

3. Otras disposiciones

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN de 12 de diciembre de 2011, por la que se ordena la publicación del Informe de Fiscalización de las tasas y precios públicos en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes, correspondiente al ejercicio 2008.

En virtud de las facultades que me vienen atribuidas por el artículo 21 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y del acuerdo adoptado por el Pleno de esta Institución, en la sesión celebrada el 19 de octubre de 2011,

R E S U E L V O

De conformidad con el art. 12 de la citada Ley 1/1988, ordenar la publicación del Informe de Fiscalización de las tasas y precios públicos en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes, correspondiente al ejercicio 2008.

Sevilla, 12 de diciembre de 2011.- El Presidente, Antonio M. López Hernández.

FISCALIZACIÓN DE LAS TASAS Y DE LOS PRECIOS PÚBLICOS EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN COMPRENDIDA ENTRE 25.000 Y 50.000 HABITANTES

EJERCICIO 2008

(SL 06/2009)

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 19 de octubre de 2011, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar por unanimidad el Informe de Fiscalización de las tasas y precios públicos en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes, correspondiente al ejercicio 2008.

Í N D I C E

- I. INTRODUCCIÓN
- II. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA
- III. LIMITACIONES AL ALCANCE

IV. LAS TASAS Y LOS PRECIOS PÚBLICOS

V. INCIDENCIA DE LAS TASAS Y DE LOS PRECIOS PÚBLICOS EN LOS PRESUPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

- V.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS
- V.2. INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS
- V.3. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DEL EJERCICIO CORRIENTE
- V.4. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE EJERCICIOS CERRADOS

VI. ANÁLISIS DE LAS TASAS Y DE LOS PRECIOS PÚBLICOS SELECCIONADOS

- VI.1. APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS
- VI.2. ACTUACIONES URBANÍSTICAS
- VI.3. OCUPACIÓN DE LA VÍA PÚBLICA CON ESCOMBROS, ARENAS, MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, ETC.
- VI.4. RETIRADA DE VEHÍCULOS
- VI.5. BODAS CIVILES
- VI.6. AYUDAS A DOMICILIO

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- VIII. ANEXOS
 - ANEXO I
 - ANEXO II

A B R E V I A T U R A S

- CE Constitución Española de 1978
- € Euros
- ICIO Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras
- LRHL 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
- m € Miles de euros
- M € Millones de euros
- OOAA Organismos Autónomos
- STS Sentencia del Tribunal Supremo

I. INTRODUCCIÓN

1. La Ley reguladora de las Haciendas Locales, al enumerar los recursos de las Entidades locales, incluye, entre otros, las tasas y los precios públicos. Los primeros tienen la consideración de tributos, junto a los impuestos y a las contribuciones especiales, y los segundos no tienen naturaleza tributaria. Ambos recursos públicos se caracterizan por su naturaleza retributiva, es decir, gravan el beneficio, real o presunto, que el sujeto pasivo obtiene al permitirle la Administración utilizar los bienes de dominio público o al prestar la Administración un servicio público o realizar una determinada actividad.

2. Las tasas se pueden exigir en dos supuestos: en primer lugar, por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Así, los municipios pueden establecer tasas por la instalación de quioscos en la vía pública, por las entradas de vehículos a través de las aceras, por la instalación de anuncios en terrenos públicos, por la ocupación de terrenos de uso público con mesas, sillas, tribunas, etc.

En segundo lugar, por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas en régimen de derecho público de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) que no sean de solicitud o recepción voluntaria por los administrados, o b) que no se presten o realicen por el sector privado. Así, se podrán exigir tasas por el otorgamiento de licencias urbanísticas o licencias de apertura de establecimientos, por servicios de prevención y extinción de incendios, servicios de alcantarillado, recogida de residuos sólidos urbanos, servicios de matadero, visitas a museos, exposiciones, etc.

3. Por su parte, los precios públicos gravan la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia local, siempre que no se cumplan los requisitos anteriores, es decir, siempre que no se puedan considerar como tasas.

En todo caso, no podrán exigirse tasas ni precios públicos por los servicios siguientes: a) abastecimiento de agua en fuentes públicas, b) alumbrado de vías públicas, c) vigilancia pública en general, d) protección civil, e) limpieza en la vía pública, y f) enseñanza en los niveles de educación obligatoria (arts. 21 y 42 LRHL).

4. Las tasas, en su condición de tributos, requieren que la Entidad local acuerde su imposición y apruebe la correspondiente ordenanza fiscal (art. 15 LRHL). Las ordenanzas fiscales deben contener: la determinación del hecho imponible, los sujetos pasivos, los responsables, la base imponible y liquidable, el tipo de gravamen, etc. El procedimiento de aprobación de tales ordenanzas exige un acuerdo provisional, información pública, acuerdo definitivo y publicación en el boletín oficial correspondiente.

5. En el caso de los precios públicos, su establecimiento y regulación precisa acuerdo del Pleno que se podrá delegar en la Junta de Gobierno. El acuerdo determinará los obligados al pago, su cuantía, el cobro, etc.

Las Entidades locales no podrán exigir tasas o precios públicos si no han cumplido los procedimientos anteriormente reseñados y, en todo caso, si no han prestado el servicio público o no han desarrollado la actividad administrativa.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

6. La finalidad del informe es analizar la gestión que realizan determinados ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de las tasas y los precios públicos, durante el ejercicio económico de 2008.

7. Para ello, se ha establecido, por un lado, un ámbito subjetivo (Entidades locales objeto de fiscalización) y, por otro, uno objetivo (concreción de las tasas y precios públicos que se van a auditar).

Para determinar el ámbito subjetivo se ha tenido en cuenta la conveniencia de auditar los municipios en función de su población. Así, se han elegido los que se encuentran en el tramo de

25.000 a 50.000 habitantes, con la intención de que con esta actuación y con una anterior (*Fiscalización de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes*, SL 04/2008) se auditen los 24 municipios que tenían, según el censo de 2007, esa población.

En el presente informe se han fiscalizado los siguientes: Arcos de la Frontera, Rota, Puente Genil, Almuñécar, Alhaurín de la Torre, Antequera, Rincón de la Victoria, Ronda, Carmona, Coria del Río y Écija (anexo I).

Una vez determinadas las Corporaciones locales objeto de fiscalización, se ha procedido a concretar las tasas y precios públicos que se van a auditar con la intención de que las seleccionadas se exigieran en la mayoría de ellas. De esta forma, se han elegido las exacciones por las siguientes actividades:

- Apertura de establecimientos
- Actuaciones urbanísticas
- Ocupación de la vía pública con escombros, arenas, materiales de construcción, etc.
- Retirada de vehículos
- Bodas civiles
- Ayudas a domicilio

Municipios	Apertura de establecimientos	Actuaciones urbanísticas	Ocupación de la vía pública	Retirada de vehículos	Bodas civiles	Ayudas a domicilio
Arcos de la Ftra.	X	X	X	X	-	X
Rota	X	X	X	X	X	X
Puente Genil	X	X	-	X	-	X
Almuñécar	X	X	X	X	X	X
Alhaurín de la Torre	X	X	X	X	X	X
Antequera	X	-	-	X	X	X
Rincón de la Victoria	X	X	X	X	X	X
Ronda	X	X	X	X	X	X
Carmona	X	X	X	X	X	X
Coria del Río	X	X	-	X	X	X
Écija	X	X	X	X	-	X

cuadro nº 1

8. La fiscalización se ha desarrollado de conformidad con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público y se han realizado las pruebas necesarias para mantener las conclusiones contenidas en el informe.

Por un lado, se ha analizado la incidencia de las tasas y de los precios públicos en los presupuestos de las respectivas Entidades locales y, por otro, se han auditado determinados expedientes administrativos correspondientes a las exacciones seleccionadas.

La lectura adecuada de este informe requiere que se tenga en cuenta el contexto global del mismo. Cualquier conclusión efectuada sobre un párrafo o epígrafe concreto pudiera no tener sentido aisladamente considerada.

Los trabajos de campo han finalizado el 15 de abril de 2011.

III. LIMITACIONES AL ALCANCE

9. El ayuntamiento de Carmona no ha remitido los expedientes de licencias urbanísticas que se han seleccionado, pues, según informa el Jefe de Área de Urbanismo, el personal auxiliar no los localiza. Por su parte, el ayuntamiento de Écija no ha enviado la documentación de los expedientes de retirada de vehículos.

Por consiguiente, en ambas Entidades locales no se han podido extraer conclusiones de tales exacciones.

IV. LAS TASAS Y LOS PRECIOS PÚBLICOS

10. La principal diferencia entre las tasas y los precios públicos radica en que las primeras son prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), ya que son impuestas coactivamente por la Administración, mientras que los segundos carecen de este requisito, pues las

actividades o servicios por los que se exigen son de recepción voluntaria por los ciudadanos y, además, no se prestan solamente por la Administración (situación de monopolio), sino que también se efectúan por las entidades privadas.

En todo caso, la distinción no siempre es sencilla e, incluso, en algunos supuestos, la línea que los separa es extremadamente sutil.

11. En principio, la utilización privativa de los bienes de dominio público municipal o su aprovechamiento especial, siempre tendrá la consideración de tasa. En estos supuestos se da una situación de monopolio, ya que si el particular quiere utilizar los bienes de dominio público no le queda más remedio que solicitar su uso o abstenerse de su utilización.

Por el contrario, cuando la Administración municipal preste un servicio o realice una actividad, en unos casos, podrá ser financiada con tasas y, en otros, con precios públicos. Es más, es posible que una misma prestación o actividad, en unos municipios tenga naturaleza de tasa y en otros de precio público. E, incluso, en un mismo municipio se puede alterar la naturaleza de la exacción si cambian las circunstancias en que se presta.

12. La otra diferencia entre ambos recursos públicos radica en que, en principio, el importe de las tasas por la prestación de servicios o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate. Por el contrario, el importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada. De esta forma, los precios públicos permiten a la Entidad local obtener beneficios de explotación, siempre que su rendimiento supere el coste global del servicio.

En todo caso, la normativa vigente permite fijar precios por debajo del límite anterior siempre que se produzcan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen. Por consiguiente, es posible que tanto las tasas como los precios públicos no cubran el coste del servicio o de la actividad.

V. INCIDENCIA DE LAS TASAS Y DE LOS PRECIOS PÚBLICOS EN LOS PRESUPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

13. Las tasas y los precios públicos, en su condición de recursos de la Hacienda municipal, se deben contabilizar en el capítulo III del presupuesto de ingresos, de conformidad con lo establecido en la Orden de 20 de septiembre de 1989 de estructura de los presupuestos de las Entidades locales, vigente en el ejercicio fiscalizado. En concreto, las tasas por la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas en el artículo 31 y las tasas por utilización privativa del dominio público en el 32. Por su parte, a los precios públicos se dedican los artículos 34 y 35.¹

Estos ingresos de derecho público se pueden gestionar por el propio ayuntamiento o por sus entidades dependientes. Los 11 municipios seleccionados, en el ejercicio del principio de autoorganización y con la finalidad de prestar los servicios de su competencia, han constituido 55 entidades dependientes (anexo II).

En todo caso, el presente informe se ha centrado en las tasas y en los precios públicos gestionados por los propios ayuntamientos, excluidos los de sus organismos dependientes, toda vez que los presupuestos de aquéllos representan el 90% del general consolidado del municipio.²

14. En el siguiente cuadro se expone lo que representa el presupuesto de ingresos del ayuntamiento sobre el presupuesto consolidado, así como las entidades dependientes de cada ayuntamiento. En todo caso, no se incluyen los datos de Alhaurín de la Torre y de Coria del Río, pues han aprobado un estado meramente agregado, sin efectuar los ajustes correspondientes. Tampoco se incorpora la información del municipio de Almuñécar ya que tenía prorrogado el presupuesto del año anterior:

¹ La nueva estructura de los presupuestos de las entidades locales, aplicable desde el 1 de enero de 2010, utiliza los artículos 30 a 33 para las tasas y el 34 para los precios públicos.

² Tal y como establece el artículo 166 de la LRHL, al presupuesto general de la Entidad local se unirá como anexo un estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad, de sus organismos autónomos y de sus sociedades mercantiles.

Municipios	Ingresos ayto./ Ingr. consol. (1)	Entidades dependientes (2)
Arcos de la Ftra.	99%	2
Rota	84%	7
Puente Genil	93%	4
Almuñécar	-	-
Alhaurín de la Torre	-	-
Antequera	84%	6
Rincón de la Victoria	90%	5
Ronda	90%	8
Carmona	99%	2
Coria del Río	-	-
Écija	91%	7

cuadro nº 2

(1) Ingresos del ayuntamiento/Ingresos consolidados

(2) Entidades dependientes (incluye los OO.AA. y las sociedades mercantiles)

Ayuntamientos	Previsión inicial	Modific.	Previsión Definitiva	Derechos recococ.	Recaudación Neta	Dchos. ptes.Cob.	% Ejec	% Cumpl.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(4)/(3)	(5)/(4)
Arcos de la Ftra.	26.985,55	5.341,18	32.326,73	25.737,45	23.085,29	2.652,16	80%	90%
Rota	43.528,23	30.823,00	74.351,23	44.344,02	32.952,03	11.391,99	60%	74%
Puente Genil	29.022,42	6.159,78	35.182,20	25.546,04	22.403,25	3.142,79	73%	88%
Almuñécar	41.814,53	3.137,69	44.952,22	29.634,19	22.636,59	6.997,60	66%	76%
Alhaurín de la Torre	46.600,00	31.342,51	77.942,51	35.556,77	26.877,90	8.678,87	46%	76%
Antequera	67.138,02	20.606,40	87.744,42	38.638,53	26.071,23	12.567,30	44%	67%
Rincón de la Victoria	83.358,51	1.844,25	85.202,76	39.543,80	32.573,66	6.970,14	46%	82%
Ronda	25.736,41	18.582,55	44.318,96	39.958,19	34.428,70	5.529,49	90%	86%
Carmona	23.223,41	24.979,77	48.203,18	30.402,67	20.058,67	10.344,00	63%	66%
Coria del Río	20.048,11	5.263,12	25.311,23	15.351,05	13.088,68	2.262,37	61%	85%
Écija	39.733,41	6.306,40	46.039,81	33.802,98	28.305,47	5.497,51	73%	84%

cuadro nº 3

16. La información facilitada por el ayuntamiento de Almuñécar debe ser considerada con todas las reservas posibles, pues los datos aportados eran provisionales, ya que a la fecha de terminación de los trabajos de campo (15 de abril de 2011) no había aprobado la liquidación del presupuesto de 2008. Dicha aprobación se ha producido, con posterioridad, el 30 de junio de 2011, con más de dos años de retraso. (Según determina el artículo 191 de la LRHL, debería haberse efectuado antes del 1 de marzo de 2009).

17. Por otro lado, llama la atención que en el ayuntamiento de Carmona las modificaciones producidas en el ejercicio (24.979,77m€) son superiores a las previsiones iniciales (23.223,41 m€). Se pone de manifiesto una falta de adecuación en la elaboración de los presupuestos, pues, al final, los derechos reconocidos del ejercicio superan, con creces, las previsiones presupuestadas inicialmente. Situación, esta última, que también se produce en Ronda, que ha reconocido derechos por 39.958,19m€ y las previsiones iniciales solo eran de 25.736,41m€.

V.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

15. La ejecución del presupuesto de ingresos de 2008 de cada uno de los ayuntamientos se expone a continuación:

Por el contrario, el ayuntamiento de Rincón de la Victoria tiene unas previsiones iniciales de 83.358,51 m€ y solo ha reconocido derechos por 39.543,80 m€.

18. En cuanto al grado de ejecución de los presupuestos, se deben destacar los ayuntamientos de Arcos de la Frontera y Ronda con un 80 y 90%, respectivamente.

En el de cumplimiento resaltan Arcos de la Frontera (90%) y Puente Genil (88%).

V.2. INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS

19. Seguidamente se presentan los principales indicadores del presupuesto de ingresos de los ayuntamientos, relacionados con las tasas y con los precios públicos.

Ayuntamientos	Ingreso/hab. (1)	Ingr. tribut./hab. (2)	Tasas /hab. (3)	Tasas y prec./ hab. (4)
Arcos de la Ftra.	829,78	504,55	108,82	64,48
Rota	1.588,36	665,54	188,91	68,28
Puente Genil	865,88	398,20	150,36	122,70
Almuñécar	1.075,89	690,50	288,86	246,78
Alhaurín de la Torre	1.059,28	690,55	336,29	287,08
Antequera	843,37	341,44	38,39	23,74
Rincón de la Victoria	1.064,58	578,12	160,63	112,20
Ronda	1.106,20	482,97	157,27	111,17
Carmona	1.087,75	510,53	191,22	128,95
Coria del Río	563,18	278,65	70,59	43,35
Écija	842,06	434,39	136,33	62,24
MEDIA	993,30	506,86	166,15	111,31
DESVIACIÓN	257,94	137,60	86,68	82,60

cuadro nº 4

(1) Ingresos por habitante= Derechos reconocidos netos/población

(2) Ingresos tributarios por habitante= Derechos reconocidos netos (capítulos I, II y III)/población

(3) Tasas y otros ingresos por habitante= Derechos reconocidos netos (capítulo III)/población

(4) Tasas y precios públicos por habitante= Derechos reconocidos netos por tasas y precios públicos (artículos 31, 32, 34 y 35)/población

20. Llama la atención la situación de Antequera pues algunos indicadores (tasas y otros ingresos por habitante y tasas y precios públicos por habitante) presentan valores muy bajos. Esto es debido a la importancia que tienen los ingresos que gestionan la Empresa Municipal Aguas del Torcal y la Sociedad para la Promoción de los Recursos de Antequera y Comarca.

21. En el siguiente cuadro se recoge el indicador de autonomía fiscal que, tal y como establece la Instrucción de Contabilidad Local, representa el peso relativo de los ingresos de naturaleza tributaria (capítulos I, II y III) respecto de los derechos reconocidos netos. Y, a su vez, se presenta el peso relativo de los ingresos del capítulo III, así como los derivados de las tasas y precios públicos (artículos 31, 32, 34 y 35) sobre los derechos reconocidos netos.

Ayuntamientos	Autonomía fiscal (1)	Tasas/der. rec. (2)	Tasas y prec/der.rec. (3)
Arcos de la Ftra.	61%	13%	8%
Rota	42%	12%	4%
Puente Genil	46%	17%	14%
Almuñécar	64%	27%	23%
Alhaurín de la Torre	65%	32%	27%
Antequera	40%	5%	3%
Rincón de la Victoria	54%	15%	11%
Ronda	44%	14%	10%
Carmona	47%	18%	12%
Coria del Río	49%	13%	8%
Écija	52%	16%	7%
MEDIA	51%	17%	12%
DESVIACIÓN	9%	7%	7%

cuadro nº 5

(1) Autonomía fiscal= Derechos reconocidos netos (capítulos I, II y III / total de derechos reconocidos netos

(2) Autonomía de tasas y otros ingresos= Derechos reconocidos netos (capítulo III) / total de derechos reconocidos netos

(3) Autonomía de tasas y precios públicos= Derechos reconocidos netos (arts. 31, 32, 34 y 35) / total de derechos reconocidos netos

Vuelve a ser significativa la situación del ayuntamiento de Antequera por las razones anteriormente apuntadas.

V.3. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DEL EJERCICIO CORRIENTE

22. En el siguiente cuadro se expone lo que representan los derechos pendientes de cobro de los capítulos I, II y III; del capítulo III (tasas y otros ingresos) y de los artículos 31, 32, 34 y 35 (tasas y precios públicos) sobre los derechos pendientes de cobro totales del ejercicio corriente:

Ayuntamientos	Dchos. Ptes. cobro (I a III)/ Total Dchos. Ptes. cobro	Dchos Ptes. cobro (III)/ Total Dchos. Ptes. Cobro	Dchos Ptes. cobro (arts. 31,32,34y35)/ Total Dchos. Ptes. Cobro
Arcos de la Ftra.	92%	40%	19%
Rota	56%	18%	3%
Puente Genil	71%	34%	23%
Almuñécar	88%	45%	40%
Alhaurín de la Torre	79%	22%	20%
Antequera	26%	4%	3%
Rincón de la Victoria	88%	28%	13%
Ronda	97%	41%	25%
Carmona	33%	18%	6%
Coria del Río	61%	23%	4%
Écija	59%	16%	10%
MEDIA	68%	26%	15%
DESVIACIÓN	24%	13%	12%

cuadro nº 6

23. Así, es significativo que en los ayuntamientos de Arcos de la Frontera y de Ronda, del total de derechos pendientes de cobro, el 92% y el 97%, correspondan a derechos de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos. Se trata de ingresos propios del ayuntamiento y, sin embargo, su grado de recaudación es muy bajo. Por lo que se debería realizar un mayor esfuerzo en el seguimiento de los mismos.

24. En cuanto a los derechos pendientes derivados de las tasas y precios públicos (artículos 31, 32, 34 y 35), el ayuntamiento de Almuñécar presenta el porcentaje más elevado (40%) y los de Rota y Antequera el más reducido (3%).

V.4. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE EJERCICIOS CERRADOS

25. Seguidamente se ponen de manifiesto los derechos pendientes de cobro totales de ejercicios cerrados de cada uno de los ayuntamientos:

Ayuntamientos	1 de enero de 2008	Modificaciones	Derechos Anulados	Dchos. Cancel.	Recaud.	31 de Diciembre de 2008	% Cumpl.
Arcos de la Ftra.	25.541,49	-	-	-	1.386,01	24.155,48	5%
Rota	27.679,68	-10.190,89	1.096,85	-	5.428,94	10.963,00	20%
Puente Genil	12.017,89	-	136,68	284,04	2.614,45	8.982,72	22%
Almuñécar	21.165,45	-65,87	728,84	-	1.935,60	18.435,14	9%
Alhaurín de la Torre	27.119,91	27,75	8.563,13	1.380,78	6.232,12	10.971,63	23%
Antequera	25.510,78	662,29	1.238,96	125,44	12.444,11	12.364,56	49%
Rincón de la Victoria	16.406,95	0,11	2.287,93	1.415,55	4.087,80	8.615,78	25%
Ronda	11.861,54	133,48	149,62	-	1.903,18	9.942,22	16%
Carmona	18.855,15	-	-	630,50	3.036,30	15.188,35	16%
Coria del Río	6.512,62	13,10	411,89	169,40	1.590,39	4.354,04	24%
Écija	20.402,01	-10,00	758,44	478,94	3.792,17	15.362,46	19%

cuadro nº 7

26. Se debe resaltar que seis de los once ayuntamientos fiscalizados (Arcos de la Frontera, Rota, Almuñécar, Alhaurín de la Torre, Antequera y Écija) tenían, a uno de enero de 2008, unos saldos pendientes de cobro de ejercicios cerrados superiores a 20M€ (en concreto, entre 20M€ y 27M€). Si bien, a 31 de diciembre de dicho ejercicio solamente superaba los 20M€ el ayuntamiento de Arcos de la Frontera.

En todo caso, es significativa la situación de Arcos de la Frontera y de Almuñécar, pues solo han recaudado el 5% y el 9%, respectivamente. En concreto, en Arcos de la Frontera de los 25,5M€ que tenían pendientes de cobro solo se lograron recaudar, durante 2008, 1,3M€. Y en Almuñécar de 21,1M€ se han recaudado 1,9M€.

27. Por lo que se refiere a los derechos pendientes de cobro del capítulo III del presupuesto de ingresos (tasas y otros ingresos) de ejercicios cerrados presentan la siguiente ejecución:

Ayuntamientos	1 de enero de 2008	Modif.	Derechos Anulados	Derechos Cancel.	Recaud.	31 de diciembre de 2008
Arcos de la Ftra.	2.032,25	-	-	-	375,08	1.657,17
Rota	4.701,44	-151,50	361,82	-	473,78	3.714,34
Puente Genil	3.480,00	-	49,02	86,49	679,81	2.664,68
Almuñécar	5.109,78	-14,94	354,13	-	319,25	4.421,46
Alhaurín de la Torre	16.366,07	27,75	6.930,80	1.283,62	2.491,89	5.687,51
Antequera	567,74	72,57	79,17	8,12	208,59	344,43
Rincón de la Victoria	4.672,49	-	246,18	209,11	862,56	3.354,64
Ronda	3.711,81	40,27	42,77	-	365,23	3.344,08
Carmona	6.239,71	1.288,23	1.160,15	159,91	587,54	5.620,34
Coria del Río	1.347,14	7,40	91,87	14,20	243,60	1.004,87
Écija	10.497,61	-	153,91	268,63	345,94	9.729,13

m€
cuadro nº 8

28. Llama la atención la cuantía de los derechos de crédito anulados en el ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, que en su mayor parte (6.394,65m€) corresponden a la tasa de licencia de apertura de una cantera que se contabilizó duplicadamente en el año anterior.

Una vez detectado el error, en el ejercicio 2008, se procedió a su anulación.

29. No se ha dispuesto de la información suficiente para determinar los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados provenientes de las tasas y de los precios públicos (artículos 31, 32, 34 y 35), pues la documentación facilitada por las Entidades locales no permite dicha desagregación.

VI. ANÁLISIS DE LAS TASAS Y DE LOS PRECIOS PÚBLICOS SELECCIONADOS

30. Como ya se ha señalado, la utilización privativa de los bienes de dominio público municipal o su aprovechamiento especial, siempre tendrá la consideración de tasa.

Por el contrario, cuando la Administración municipal preste un servicio o realice una actividad, en unos casos, podrá ser financiada con tasas y, en otros, con precios públicos. La distinción depende de que el servicio o actividad se preste o no por el sector privado o sea de recepción voluntaria u obligatoria para los ciudadanos.

Así, por ejemplo, la utilización de una piscina pública municipal, si no hay otras piscinas de uso público, deberá ser financiada con tasas. Si hay otras piscinas públicas o privadas de uso público se deberá acudir a los precios públicos, pues tal

servicio, en principio, no es de recepción obligatoria para los ciudadanos.

También es posible que una misma actividad se enfoque de manera diferente en distintos municipios. Por ejemplo, las bodas civiles se pueden financiar con precios públicos, cuando se considere que las tarifas se exigen porque el ayuntamiento presta un servicio o una actividad administrativa (la celebración del matrimonio). O con tasas, si el ayuntamiento cobra por el uso o utilización de los bienes públicos municipales (Casa Consistorial, edificios públicos, etc.). En todo caso, normalmente, siempre será necesario que se preste el servicio y que se utilicen los bienes públicos municipales.

Incluso es posible que en un mismo municipio, al cambiar las circunstancias en las que se presta el servicio o actividad, se deba modificar la manera de financiarlo. Esta situación se prevé expresamente en la Disposición Adicional 2ª de la LRHL³.

VI.1. APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

31. Según dispone el artículo 20.4.i) de la LRHL, las Entidades locales podrán establecer tasas por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos. Esta actividad siempre tendrá la consideración de una prestación patrimonial de carácter público, pues solamente los ayuntamientos podrán autorizar tal apertura en su término municipal.

³ “Cuando por la prestación de un servicio o la realización de una actividad se esté exigiendo el pago de un precio público de carácter periódico, y por variación de las circunstancias en que el servicio se presta o la actividad se realiza deba exigirse el pago de una tasa...?”.

32. Todos los municipios fiscalizados tienen aprobadas las ordenanzas fiscales que regulan la citada tasa. Gravan la actividad desarrollada por el ayuntamiento para verificar si la apertura de establecimientos profesionales, mercantiles, industriales... cumple con los requisitos exigidos por la normativa para otorgarle la correspondiente licencia. A tales efectos, en las ordenanzas reguladoras se suele considerar como apertura tanto la instalación de la actividad por primera vez como las sucesivas variaciones o ampliaciones de la actividad o del establecimiento e, incluso, por cambio de titular.

Por su parte, la determinación de la base imponible y de la cuota tributaria, en unos casos, se efectúa en función de la actividad (industrial, comercial...) o el tipo de establecimiento (hostelería, alimentación, espectáculos, bancos, etc.); en otros, en atención a la situación del local (categoría de las calles) o extensión del mismo (superficie, potencia eléctrica...); en otros, según la cuota tributaria del Impuesto de Actividades Económicas, y en otros, en fin, se conjugan algunos de los anteriores criterios.

33. La gestión de esta tasa contempla en algunos ayuntamientos (por ejemplo, Arcos de la Frontera, Rincón de la Victoria o Ronda) el pago de un depósito previo que se deberá efectuar con anterioridad a la solicitud de la licencia de apertura. Este depósito previo puede consistir en un porcentaje de la tarifa o en una cantidad fija cuantificada en la propia ordenanza. Una vez tramitado el expediente se efectuará la liquidación definitiva y se ingresarán o devolverán, en su caso, las diferencias.

34. En otros ayuntamientos (por ejemplo, Almuñécar y Alhaurín de la Torre), las ordenanzas fiscales no recogen esta posibilidad y directamente se produce la liquidación definitiva, una vez que se ha concedido la licencia.

En todo caso, se debe tener en cuenta que aunque el artículo 20.4.i) de la LRHL expresamente se refiere al "otorgamiento de la licencia", la doctrina más reciente del Tribunal Supremo considera que el hecho imponible de este tipo de tasas -también para las tasas urbanísticas- no es propiamente la concesión de la licencia, sino que viene determinado por la realización, por los

servicios municipales correspondientes, de la actividad administrativa precisa para comprobar si la solicitud y el proyecto se adecúan a la legalidad aplicable, con independencia de que se conceda o no la licencia (STS de 5 de febrero de 2010). Por consiguiente, procede el cobro de la tasa siempre que se haya iniciado dicha actividad, aunque la licencia se deniegue o el solicitante desista o renuncie a la misma. Se abandona, así, la jurisprudencia anterior que consideraba que si no se otorgaba la licencia procedía el reintegro de las cantidades previamente abonadas.

En tal sentido, los ayuntamientos pueden recoger en sus ordenanzas fiscales esta novedosa doctrina que les permitirá cobrar la tasa siempre que se haya realizado la actividad administrativa correspondiente. Así, en aquellas ordenanzas que no lo contemplan, se podrá requerir el pago de un depósito previo que solo se deberá reintegrar en el caso de que la actividad municipal, técnica o administrativa, no se llegue a efectuar. En los demás supuestos, es decir, si se deniega la licencia o el interesado desiste o renuncia a la misma, procederá el pago de la tasa.

35. Se han fiscalizado 34 expedientes tramitados por las Entidades locales auditadas. Las cuestiones más significativas son las siguientes:

En algunos expedientes del ayuntamiento de Almuñécar se ha detectado un significativo retraso en el pago de la tasa correspondiente. Así, por ejemplo, en el expediente 77/2008 la solicitud de apertura se produjo en el año 2004, la licencia se concedió en el ejercicio 2005 y el cobro de la tasa no se ha producido hasta mediados de 2009.

Para evitar esta dilación en el tiempo, que incide negativamente en la recaudación de las tasas, se podría incluir en la ordenanza fiscal la exigencia de un depósito previo, pues, como se acaba de reseñar, una vez que se haya iniciado la actuación de la Administración no se deberá reintegrar cantidad alguna.

36. El procedimiento de gestión que se sigue en el ayuntamiento de Alhaurín de la Torre para este tipo de tasas obliga a efectuar un control a posteriori de la actividad desarrollada por el propio ayuntamiento, ya que se procede a reco-

nocer el derecho de crédito en el momento de la solicitud de apertura y, si con posterioridad, no se lleva a cabo la actividad, el ayuntamiento debe proceder a la anulación de tal derecho.

Así, por ejemplo, en el expediente 37325-553, cuando se solicita la licencia, y se cumplimenta la autoliquidación, se procede al reconocimiento del derecho, por importe de 2.312,65€, aunque quede pendiente de cobro, pues el interesado no abona la cantidad correspondiente. Con posterioridad, en el ejercicio 2010, una vez comprobado que no se llegó a abrir el establecimiento, se procede a la anulación del derecho de crédito.

Para evitar esta situación, el ayuntamiento debería contabilizar el reconocimiento del derecho cuando se inicie la actividad técnica o administrativa encaminada a comprobar la solicitud correspondiente, pues, de esta manera, se tendrá conocimiento de si se cumple el presupuesto de hecho para otorgar la licencia oportuna.

VI.2. ACTUACIONES URBANÍSTICAS

37. El hecho imponible de la tasa por actuaciones urbanísticas consiste en la actividad administrativa encaminada a verificar que los actos de construcción, edificación, instalación y uso del suelo que se efectúen en el término municipal, se ajustan a las normas urbanísticas aplicables.

En este supuesto, al igual que en el anterior, siempre serán prestaciones patrimoniales de carácter público que solo la Administración local puede efectuar. Y, como se acaba de reseñar con anterioridad, según la doctrina del Tribunal Supremo, una vez que se haya realizado o iniciado la actividad municipal tendente a comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable, procederá el cobro de la tasa, aunque se deniegue la licencia o el interesado desista o renuncie a su solicitud.

La cuota tributaria se suele determinar en función de la naturaleza del servicio o actividad (obras de edificación, uso del suelo y de la vía pública, informes técnicos y urbanísticos...) y puede consistir en un porcentaje del presupuesto real de las obras o en una cantidad fija establecida en la ordenanza.

Todos los municipios tienen aprobadas su correspondiente ordenanza, excepto el de Antequera en el que no se exige tal exacción.

38. Las ordenanzas de algunas Entidades locales (Ronda, Almuñécar...) establecen que junto a la solicitud de licencia se efectuará un depósito previo, y finalizada la tramitación del expediente se procederá a la liquidación definitiva, una vez efectuada la correspondiente comprobación por los técnicos municipales.

Si las obras se inician o se ejecutan sin haber obtenido la oportuna licencia, la tasa se devengará cuando se inicie la actividad municipal encaminada a determinar si aquéllas cumplen con lo establecido en la normativa urbanística.

39. En el ayuntamiento de Ronda la tasa se liquida a la vez que el Impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO); en todo caso, se contabiliza, adecuadamente, cada ingreso en su respectivo concepto presupuestario.

40. En Almuñécar la solicitud de la licencia de obra debe ir acompañada de la de ocupación o utilización de la vía pública. Por su parte, las ordenanzas de Rota, Puente Genil y Écija establecen que se deberá ingresar o afianzar una determinada cantidad (depósito previo) para hacer frente al posible deterioro del dominio público local (art. 24.5 LRHL). Este depósito previo será devuelto transcurridos tres o seis meses desde la finalización de las obras, previo informe favorable de los servicios técnicos del ayuntamiento.

Se han analizado 29 expedientes sin que se hayan detectado incumplimientos significativos.

VI.3. OCUPACIÓN DE LA VÍA PÚBLICA CON ESCOMBROS, ARENAS, MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, ETC.

41. Esta tasa grava la ocupación de terrenos de uso público local con escombros, arenas, materiales de construcción, mercancías, vallas, andamios, grúas y otras instalaciones.

Son sujetos pasivos las personas que disfruten, utilicen o aprovechen el dominio público local.

La base imponible y la cuota tributaria se determinan en función del tiempo de duración (normalmente por días, pero también es posible que se computen por horas cuando implique la interrupción del tráfico) y de la superficie ocupada (metros cuadrados).

Si con ocasión de tales aprovechamientos se producen desperfectos en el pavimento, instalaciones o bienes de uso público, los titulares estarán obligados a reparar los daños causados, con independencia del pago de la tasa (art. 24.5 LRHL).

42. No tienen aprobadas ordenanza y, en consecuencia, no cobran ninguna exacción por esta ocupación del dominio público los ayuntamientos de Puente Genil, Antequera y Coria del Río. Por su parte, en Écija aunque sí tenía ordenanza, durante el ejercicio 2008 no concedió ninguna licencia y, por tanto, no se produjo ningún ingreso por este concepto.

43. En Rincón de la Victoria cuando la ocupación de la vía pública coincide con una licencia de obra, se emiten recibos mensuales hasta la finalización de la obra.

Se han fiscalizado 22 expedientes sin que se hayan detectado incumplimientos significativos. En todo caso, se debe reseñar que la mayoría de los expedientes analizados se inician de oficio por la propia Entidad local, bien por denuncias previas o como consecuencia de la función inspectora que asume la Administración.

VI.4. RETIRADA DE VEHÍCULOS

44. El servicio de retirada de vehículos es un servicio municipal que se presta en régimen de

monopolio y que, en consecuencia, debe ser financiado con tasas.

Esta exacción grava la retirada de vehículos de la vía pública y el depósito del mismo hasta su recogida por el propietario o, en su caso, el conductor. Las tarifas se suelen establecer en función del tipo de vehículo (motocicletas, turismos, furgonetas, camiones...), y se distingue entre una cuantía por la retirada y otra por el depósito. En algunas ordenanzas se recoge la posibilidad de establecer un descuento de la tarifa cuando no se concluya o termine la operación de retirada del vehículo (se suele denominar enganche o desenganche). Igualmente, en determinados supuestos, está prevista la posible inmovilización del vehículo (cepo).

En todo caso, la tasa se suele exigir al sujeto pasivo con carácter previo a la devolución del vehículo, pues, en principio, no podrá autorizarse la salida del depósito sin haberse abonado la tasa o garantizado su pago.

45. Los once ayuntamientos seleccionados prestan el servicio de retirada de vehículos. En los casos de Almuñécar, Antequera, Rincón de la Victoria y Ronda se realiza por empresas privadas concesionarias del servicio público. En el ayuntamiento de Rota la gestión está encomendada a la empresa municipal AREMSA (Aguas de Rota Empresa Municipal, S.A.). Y el resto de municipios (Arcos de la Frontera, Puente Genil, Alhaurín de la Torre, Carmona, Coria del Río y Écija) prestan el servicio directamente.

Seguidamente se expone un cuadro comparativo de las tarifas del año 2008:

Ayuntamientos	Retirada de vehículos		Depósito de vehículos al día		Vehículos	
	4 ruedas	2 ruedas	4 ruedas	2 ruedas	Enganche	Inmovil.
Arcos de la Ftra.	63 - 126	26	9 - 24	3	50%	15
Rota	58 - 134	21	5 - 35	2 - 1	11 - 66	14 - 17
Puente Genil	82 - 123	41	12 - 3	2 - 1	41	-
Almuñécar	55 - 60	35	11	11	50%	-
Alhaurín de la Torre	30 - 40	15	15 - 10	5	-	30
Antequera	59	26	12	4	50%	-
Rincón de la Victoria	24 - 56	16	5	2	9 - 39	-
Ronda	65 - 90	25	13	8	-	-
Carmona	72 - 144	20 - 45	32 - 68	5 - 7	28	50
Coria del Río	59 - 94	23	1 - 2	1	25%	-
Écija	46 - 86	26	1 - 2	1	25%	50%

cuadro nº 9

46. La tarifa más elevada es la establecida por el ayuntamiento de Carmona, tanto para la retirada de vehículos, como para el depósito. Le siguen, en cuanto a la retirada de vehículos, los ayuntamientos de Rota, Arcos de la Frontera y Puente Genil. Por lo que se refiere al depósito, también son altos los precios de Rota y Arcos de la Frontera.

47. Del análisis de los expedientes fiscalizados se pueden destacar las siguientes cuestiones:

El ayuntamiento de Rincón de la Victoria formalizó, el 14 de julio de 1997, un contrato para la prestación del servicio por un periodo de diez años, en el que se establecen las tarifas que abonará el ayuntamiento al concesionario y, a su vez, se prevé que éste pagará a la Administración un canon por cada servicio efectuado (10% de las tarifas). Durante el ejercicio 2008 se prorrogó el contrato y se incrementaron los precios en un 6%. No obstante, la empresa -en ese ejercicio- efectuaba prestaciones recogidas en la ordenanza fiscal pero que, en cambio, no aparecen incluidas en el contrato originario.

48. En Ronda el contrato se formalizó en el año 2000 y, a mediados del año 2008, finalizado el anterior, se formalizó uno nuevo con otra empresa. Ahora bien, no coinciden los derechos reconocidos en el ejercicio 2008 por este concepto (158.710€) con las cantidades facturadas al ayuntamiento por ambas empresas (128.766,72€). Ello es debido a que se han imputado, inadecuadamente, ingresos procedentes del ejercicio anterior (2007).

49. Por último, llama la atención que en Alhaurín de la Torre, durante el ejercicio fiscalizado, solo se haya contabilizado un expediente, el 31 de marzo de 2008, por importe de 70€. Esta circunstancia permite considerar que el servicio de retirada de vehículos en este municipio es prácticamente anecdótico.

VI.5. BODAS CIVILES

50. Como ya se ha indicado, la celebración de bodas civiles se puede considerar como una

tasa que grava el uso o utilización de los bienes públicos municipales (Casa Consistorial, edificios públicos, etc.), o como una exacción que recae sobre la prestación de un servicio municipal de carácter administrativo (la celebración del matrimonio), en cuyo caso deberá ser considerada como un precio público, pues no lo presta exclusivamente la Administración municipal y es de recepción voluntaria para los ciudadanos.

51. Durante el ejercicio de 2008, los ayuntamientos de Arcos de la Frontera, Puente Genil y Écija no exigían exacción alguna por la celebración de bodas civiles.

52. El ayuntamiento de Rota es el único que grava la celebración de matrimonios con tasas por la utilización de los locales de propiedad municipal para efectuar la ceremonia. En los demás casos, se considera que se presta un servicio de carácter administrativo y protocolario (la celebración de la boda), por lo que debe ser financiado con precios públicos, tal y como hacen los municipios de Alhaurín de la Torre, Almuñécar, Antequera y Ronda. Por el contrario, las ordenanzas de Rincón de la Victoria, Carmona y Coria del Río lo regulan como una tasa (estos ayuntamientos deben modificar sus ordenanzas fiscales y adaptarlas a la verdadera naturaleza jurídica de la exacción).

Las ordenanzas fiscales aprobadas, en algunos casos, establecen una tarifa diferente según se celebre la ceremonia en día laborable o festivo y según el horario (mañana o tarde); en otros, determinan una para los residentes y otras más caras para los no residentes, y, en otros supuestos, se distingue también en función de posibles emplazamientos (Salón de Pleno, Palacios, Museos...).

La gestión requiere el pago de la exacción en el momento de la solicitud. Si bien, si por causas no imputables al sujeto pasivo no se celebra el acto, se procederá a la devolución del importe abonado.

53. Seguidamente se expone un cuadro comparativo de las tarifas para el año 2008:

Ayuntamientos	Días laborables/horario		Días festivos		€
	Residentes	No residentes	Residentes	No residentes	
Arcos de la Ftra.	-	-	-	-	
Rota	29 - 93	29 - 93	146	146	
Puente Genil	-	-	-	-	
Almuñécar	100	100	100	100	
Alhaurín de la Torre	100	100	100	100	
Antequera	97	97	97	97	
Rincón de la Victoria	90	120	90	120	
Ronda	215	375	215	375	
Carmona	30 - 40	60 - 100	160	250	
Coria del Río	29 - 40	29 - 40	58	58	
Écija	-	-	-	-	

cuadro nº 10

54. Los precios más elevados se exigen en el ayuntamiento de Ronda y los más bajos se producen en Coria del Río.

55. En Arcos de la Frontera, aunque no se exigía exacción alguna durante el ejercicio 2008, para el 2010 el ayuntamiento ha aprobado una ordenanza que regula la tasa por la prestación del servicio de matrimonios civiles y de inscripción en el registro municipal de uniones de hecho. En todo caso, debe adaptarla y considerar la exacción como un precio público.

56. Del análisis de los expedientes fiscalizados se puede destacar lo siguiente:

En el ayuntamiento de Ronda la cuantía total obtenida por celebración de bodas en el ejercicio 2008 (7.140€) se contabilizó por error en el subconcepto 321.02 "suelo, subsuelo y vuelo". Circunstancia que en ejercicios posteriores se ha subsanado.

57. En el ayuntamiento de Antequera, de los tres expedientes auditados, en dos figura el precio público pendiente de cobro. Este ayuntamiento debe extremar el cumplimiento de su propia ordenanza que requiere que se efectúe el pago del precio público en el momento de fijar la boda, que siempre deberá ser anterior a su celebración. De esta forma, no deberían quedar cantidades pendientes de cobro.

VI.6. AYUDAS A DOMICILIO

58. La Ley de Servicios Sociales de Andalucía, de 4 de abril de 1988, incluye el servicio de ayuda a domicilio como una de las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios. Esta ayuda proporciona atenciones preventivas,

formativas, asistenciales y rehabilitadoras a personas con dificultades para permanecer en su medio habitual.

Con posterioridad, la Ley del Estado de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, de 14 de diciembre de 2006, con la finalidad de mejorar la calidad de vida y autonomía de las personas en situación de dependencia, también prevé, entre otros, el servicio de ayuda a domicilio.

59. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, por Orden de 15 de noviembre de 2007, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, se unifican ambos servicios de ayuda a domicilio, así como la participación de las personas usuarias en el coste del servicio.

La competencia para organizar este servicio de ayuda a domicilio corresponde a las Corporaciones locales, que podrán gestionarlo de forma directa o indirecta. Su financiación se efectúa, cuando se trate de personas en situación de dependencia, con aportaciones de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma. En el resto de los supuestos, se financiará con aportaciones de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales, así como con las aportaciones de las personas usuarias del servicio.

60. En las once Entidades locales fiscalizadas se presta el servicio de ayuda a domicilio. Los ayuntamientos de Coria del Río, Puente Genil y Ronda realizan la gestión del servicio de manera directa a través de organismos autónomos (Patrónato Municipal para el Bienestar Social de Coria del Río, Instituto Municipal de Servicios

Comunitarios de Puente Genil y Patronato Socio-Cultural de Ronda). En todo caso, llama la atención la situación de Puente Genil pues, además del Instituto Municipal de Servicios Comunitarios, participa en la gestión la empresa municipal SODEPO, S.L. (Sociedad de Desarrollo de Puente Genil), en un principio, a través de un contrato público y, con posterioridad, mediante una encomienda de gestión. Este ayuntamiento debe valorar hasta qué punto es necesaria la participación de dos entidades públicas para la realización del mismo servicio, desde el punto de vista de la eficiencia y de la economía.

61. El resto de municipios prestan el servicio indirectamente mediante contratos con entidades privadas (fundamentalmente sociedades mercantiles, pero también fundaciones y cooperativas). En Carmona el servicio durante 2008 lo prestaban dos empresas; si bien, en el expediente analizado no queda constancia del documento contractual por escrito, pues la relación jurídica era verbal.

62. Como se ha señalado con anterioridad, cuando el servicio de ayuda a domicilio afecte a personas que no tengan reconocida la situación de dependencia, éstas se deberán corresponsabilizar en el coste de la prestación en función de su capacidad económica personal. Para calcular las aportaciones de los particulares (copago) se tendrá en cuenta la capacidad económica personal de los usuarios. En tal sentido, la Orden de 15 de noviembre de 2007 establece unos porcentajes reductores en función de la capacidad económica y patrimonial del beneficiario, que permiten pagar al usuario un tanto por ciento del coste del servicio (desde el 0% -es decir, no abonarán nada- al 90% del coste del servicio).

Ahora bien, para que las Entidades locales puedan exigir a los particulares la participación en la financiación del servicio (copago), deben previamente aprobar las correspondientes tasas o precios públicos, pues, como se señaló al principio de este informe, no se pueden exigir tales exacciones si, con anterioridad, no se ha acordado su imposición o establecimiento. Así, la citada Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social establecía -en su disposi-

ción transitoria quinta- un plazo de un año para que las Corporaciones locales adaptasen sus ordenanzas fiscales a los porcentajes anteriormente reseñados⁴.

63. De los once ayuntamientos, solo cuatro tenían aprobadas ordenanzas reguladoras del servicio de ayuda a domicilio (Rota, Puente Genil, Alhaurín de la Torre y Carmona). Todas eran ordenanzas antiguas que no se habían adaptado a la ley de dependencia ni a la posterior normativa de la Junta de Andalucía, excepto la del ayuntamiento de Rota que se adaptó en septiembre de 2008.

En los demás supuestos, ni tenían ordenanzas en 2008 ni las tienen a la fecha de terminación de los trabajos de campo de este informe (15 de abril de 2011).

Las Entidades locales deben establecer ordenanzas fiscales que les permitan exigir a los usuarios las aportaciones correspondientes. Esta circunstancia ya se expuso con anterioridad en el *Informe de fiscalización del Servicio de Ayuda a Domicilio en Ayuntamientos con población entre 50.000 y 100.000 habitantes. 2006-2007 (SL 03-2008)*, aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía el 28 de octubre de 2009 (puntos 29 y ss.).

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

64. La principal diferencia entre las tasas y los precios públicos radica en que las primeras son prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), ya que son impuestos coactivamente por la Administración, mientras que los segundos carecen de este requisito, pues las actividades o servicios por los que se exigen son de recepción voluntaria por los ciudadanos y, además, no se prestan solamente por la Administración (situación de monopolio), sino que también se efectúan por las entidades privadas.

⁴ Esta Orden ha sido modificada por la de 10 de noviembre de 2010, y sigue concediendo un plazo de un año a las Entidades locales para adaptar sus ordenanzas fiscales (disposición transitoria segunda).

En todo caso, la distinción no siempre es sencilla e, incluso, en algunos supuestos, la línea que los separa es extremadamente sutil (§ 10).

Incidencia de las tasas y de los precios públicos en los presupuestos de los municipios seleccionados

65. Las tasas y los precios públicos, en su condición de recursos de la Hacienda municipal, se deben contabilizar en el capítulo III del presupuesto de ingresos de las Entidades locales. Estas exacciones se pueden gestionar por el propio ayuntamiento o por sus entidades dependientes. En todo caso, el informe se ha centrado en las tasas y en los precios públicos tramitados por los ayuntamientos, ya que sus presupuestos representan el 90% del general consolidado del municipio (§ 13).

66. Algunos indicadores presupuestarios del ayuntamiento de Antequera presentan valores muy bajos. Esto es debido a la importancia que tienen los ingresos que gestionan algunos de sus entes dependientes (§ 20).

67. Por otro lado, es significativo que en los ayuntamientos de Arcos de la Frontera y de Ronda del total de derechos pendientes de cobro, el 92% y el 97%, respectivamente, sean derechos de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos. Se trata de ingresos propios del ayuntamiento y, sin embargo, su grado de recaudación es muy bajo. Por lo que se debería realizar un mayor esfuerzo en el seguimiento de los mismos (§ 23).

68. Por lo que se refiere a los derechos pendientes derivados de las tasas y precios públicos, el ayuntamiento de Almuñécar presenta el porcentaje más elevado (40%) y los de Rota y Antequera el más reducido (3%) (§ 24).

69. En cuanto a los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, seis de los once ayuntamientos fiscalizados (Arcos de la Frontera, Rota, Almuñécar, Alhaurín de la Torre, Antequera y Écija) tenían, a uno de enero de 2008, unos saldos superiores a 20M€ (en concreto, entre 20M€ y 27M€). Si bien, a 31 de diciembre

de dicho ejercicio solamente superaba los 20M€ el ayuntamiento de Arcos de la Frontera.

En todo caso, es significativa la situación de Arcos de la Frontera y de Almuñécar, ya que de estos derechos pendientes solo han recaudado, durante el ejercicio 2008, el 5% y el 9%, respectivamente. En concreto, en Arcos de la Frontera de los 25,5M€ que tenían pendientes de cobro solo se lograron recaudar 1,3M€. Y en Almuñécar de 21,1M€ se han recaudado 1,9M€ (§ 26).

Estas Corporaciones deben adoptar las medidas precisas para depurar los saldos pendientes de cobro, dada la antigüedad de los mismos y el bajo índice de recaudación.

Análisis de las tasas y de los precios públicos seleccionados

70. Se han fiscalizado las exacciones por las siguientes actividades: apertura de establecimientos; actuaciones urbanísticas; ocupación de la vía pública con escombros, arenas, materiales de construcción, etc.; retirada de vehículos; bodas civiles y ayudas a domicilio.

No obstante, el ayuntamiento de Carmona no ha remitido los expedientes de licencias urbanísticas que se han seleccionado, pues, según informa el Jefe de Área de Urbanismo, el personal auxiliar no los localiza. Por su parte, el ayuntamiento de Écija no ha enviado la documentación de los expedientes de retirada de vehículos (§ 9).

El Área de Urbanismo del ayuntamiento de Carmona debe adoptar las medidas de control interno precisas para evitar situaciones como las descritas, pues en todo momento se debe mantener una adecuada custodia de la documentación que soporta los expedientes de ingresos.

71. Las Entidades locales podrán establecer tasas por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos y por el otorgamiento de las licencias urbanísticas. Todos los municipios auditados tienen aprobadas las ordenanzas que regulan las citadas tasas, salvo en Antequera, donde no se exige exacción por licencias urbanísticas.

En todo caso, se debe tener en cuenta que, aunque el artículo 20.4.i) de la LRHL expresamente se refiere al “otorgamiento de la licencia”, la doctrina más reciente del Tribunal Supremo considera que el hecho imponible de este tipo de tasas no es propiamente la concesión de la licencia, sino que viene determinado por la realización, por los servicios municipales correspondientes, de la actividad administrativa precisa para comprobar si la solicitud y el proyecto se adecúan a la legalidad aplicable, con independencia de que se conceda o no la licencia (§ 32 y 37).

En tal sentido, los ayuntamientos pueden recoger en sus ordenanzas fiscales esta novedosa doctrina que les permitirá cobrar la tasa siempre que se haya realizado la actividad administrativa correspondiente. Así, en aquellas ordenanzas que no lo contemplan, se podrá requerir el pago de un depósito previo que solo se deberá reintegrar en el caso de que la actividad municipal, técnica o administrativa, no se llegue a efectuar. En los demás supuestos, es decir, si se deniega la licencia o el interesado desiste o renuncia a la misma, procederá el pago de la tasa.

72. La tasa por ocupación de la vía pública con escombros, arenas, materiales de construcción, mercancías, valla, andamios, grúas y otras instalaciones, se exige en todos los municipios, salvo en Puente Genil, Antequera y Coria del Río. Por su parte, en Écija no se concedió ninguna licencia en el ejercicio 2008 y, por tanto, no se produjo ningún ingreso por este concepto (§ 41 y 42).

73. Los once ayuntamientos seleccionados prestan el servicio de retirada de vehículos. En los casos de Almuñécar, Antequera, Rincón de la Victoria y Ronda se realiza por empresas privadas concesionarias del servicio público. En el ayuntamiento de Rota la gestión está encomendada a la empresa municipal AREMSA. Y el resto de municipios (Arcos de la Frontera, Puente Genil, Alhaurín de la Torre, Carmona, Coria del Río y Écija) prestan el servicio directamente.

Se han comparado las tarifas que se exigen en los distintos municipios y la más elevada es la establecida por el ayuntamiento de Carmona,

tanto para la retirada de vehículos, como para el depósito. Le siguen, en cuanto a la retirada de vehículos, los ayuntamientos de Rota, Arcos de la Frontera y Puente Genil. Por lo que se refiere al depósito, también son altos los precios de Rota y Arcos de la Frontera (§ 45, 46 y cuadro nº 9).

74. Durante el ejercicio de 2008, los ayuntamientos de Arcos de la Frontera, Puente Genil y Écija no exigían exacción alguna por la celebración de bodas civiles. Los demás ayuntamientos tenían aprobadas ordenanzas que regulan la celebración de matrimonios.

También se han comparado las cuantías establecidas y los precios más elevados se exigen en el ayuntamiento de Ronda (entre 215 y 375€) y los más bajos se producen en Coria del Río (entre 29 y 40€) (§ 51, 53, 54 y cuadro nº 10).

Por otro lado, las exacciones de Rincón de la Victoria, Carmona y Coria del Río deben adaptarse y considerarlas como precios públicos, pues gravan un servicio de carácter administrativo (§ 52).

75. La competencia para organizar el servicio de ayuda a domicilio corresponde a las Corporaciones locales, que podrán gestionarlo de forma directa o indirecta.

En las once Entidades locales fiscalizadas se presta el servicio de ayuda a domicilio. Los ayuntamientos de Coria del Río, Puente Genil y Ronda realizan la gestión del servicio de manera directa a través de organismos autónomos. El resto de municipios prestan el servicio indirectamente mediante contratos con entidades privadas (§ 59, 60 y 61).

76. En determinados supuestos, las personas beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio deberán corresponsabilizarse en el coste de la prestación en función de su capacidad económica personal.

Ahora bien, para que las Entidades locales puedan exigir a los particulares la participación en la financiación del servicio, deben previamente aprobar las correspondientes tasas o precios

públicos, pues no se pueden exigir tales exacciones si, con anterioridad, no se ha acordado su imposición o establecimiento.

Solamente cuatro ayuntamientos tenían aprobadas ordenanzas reguladoras del servicio de ayuda a domicilio. Todas eran ordenanzas antiguas que no se habían adaptado a la ley de dependencia ni a la posterior normativa de la Junta de Andalucía, excepto la del ayuntamiento de Rota que se adaptó en septiembre de 2008. En los demás supuestos, no tenían ordenanzas en 2008 (§ 62 y 63).

Las Entidades locales deben establecer ordenanzas fiscales que les permitan exigir a los usuarios las aportaciones correspondientes.

77. Por último, de los expedientes auditados se pueden destacar las siguientes cuestiones:

En algunos expedientes de licencias de apertura de establecimientos del ayuntamiento de Almuñécar se ha detectado un significativo retraso en el pago de la tasa correspondiente (§ 35).

Para evitar esta dilación en el tiempo, que incide negativamente en la recaudación de las tasas, se podría incluir en la ordenanza fiscal la exigencia de un depósito previo.

78. El procedimiento de gestión que se sigue en el ayuntamiento de Alhaurín de la Torre para este tipo de tasas obliga a efectuar un control a posteriori de la actividad desarrollada por el propio ayuntamiento, ya que se procede a reconocer el derecho de crédito en el momento de la solicitud de apertura y, si con posterioridad, no se lleva a cabo la actividad, el ayuntamiento debe proceder a la anulación de tal derecho (§ 36).

Para evitar esta situación, el ayuntamiento debería contabilizar el reconocimiento del derecho cuando se inicie la actividad técnica o administrativa encaminada a comprobar la solicitud correspondiente, pues, de esta manera, se tendrá conocimiento de si se cumple el presupuesto de hecho para otorgar la licencia oportuna.

79. En cuanto al servicio de retirada de vehículos, en el ayuntamiento de Rincón de la Victoria la empresa privada que prestaba el servicio durante el ejercicio 2008 efectuaba una serie de prestaciones recogidas en la ordenanza fiscal pero que, en cambio, no aparecen incluidas en el contrato formalizado (§ 47).

El ayuntamiento debe adaptar el contrato de concesión para incluir todas las prestaciones que viene desarrollando la empresa.

80. Por último, de los tres expedientes auditados de celebraciones de bodas en el ayuntamiento de Antequera, en dos figura el precio público pendiente de cobro (§ 57).

Este ayuntamiento debe extremar el cumplimiento de su propia ordenanza que requiere que se efectúe el pago del precio público en el momento de fijar la boda, que siempre deberá ser anterior a su celebración. De esta forma, no deberían quedar cantidades pendientes de cobro.

VIII. ANEXOS

ANEXO I

Municipios	Censo de 2007	Censo de 2008
Níjar	25.287	26.126
Arcos de la Frontera	30.508	31.017
Puerto Real	38.974	39.648
Rota	27.571	27.918
San Roque	27.635	28.653
Lucena	40.746	41.698
Puente Genil	29.093	29.503
Almuñécar	27.076	27.544
Andújar	38.769	38.979
Úbeda	34.347	34.462
Alhaurín de la Torre	31.884	33.567
Antequera	44.547	45.037
Rincón de la Victoria	35.714	37.145
Ronda	36.122	36.532
Camas	25.694	25.780
Carmona	27.578	27.950
Coria del Río	26.831	27.528
Écija	39.510	40.143
Lebrija	25.614	26.046
Mairena del Aljarafe	39.389	39.831
Morón de la Frontera	28.165	28.259
Rinconada (La)	34.211	35.097
Palacios y Villafranca (Los)	35.775	36.350
Utrera	49.135	50.098

Informe de Fiscalización de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes (SL 04/2008)

Municipios
Níjar
Puerto Real
San Roque
Lucena
Andújar
Úbeda
Camas
Lebrija
Palacios y Villafranca (Los)
Mairena del Aljarafe
Morón de la Frontera
Rinconada (La)
Utrera
Total: 13 municipios

Informe de Fiscalización de las tasas y de los precios públicos en municipios con población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes (SL 06/2009)

Municipios
Arcos de la Frontera
Rota
Puente Genil
Almuñécar
Alhaurín de la Torre
Antequera
Rincón de la Victoria
Ronda
Carmona
Coria del Río
Écija
Total: 11 municipios

ANEXO II

ENTIDADES DEPENDIENTES (ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS)

ARCOS DE LA FRONTERA (CÁDIZ)	2 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato Municipal de Juventud y Deportes
EMPRESAS PÚBLICAS	Ecorreciclajes de Arcos S.L.
ROTA (CÁDIZ)	7 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Organismo Autónomo de Recaudación Fundación Municipal de Agricultura y Medio Ambiente Fundación Municipal para la Juventud, la Cultura y el Deporte Fundación Municipal para el Turismo y Comercio
EMPRESAS PÚBLICAS	Aguas de Rota Empresa Municipal, S.A.U.” (AREMSAU) Sociedad Urbanística de Rota, S.A. (SURSA). Sociedad Municipal de Desarrollo Económico de Rota, S.A.
PUENTE GENIL (CÓRDOBA)	4 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	I.M. de Servicios Comunitarios (IMSC) Fundación Juan Rejano
EMPRESAS PÚBLICAS	Sociedad de Desarrollo de Puente Genil, S.L. (SODEPO) E. de Servicios y Gestión Medioambiental, S.A. (EGEMASA)
ALMUÑÉCAR (GRANADA)	8 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato de Música Patronato de Turismo Patronato de Cultivos Subtropicales Patronato de Deporte Patronato del Centro de 3ª Edad
EMPRESAS PÚBLICAS	Tropical Fruits, S.A.* TVT, S.A.* Almuñécar Turística, S.A.*

* Empresas sin actividad

ALHAURÍN DE LA TORRE (MÁLAGA)	1 Entidad
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Aqualauro
ANTEQUERA (MÁLAGA)	6 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato Deportivo Municipal Fundación Municipal de Cultura Promoción y Desarrollo
EMPRESAS PÚBLICAS	Aguas del Torcal S.A. Sociedad de Promoción y Explotación de los Recursos de Antequera y Comarca S.A. Radio Torcal S.A.
RINCÓN DE LA VICTORIA (MÁLAGA)	5 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato de la Cueva del Tesoro y el Cantal Patronato de Deportes O.A. Delphos
EMPRESAS PÚBLICAS	E. M. "Ondas Rincón, S.L." E. Mixta de Medio Ambiente (EMMA)
RONDA (MÁLAGA)	8 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato Social-cultura y de educación. O.A. L Formación-Promoción Empleo Patronato Municipal de Deportes Fundación Pública para las Enseñanzas Universitarias en Ronda
EMPRESAS PÚBLICAS	Sociedad mercantil SOLIARSA Sociedad mercantil SOMUCSA Sociedad mercantil Turismo de Ronda, S.A. Ronda Palacio de Congresos, S.L.
CARMONA (SEVILLA)	2 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Centro Municipal de Formación Integral
EMPRESAS PÚBLICAS	E. M. Limpieza y Mantenimiento de Carmona, S.L.

CORIA DEL RÍO (SEVILLA)	5 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Patronato Municipal Bienestar Social Patronato Municipal de Deportes
EMPRESAS PÚBLICAS	E. M. Agrícola Coriana, S.A. Sdad de Desarrollo de Coria del Río, S.A. Coria Futura, S.A.

ÉCIJA (SEVILLA)	7 Entidades
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Prodis Juventud y Deportes
EMPRESAS PÚBLICAS	E. M. de Urbanismo S.A. E. M. de Cementerio Virgen del Valle S.L. E. M. Écija 2010, S.L. E. M. de Gestión Tributaria S.L. Ente Público Empresarial Local Écija Comunicación
