

*Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (2008)*



- En el ámbito de la UE, **causante= responsable**: principio de unicidad del Estado
- "...es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva..."  
*STJCE de 1 de octubre de 1998, Comisión c. España*





- **Responsabilidad frente a particulares:** “... en los Estados miembros de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal...”

*STJCE de 1 de junio de 1999, Konle*



- **Sanciones de la UE**

- **Por déficit excesivo:** artículo 126 TFUE y Pacto de Estabilidad y Crecimiento → multa
- **Por incumplimiento general del Derecho de la UE:** artículo 260 TFUE → suma a tanto alzado o multa coercitiva

¿Cómo repetir una sanción europea?

¿Y en el caso de las EELL?



- **Los antecedentes**

- Mecanismos preventivos

- Procedimientos generales de carácter excepcional e inespecífico: arts. 64 y ss. LBRL
- Procedimiento general de estabilidad presupuestaria
- Acuerdos multilaterales: CARUE, CPFF, CSAL

- Previsiones legales dispersas

- Ámbito específico: subvenciones, fondos europeos, aguas, estabilidad presupuestaria, comercio minorista
- Ley 17/2009 (paraguas) → compensación de deudas

- Responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por daños a particulares con violaciones del derecho de la UE (artículo 140, Ley 30/1992)



- **La primera norma de carácter general:**  
**Proyecto de Ley de Economía Sostenible**
  - ...“regula la responsabilidad por incumplimiento de las normas de Derecho comunitario, generalizando la regulación ya presente en parte de la normativa sectorial”...
  - **D.A. Primera:** “Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, **en la parte que les sea imputable**, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en **las de carácter reglamentario** que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten”



## 4. Conclusiones

- Un modelo sólido de descentralización exige lealtad institucional, coordinación y cooperación
- Las **ordenanzas fiscales municipales** quedan afectadas por la Directiva de Servicios (y la legislación española que la transpone): tasas e ICIO
- El cumplimiento del Derecho de la UE y las sanciones son responsabilidad de todos los niveles de gobierno
- ¿Juegan algún papel las **contribuciones especiales**?
- **Pequeños Ayuntamientos** financiados con tasas → ¿inequidad o insostenibilidad?
- Riesgo potencial de **merma recaudatoria** (unido al efecto muy real de la crisis)

¡Gracias!

Roberto Fernández Llera

[www.unioviedo.es/rflera](http://www.unioviedo.es/rflera)

