

Mediante escrito de fecha de 4 de enero de 2017, con entrada el mismo día en el registro de Diputación con el número, con entrada en el registro auxiliar del Servicio de Asistencia a Municipios el 13 del mismo mes, el señor Alcalde del Ayuntamiento deformula una solicitud de informe sobre una serie de consultas relacionadas con el cobro de la tasa de las escuelas deportivas. Accediendo a lo solicitado se procede a emitir el presente

INFORME

Con base, por resultar de la solicitud de informe, en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- Se acompaña a la solicitud de informe de los siguientes documentos:

1.- Ordenanza de la Tasa por la prestación de los servicios de Enseñanzas impartidas en cursos y escuelas deportivas. (Sin indicación del BOP en el cual ha sido publicada). **En adelante "Ordenanza nº 1"**. Páginas 2 a 3

2.- Ordenanza reguladora de la Tasa por la utilización de las instalaciones deportivas municipales. (Publicada en el BOP 180 de fecha 09/08/2010 según nota que figura al final del documento). **En adelante "Ordenanza nº 2"**. Páginas 3 a 6

3.- Documentación informativa de la Concejalía de Deportes sobre las escuelas deportivas y modelos de solicitud. Páginas 7 a 10

4.- Escrito con nº de entrada 2712 de Don solicitando la devolución de ingreso indebido por la tasa de escuelas deportivas. Páginas 11 y 12

5.- Notificación con nº de salida 1587 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 02/11/2016 dando contestación al escrito del punto anterior. Páginas 13 a 15.

6.- Escrito de la Concejalía de Cultura dirigido a Don rogando el ingreso de 15 € por la participación de uno de sus hijos en las Escuelas Deportivas e indicando las posibles consecuencias de su impago. Página 16

7.- Escrito de con nº de entrada 3044 formulando alegaciones frente al escrito de la Concejalía de Cultura. Páginas 17 y 18

8.- Escrito de con nº de entrada 3045 formulando recurso de reposición contra el acuerdo de la Junta de Gobierno con nº de salida 1587. Páginas 19 a 21

9.- Copia del BOP 278 de 16/12/2016 que contiene la Ordenanza reguladora de la tasa por la utilización de las instalaciones deportivas municipales y la Ordenanza reguladora de la tasa por la prestación de los servicios de enseñanzas impartidas en cursos y escuelas deportivas municipales. **En adelante "las nuevas ordenanzas"**. Páginas 22 a 26

10.- Copia del BOP 286 de 29/12/2016 que contiene anuncio de rectificación de errores de la publicación de la publicación del BOP 278 de 16/12/2016. Página 27

11.- Escritos con nº de entrada 3181 y 3270 de Don, concejal del PP en dicho Ayuntamiento en el que se solicita que se tenga interpuesto recurso contra el acto de recaudación de la tasa, se declare la nulidad del acto de recaudación y la devolución íntegra del importe de 75 € cobrado de manera irregular o subsidiariamente la devolución a las familias y usuarios, del 25 % cobrado en exceso, en la tasa de inscripción a las escuelas deportivas. Páginas 28 y 30

12.- Escrito con nº de entrada 3239 de Don, concejal del en dicho Ayuntamiento en el que se interpone recurso de reposición contra la aprobación de la modificación de diversas ordenanzas y se declare la nulidad de los acuerdos adoptados. Páginas 31 y 32

II.- En el escrito de solicitud de informe se formulan una pluralidad de cuestiones que, en resumen, son las siguientes:

a.- Validez de la impugnación formulada por un Concejal del en sus escritos con nº de entrada 3181 y 3270 y si procede o no la devolución de ingresos y el procedimiento para llevarlo a cabo.

b.- Validez de la impugnación de varias ordenanzas por un Concejal del en su escrito con nº de entrada 3239 y la posibilidad de subsanar la falta de informe económico-financiero en el expediente de aprobación de aquellas.

c.- Análisis de los distintos recursos planteados por Don en relación al cobro indebido de la tasa y sobre la posibilidad de cobrar las cantidades dejadas de ingresar por parte del Ayuntamiento.

d.- Análisis de la posibilidad de poder cobrar cantidades superiores a las fijadas en la Ordenanza justificándolo en una ampliación de los servicios prestados.

e.- Análisis de la posibilidad de cobrar 60 € en la tasa por las escuelas deportivas por 8 meses de formación aplicando las ordenanzas antiguas que preveían el cobro de 20 €/trimestre.

A los que resultan de aplicación los presentes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Matizaciones previas:

Antes de entrar en el análisis de cada uno de los puntos respecto a los que se solicita informe, es preciso hacer una serie de precisiones en relación con el expediente remitido y con las ordenanzas objeto de análisis.

1.- En el título de ninguna de las ordenanzas objeto de análisis se menciona que estamos ante Ordenanzas fiscales. Su carácter fiscal se deduce del artículo 1 por remisión al Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Las ordenanzas tampoco aparecen numeradas lo cual dificulta, no solo la gestión por parte del Ayuntamiento, sino la consulta e información de su contenido por parte de los contribuyentes.

2.- Las Ordenanzas examinadas deberían completarse con Ordenanzas reguladoras de los distintos servicios y no introducir estas cuestiones en la ordenanza fiscal.

3.- La redacción de las ordenanzas fiscales es confusa y da lugar a interpretaciones diversas en relación con la aplicación de la tasa de las escuelas deportivas. El propio contenido de la ordenanza es insuficiente para aclarar estas dudas y no consta la existencia de ninguna circular interpretativa de la misma que solviente estas lagunas.

SEGUNDO.- Recursos, reclamaciones y alegaciones de Don

El reclamante alega, en sus diferentes escritos, que el importe a abonar por las Escuelas Deportivas son 60 € mientras que el Ayuntamiento entiende que la cantidad a abonar son 75 €.

Si analizamos las ordenanzas resulta que el artículo 6 de la "**Ordenanza nº 1**" por la tasa por la prestación de los servicios de enseñanzas impartidas en cursos y escuelas deportivas, en su epígrafe 6º señala una tarifa de 12 € mes /alumno/curso de verano y de 12 €/alumno/curso de invierno.

Por su parte el artículo 6 de la "**Ordenanza nº 2**" reguladora de la tasa por la utilización de las instalaciones deportivas municipales en su punto 2 Instalaciones deportivas prevé una tarifa para las escuelas deportivas de 20 €/trimestre y de 60 €/año sin especificar si estamos ante una tarifa que tiene que abonar cada alumno por la reserva y utilización de las instalaciones deportivas durante todo el trimestre/año o si es una tarifa que debe abonar cada alumno por recibir el servicio de escuelas deportivas. El mismo artículo en su punto 3 Cuota por participación del alumno en las escuelas deportivas señala que todo alumno que participe en las **escuelas deportivas con monitor**, deberá pagar una tasa anual de 60 € que repercutirá en material deportivo para los alumnos y en el mantenimiento de las instalaciones deportivas. La presente ordenanza nada dice sobre la posible derogación de las tarifas contenidas en la "**Ordenanza nº 1**" por la tasa por la prestación de los servicios de enseñanzas impartidas en cursos y escuelas deportivas.

Si entendemos vigentes las dos ordenanzas, un alumno que se quiera matricular en las escuelas deportivas podría estar sujeto a las siguientes tarifas:

- 12 €/alumno/curso de verano y/o 12 €/alumno/curso de invierno
- 20 €/trimestre o 60 €/año. No queda claro en la ordenanza si es una tarifa por el alquiler/ocupación de las instalaciones deportivas para los cursos de las escuelas deportivas o si se trata de la tarifa por el servicio de las escuelas deportivas. Si fuese lo primero, tampoco queda claro si sería una tarifa por alumno o una tarifa a abonar por el organizador

de las escuelas deportivas. De los documentos que presenta el Ayuntamiento parece deducirse que entienden que es una tarifa por la prestación del servicio de escuelas deportivas.

- 60 € de cuota anual de participación del alumno en las escuelas deportivas con monitor para material deportivo y el mantenimiento de las instalaciones deportivas

La redacción de las ordenanzas vigentes en el momento en el que el reclamante hizo la solicitud para participar en las escuelas deportivas permite múltiples interpretaciones en sentidos diversos y posiblemente la opinión jurídica que vierta este informante será dispar o diferirá de la que pueda emitir otro técnico sobre esta misma materia dada las deficiencias observadas en la redacción de aquellas.

Dicho lo anterior, desconocemos porque el Ayuntamiento considera que la cantidad a abonar por los alumnos de las escuelas deportivas tiene que ser de 75 € la primera actividad y de 35 € la segunda (anualmente). Tampoco tenemos claro que lo único que tenga que pagar el alumno sean 60 € ya que parece que debería abonar varias tarifas por conceptos distintos (60+60+12).

En este punto, es interesante analizar si opera la prohibición de doble imposición. Es reiterada la Jurisprudencia que prohíbe la doble imposición por el mismo hecho imponible aunque los jueces sí que permiten que un mismo acto pueda estar sujeto a dos tasas distintas siempre que el hecho imponible sea distinto. Es decir, el contribuyente que se dé de alta en los cursos de las escuelas deportivas podría estar sujeto a varios hechos imponibles consistente en la utilización de las instalaciones deportivas (ocupación de dominio público) y a la prestación del servicio de escuelas deportivas con monitor (prestación de servicios) y por tanto no habría doble imposición. Ahora bien, de la redacción de las ordenanzas no es fácil deducir cual es el hecho imponible que se está grabando en cada uno de los epígrafes de ambas ordenanzas¹.

En relación con lo anterior, el recurrente alega que la tarifa que figura en el epígrafe 6º del artículo 6 de la "Ordenanza nº 1" esta derogada por la "Ordenanza nº 2" y además, entiende que la tarifa que figura en el punto 2 Instalaciones deportivas es la misma a la que se refiere el punto 3 Cuota por participación del alumno en las escuelas deportivas. Este informante considera que no se produce la derogación tácita alegada dado que la "Ordenanza nº 1" fija una tarifa por la realización de cursos de invierno y/o de verano en las escuelas deportivas mientras que la "Ordenanza nº 2" fija una tarifa trimestral/anual por la celebración de las escuelas deportivas sin distinguir entre cursos de verano y de invierno. De tal forma que según el tipo de cursos que organice la corporación se podría estar aplicando una u otra tarifa pero lo que parece evidente es que ambas responden al mismo hecho imponible y por tanto no se puede tributar por una si se tiene que tributar por la otra. En cuanto a la posibilidad de que las tarifas del punto 2 y del punto 3 de la "Ordenanza nº 2" sean la misma, es una de las interpretaciones posibles dada la redacción que tiene la ordenanza, sin embargo cabe otra interpretación y es que el punto 3 regule una tarifa para

¹ "Ordenanza nº 2" en su artículo 2 dice: "constituye el hecho imponible de esta tasa, la utilización de cualquiera de los servicios e instalaciones deportivas municipales, naciendo la obligación de contribuir cuando la utilización se inicie o desde que se soliciten los diferentes servicios, o por el acceso a dicho recinto"

cubrir los costes de material deportivo y mantenimiento de las instalaciones deportivas mientras que las otras tarifas se refieren a la matrícula de los cursos y al pago del resto de gastos como puede ser el monitor.

Si entendemos, como hace el recurrente, que el punto 2 y el punto 3 simplemente son una reiteración de la misma tarifa, en ese caso el Ayuntamiento solo podría cobrarle 60 €. Si por el contrario, entendemos que la tarifa del punto 2 es distinta de la del punto 3 porque la primera lo que grava es la prestación del servicio de escuelas deportivas y la segunda lo que grava es la financiación del material deportivo y del mantenimiento de las instalaciones necesario para prestar dichos servicios, entonces sería posible liquidar simultáneamente las tarifas del punto 2 y del punto 3 de la "Ordenanza nº 2".

Dado que en la documentación que ha presentado el Ayuntamiento no se acompaña ninguna circular sobre la aplicación de estas ordenanzas fiscales, hemos de estar a lo que manifiesta en sus distintos escritos y a lo que ha venido haciendo hasta el momento actual. De la documentación presentada parece deducirse que el Ayuntamiento considera que las tarifas que figuran en los punto 2 y 3 de la "Ordenanza nº 2" se refieren al mismo hecho imponible de tal forma que el punto 3 no deja de ser una aclaración de la tarifa señalada en el punto 2. Si atendemos a todo esto, en base a que la Administración no puede ir contra sus propios actos y al principio de seguridad jurídica, entendemos que la tarifa a abonar por el Servicio de las Escuelas Deportivas que tendría que haber abonado el recurrente debería ser de 60 € única y exclusivamente.

Llegado a esta conclusión, si el contribuyente ha hecho un ingreso superior (75 €) procede tramitar un expediente de devolución de ingresos indebidos por la cantidad ingresada en exceso (15 €).

El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL) señala cuales son los recursos que integran la hacienda local entre los cuales se encuentran las tasas. Los artículos 6 a 19 del TRLHL regulan las normas generales y las normas de imposición y ordenación de todos los tributos, incluidas las tasas. Los artículos 20 a 27 contiene la normativa específica sobre los distintos elementos que integran la tasa y que se tienen que regular en las ordenanzas fiscales. Dado que estamos ante un tributo NO es posible cobrar cantidades que no estén previstas en la ordenanza fiscal aunque el Ayuntamiento amplíe los servicios prestados.

En el caso de que la corporación decida ampliar los servicios que presta a sus vecinos y quiera cobrarlos tendrá que planificar previamente la modificación de la ordenanza fiscal que regula las tarifas que va a cobrar por aquellos.

Dicho todo lo anterior, tampoco procede que el Ayuntamiento exija el cobro de los 75 € a aquellos contribuyentes que pagaron las cantidades que se ajustaban a las tarifas que tenía aprobadas el Ayuntamiento en el momento de hacer la matrícula y mucho menos que se inicien el cobro en vía ejecutiva cuando se carece de cobertura legal para ello.

Relacionado con todo lo anterior, el Ayuntamiento pregunta por la validez de que en épocas anteriores se estuviesen celebrando las escuelas deportivas durante 8 meses y se cobrase 60 € cuando la tarifa al trimestre es de 20 €. Si el alumno se matricula por la cuota anual está obligado a abonar los 60 € por todo el curso con independencia de que este dure 8 o 9 meses. Ahora bien, el problema podría surgir si un alumno se matricula trimestralmente y solo recibe dos meses de clase en las escuelas deportivas ya que la propia ordenanza no prevé una regla de prorrateo para estos supuestos. En este supuesto, entendemos que el Ayuntamiento no podría cobrar una tarifa trimestral por un servicio que solo va a prestar al usuario del mismo durante dos meses ya que la jurisprudencia reiteradamente ha dicho que no es posible cobrar por servicios que no se prestan. (Artículo 26.3 del TRLHL).

TERCERO.- Reclamaciones nº 3181 y 3270 formuladas por el Concejal del

Legitimación: según el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local los miembros de la Corporación Local está legitimados para impugnar en vía contencioso-administrativa los actos y acuerdos que hubiese votado en contra. Si pueden recurrir en vía contenciosa, evidentemente también lo pueden hacer en vía administrativa. La STC 173/2004 ha ampliado la legitimación de los concejales señalando que estos pueden impugnar los actos que dicte la corporación, aunque no los hayan votado en contra, cuando no formaban parte del órgano que ha adoptado el acuerdo.

Acto recaudatorio: el recurrente impugna los actos recaudatorios del Ayuntamiento. Ahora bien, en el expediente remitido, no consta que el Ayuntamiento haya dictado ningún acto liquidatorio para el cobro de los cursos ni que se haya aprobado ningún padrón. Es más, visto el modelo de inscripción en las escuelas deportivas se aprecia que el ingreso se realiza por los contribuyentes con carácter previo al inicio del curso como si estuviésemos ante una Autoliquidación por parte de aquellos. Resaltar que ninguna de las ordenanzas remitidas indican de forma explícita que el régimen de declaración de las presentes tasas es el régimen de autoliquidación.

Partiendo de lo anterior, la duda surge sobre si el concejal está legitimado para impugnar todas las autoliquidaciones que hayan presentado los vecinos que se han inscrito en las escuelas deportivas. Según el artículo 98 y 118 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT) las actuaciones y procedimientos tributarios podrán iniciarse de oficio o a instancia del obligado tributario, mediante autoliquidación. Por lo anterior, entendemos que no es posible que el reclamante esté legitimado para presentar un recurso de reposición contra todas las autoliquidaciones que se hayan presentado ya que estas suponen simplemente la apertura a instancia de parte del procedimiento tributario que deberían concluir con un acto de comprobación y posterior liquidación definitiva por parte del Ayuntamiento y, en su caso, con el acuerdo de la devolución de las cantidades ingresadas en exceso por los contribuyentes que se inscribieron a los cursos objeto de controversia.

El artículo 120 de la LGT también señala que aquellas autoliquidaciones que se hayan presentado por los obligados tributarios podrán ser objeto de verificación y comprobación por la Administración, que practicará, en su caso, la liquidación que proceda. Asimismo, cuando el obligado tributario considere que una autoliquidación ha perjudicado de cualquier modo

sus intereses legítimos, podrá instar la rectificación de dicha autoliquidación de acuerdo con el procedimiento que se regule reglamentariamente.

Por todo lo anterior procede desestimar el recurso planteado por el concejal del PP dado que carece de legitimación para recurrir las autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes ya que estas no constituyen un acto tributario sino que suponen un acto de inicio del expediente de gestión tributaria.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que el Ayuntamiento entienda que el escrito que ha formulado el concejal del..... no se trata de un recurso propiamente dicho y lo reconduzca hacia el fondo mismo de la petición que se formula en el mismo (la solicitud de devolución de lo indebidamente ingresado). Si el Ayuntamiento opta por esta postura, el escrito del concejal tendría la consideración de una denuncia pública o de una solicitud de inicio de oficio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos (artículo 98 y 144 de la LGT y artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que se aplica supletoriamente)

CUARTO.- Devolución de ingresos indebidos.

Como hemos visto en el Fundamento de Derecho segundo, la ordenanza solo prevé el cobro de 60 € en concepto de tasa por la inscripción a las escuelas deportivas por lo que aquellos contribuyentes que hayan abonado 75 € han ingresado 15 € en exceso y pueden solicitar la devolución por ese importe.

Como hemos visto en el Fundamento de Derecho tercero, el procedimiento de devolución de ingresos indebidos se puede iniciar a instancia del particular o de oficio por la administración. También hemos visto que la inscripción se habría hecho en régimen de autoliquidación y por tanto el Ayuntamiento puede llevar a cabo un procedimiento de comprobación y liquidación definitiva de las tasas recaudadas acordando la devolución de ingresos.

En cuanto al procedimiento de devolución de ingresos indebidos, el artículo 14 del TRLHL se remite a los artículos 32 y 220 de la Ley General Tributaria. Los artículos 14 y siguientes del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa desarrollan este procedimiento.

Destacar que en el caso de producirse un ingreso indebido y que proceda su devolución, la corporación va a tener que abonarle al contribuyente el interés de demora regulado en el artículo 26 de la LGT, sin necesidad de que el obligado tributario lo solicite. A estos efectos, el interés de demora se devengará desde la fecha en que se hubiese realizado el ingreso indebido hasta la fecha en que se ordene el pago de la devolución.

Por otra parte, el artículo 66 y 67 de la LGT establecen que el derecho a solicitar la devolución por los ingresos indebidos prescribe a los cuatro años desde que se ha producido aquel.

QUINTO.- Reclamación nº 3239 formulada por el Concejal del mediante la cual se formula recurso de reposición contra la aprobación de "las nuevas ordenanzas".

El artículo 19 del TRLHL señala que contra las ordenanzas fiscales solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo. A sensu contrario, no cabe la interposición del recurso de reposición formulado por el referido concejal.

Si analizamos el fondo de la cuestión, el artículo 25 del TRLHL señala que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

La jurisprudencia ha entendido que la ausencia del citado informe supone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas aplicando el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad judicial, el artículo 19.2 del TRLHL señala que si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada.

No cabe la subsanación cuando la ordenanza incurre en un motivo de nulidad de pleno derecho. Ante esta situación, el Ayuntamiento tiene la opción de tramitar un expediente de nulidad de pleno derecho de las "nuevas ordenanzas" siguiendo el trámite que señalan el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en el mismo acuerdo, se hace constar la restauración de las tarifas vigentes en la ordenanzas antes de ser modificadas.

Otra opción, concurrente con la anterior, sería que el Ayuntamiento volviese a tramitar la modificación de las ordenanzas e incorporase al mismo el estudio técnico-económico que justifique que las tarifas objeto de aprobación no superan el coste del servicio.

CONCLUSIONES

Visto cuanto antecede se concluye pues lo siguiente:

PRIMERO.- En relación a las reclamaciones formuladas por el concejal del en sus escritos con registro 3181 y 3270 procede que el Ayuntamiento acuerde o bien la desestimación de los mismos por carecer de legitimación en este supuesto o bien que

DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

entienda que estamos ante una solicitud de inicio de oficio de un expediente de devolución de ingresos indebidos en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Tercero.

SEGUNDO.- El procedimiento de devolución de ingresos indebidos y las cantidades a abonar se debe ajustar a lo que dispone la Ley General Tributaria y se explica en el Fundamento de Derecho Cuarto.

TERCERO.- En relación al recurso de reposición planteado por el concejal del..... en sus escritos con registro 3239 procede desestimar el mismo por los motivos expuestos en el Fundamento de Derecho Quinto. Sin perjuicio de lo anterior, en ese punto se analiza la nulidad de la ordenanza por la falta del informe económico-financiero y las posibles vías para solventar el problema.

CUARTO.- El resto de cuestiones formuladas en la solicitud se analizan y resuelven en el Fundamento de Derecho Segundo llegando a la conclusión que procede la devolución a Don de las cantidades que ha ingresado en exceso por la inscripción en las Escuelas Deportivas.

Es cuanto procede informar, parecer jurídico que queda sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho y que no suple el contenido de cualesquiera otros informes emitidos con carácter preceptivo o facultativo para la válida adopción de acuerdos.

Toledo a 20 de enero de 2017