

ASUNTO: HACIENDA/TASAS

Exención solicitada por Comunidad de Regantes del pago de la tasa por el servicio de Guardería Rural.

321/16

F

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Escrito del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XX sobre el asunto epigrafiado y en el que plantea que al Ayuntamiento por parte de una Comunidad de Regantes se solicita de exención de la tasa de Guardería Rural y Mejora de Caminos correspondiente al ejercicio 2016, en relación a los Bienes Inmuebles Rústicos argumentando que la Comunidad de Regantes está exenta de su titularidad siendo esta municipal, como son, caminos principales y secundarios, acompañando certificaciones catastrales que se aportan.

E igualmente argumenta que la superficie expropiada por la administración, considerada improductiva al objeto de la instalación de tuberías y construcción de desagües en la Zona Oficial Regable, entregadas estas obras a esa Comunidad para mantenimiento y conservación de dichas infraestructuras, se supone no imputable el concepto de Guardería Rural ya que, esta Comunidad, con carácter de Corporación de Derecho Público adscrita al Organismo de Cuenca, posee su propio Servicio de Guardería.

En la Ordenanza municipal reguladora de la tasa se dispone:

“Artículo 8.º.- Exenciones, reducciones y demás beneficiarios legalmente aplicables. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 39/88 de 28 de Diciembre, no se reconoce beneficio tributario alguno, salvo los que sean consecuencia de lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales o vengan previstos en normas con rango de Ley, excepto los expresamente contemplados en el anexo, si lo hubiera.”

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

III. FONDO DEL ASUNTO.-

Aunque no sea objeto de la consulta, no podemos pasar por alto las dificultades de configuración que históricamente ha tenido de la denominada “tasa de Guardería Rural y mejora de caminos”.

A tal efecto, destacamos la Sentencia del TSJ Extremadura de 16 de mayo de 2016, que realiza una certera consideración de dicha tasa:

“En cuanto al hecho imponible consistente en la prestación del servicio de Guardería Rural, debemos señalar que la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, ha sido modificada en diferentes ocasiones, y en una de ellas, lo ha sido precisamente para dar entrada al supuesto de vigilancia especial de Guardería Rural. Los artículos 20 y 21 de la Ley 39/88, en su redacción originaria, prohibían la imposición de una tasa por el concepto de vigilancia pública en general. Sin embargo, la reforma efectuada por la Ley 25/98, 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, introdujo la posibilidad de establecer tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local en los casos de Guardería Rural (apartado d) y vigilancia especial de los

establecimientos que lo soliciten (apartado f). Se trata, por tanto, de dos diferentes supuestos de vigilancia especial que no están incluidos en el concepto de vigilancia pública en general. A la vista de la reforma legal, criterio que se mantiene en el artículo 20,4 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, no puede negarse la habilitación legal para establecer como hecho imponible la prestación del servicio de Guardería Rural. La prestación de este servicio afecta o beneficia de modo particular a los sujetos pasivos que, en el caso del recurrente, es el propietario de fincas rústicas en el término municipal de Monesterio. Es por ello que en relación a este hecho imponible no puede hacerse reproche alguno de legalidad desde el momento en que ha sido establecido en la propia norma legal reguladora de las Haciendas Locales, no sirviendo ya como criterio de interpretación la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de noviembre de 2001, que confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de marzo de 1996, citada por la parte actora en su escrito de demanda y que se refiere a una tasa aprobada antes de la modificación de la Ley 39/88, por la Ley 25/98. Esta tasa por Guardería Rural beneficia de forma particular a la parte actora al ser propietaria de fincas rústicas en el término municipal de Monesterio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

SÉPTIMO.- El problema que suscita la tasa que estamos examinando es que aunque estamos ante una tasa única que recibe el nombre de tasa por Guardería Rural, el hecho imponible que origina el nacimiento de la obligación tributaria es doble, al tener en cuenta no sólo la prestación del servicio de Guardería Rural sino también la prestación del servicio de adecuación y mantenimiento de caminos rurales, sin que en el artículo 5 se establezca una cuota diferenciada en atención a cada uno de estos supuestos sino una única cuota que, por tanto, engloba tanto el servicio de Guardería Rural como la adecuación y mantenimiento de los caminos rurales. Adelantamos que así como no existe obstáculo legal a la imposición de una tasa por el servicio de Guardería Rural no es legalmente viable el establecimiento de una tasa por el mantenimiento de los caminos rurales, lo que necesariamente afecta al artículo 2 de la Ordenanza Fiscal impugnado en el presente recurso contencioso-administrativo, al no poder separarse los dos supuestos que constituyen el

hecho imponible tanto en su definición contenida en el artículo 2 como en la cuota tributaria que resulte procedente, conforme al artículo 5. Así pues, el Ayuntamiento podrá establecer una tasa por la prestación del servicio de Guardería Rural pero únicamente por este hecho imponible sin incluir el servicio de adecuación y mantenimiento de caminos rurales, y visto que en la Ordenanza vigente no existe separación de las partes que integran el hecho imponible al tratarse de una única tasa, resulta afectado todo el artículo 2 de la Ordenanza Fiscal pues su mantenimiento en los términos en que está redactado implica el pago de una cuota tributaria única por un doble supuesto de hecho que es nulo en uno de sus apartados.

La tasa es, como señala el artículo 26 de la Ley 230/63, de 28 de Diciembre, General Tributaria, vigente en el momento de dictarse la Ordenanza Fiscal, y el artículo 20 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, un tributo en el que se retribuye la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa que beneficia o afecta de modo especial al sujeto pasivo. La imposición de una tasa por el «servicio de adecuación y mantenimiento de caminos rurales» no está prohibido expresamente en el artículo 21 de la Ley 39/88, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, pero tampoco está permitida en el artículo 20 del mismo texto legal. En la forma genérica en que ha sido aprobado el hecho imponible por el servicio de adecuación y mantenimiento de caminos rurales, según la establecido en el artículo 2 de la Ordenanza Fiscal, el mismo no es encuadrable en el concepto de tasa debido a que no es posible concretar los caminos rurales que van a ser objeto de adecuación y mantenimiento, ya que no puede estimarse que anualmente este servicio de adecuación y mantenimiento de caminos rurales vaya a extenderse a todos los caminos rurales del término municipal, y que además todos los titulares de fincas rústicas obtengan un beneficio particular por la prestación del servicio con independencia del lugar donde se encuentren sus fincas y los caminos sobre los que se realicen inversiones. A diferencia del anterior hecho imponible al ser viable la extensión del servicio de Guardería Rural a todo el término municipal en beneficio particular de los titulares de fincas rústicas. La Administración demandada cita en apoyo de su pretensión el artículo 20 de la Ley 12/2001, de 15 de Noviembre, de caminos público de Extremadura, precepto que se refiere a la realización de inversiones para la conservación y mantenimiento de los caminos rurales, lo que conlleva al

relacionar el servicio con la financiación de la inversión necesaria que la tasa podrá recaer únicamente sobre aquellos titulares de fincas rústicas que claramente obtengan un beneficio particular por el mantenimiento de los caminos públicos, algo que puede concretarse en atención a los proyectos que se realicen para cada ejercicio pero no de forma indeterminada tanto en cuanto a los sujetos pasivos como a los caminos rurales. A lo que se suma que este precepto tendrá que ponerse en relación con la legislación estatal que regula el sistema tributario local, conforme al artículo 133 de la Constitución Española. El establecimiento de esta tasa, por tanto, obligaría a concretar los caminos sobre los que se van a realizar obras de mantenimiento para especificar los sujetos que realmente se ven beneficiados por la prestación de este servicio, no siendo el mantenimiento general de los caminos rurales una actividad municipal que pueda considerarse un servicio con un beneficiario concreto. Es más, realmente la realización de obras en caminos rurales nos conduciría a estimar que la figura tributaria más adecuada para su financiación no sería la tasa sino las contribuciones especiales por la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos."

Respecto al sujeto pasivo de la tasa por Guardería Rural, tratándose ésta de la prestación de un servicio, el art. 23 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) dispone que son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas, así como las entidades a que se refiere el art. 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) :

"a) Que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.3 de esta ley.

b) Que 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 artículo 20.4 de esta ley."

Asimismo, el apartado 2º del art. 23 TRLRHL indica que tendrán la condición de sustitutos del contribuyente:

"a) En las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

b) En las tasas establecidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas previstas en la normativa sobre suelo y ordenación urbana, los constructores y contratistas de obras.

c) En las tasas establecidas por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio, las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo.

d) En las tasas establecidas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial por entradas de vehículos o carruajes a través de las aceras y por su construcción, mantenimiento, modificación o supresión, los propietarios de las fincas y locales a que den acceso dichas entradas de vehículos, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios."

Por tanto, no es necesario que el sujeto pasivo sea el propietario de los terrenos, puesto que, dependiendo de cómo se haya configurado el sujeto pasivo en la Ordenanza, podría serlo el que ocupe o disfrute los terrenos, o, de ser sustituto del contribuyente el propietario de los terrenos, éste puede repercutir la tasa al que ocupa o disfruta de los terrenos. Así, no hay ningún inconveniente para que, de una forma u otra, acabe pagando la tasa la Comunidad de Regantes.

Ahora bien, el servicio tiene que prestarse de tal manera que si, respecto de los terrenos afectados, la Guardería Rural no se presta por el Ayuntamiento, éste no puede cobrar la tasa.

No se trata de una exención (que legalmente no es posible), sino de que el servicio no se preste porque la Comunidad de Regantes tenga, en su caso, derecho a su propia Guardería Rural.

IV. CONCLUSIONES.-

1ª. El mantenimiento y conservación de caminos no puede articularse a través de una tasa, sino de, en su caso, contribuciones especiales.

2ª. La vigilancia especial de Guardería Rural se trata de un servicio que debe realizarse, efectivamente, para que pueda el Ayuntamiento percibir la tasa. Si existen algunos terrenos en los que el Ayuntamiento no presta el servicio de Guardería Rural, éste no puede cobrar la tasa a los propietarios o a los que ocupan los terrenos.