



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 488/2021

OBJETO: Anteproyecto de Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

PONENCIA: Moreno Ruiz, María del Mar
Carrillo Donaire, Juan Antonio
Linares Rojas, María Angustias
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Presidenta:

Gallardo Castillo, María Jesús

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Blanco Argente del Castillo, Eva
Cabrera Mercado, Leandro
Cañizares Laso, Ana
Carrillo Donaire, Juan Antonio
Dorado Picón, Antonio
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gorelli Hernández, Juan
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.
López Cantal, Rafael
López Fernandez, Soledad
López-Sidro Gil, Joaquín José
Moreno Ruiz, María del Mar
Pérez Pino, María Dolores
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel
Tárrago Ruíz, Ana
Yélamos Navarro, Fernando

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 24 de junio de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 18 de mayo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 1/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejero de Hacienda y Financiación Europea, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con el objetivo de actualizar los conceptos de tasas y precios públicos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo y los principios básicos de la Ley General Tributaria, así como derogar, modificar o crear tasas que estén adaptadas a los servicios y actividades que se prestan o realizan actualmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía y evitar la dispersión normativa, dado el importante número de leyes que han venido a modificar a la vigente Ley de Tasas y Precios Públicos, el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa, publicándose en el portal web de la Junta de Andalucía con fecha 21 de mayo de 2019 <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.detalle.172694.html>, y habilitándose para la realización de aportaciones la dirección de correo electrónico dgtfclj.chie@juntadeandalucia.es.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 2/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la constancia de su publicación, el Director General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego expide certificado de 27 de junio de 2019, en virtud de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se hace constar que durante la sustanciación del trámite no se han recibido aportaciones (pág. 77).

2.- Una vez finalizada la consulta pública previa con el resultado descrito, la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, centro directivo proponente, remite a la Secretaría General Técnica la siguiente documentación fechada de 18 de noviembre de 2019 (págs. 77-1042):

- Informe-memoria justificativa sobre necesidad y oportunidad (págs. 78-87).
- Memoria Económica general del proyecto normativo (págs. 88-93).
- Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación (págs. 94-98).
- Propuesta del alcance y extensión de someter el Anteproyecto a los trámites de audiencia e información pública (págs. 99-100).
- Documento "Test de competencia sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación con el informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía" (pág. 101).
- Informe sobre valoración de cargas administrativas del Anteproyecto de Ley (pág. 102).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 3/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la Infancia (pág. 103).
- Informe de evaluación del impacto de género de la norma proyectada (pág. 104-107).
- Memorias económicas de las tasas (págs. 108-553).
- Memorias justificativas de las tasas (págs. 554-903).
- Propuesta para elevar al Consejo de Gobierno para que decida sobre los ulteriores trámites, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes y sobre los trámites de participación ciudadana (pág. 904).
- Texto del Anteproyecto de Ley -"Borrador septiembre/2019"- (págs. 905- 1042).

En relación con las memorias justificativas y económicas iniciales de las tasas precitadas, van sufriendo diferentes modificaciones a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, que quedan reflejadas en el expediente.

3.- Con fecha 28 de noviembre de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de la entonces Consejería de Hacienda, Industria y Energía, examinada la propuesta de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, relativa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y conforme a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acuerda su inicio así como elevar el referido Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 4/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos (págs. 1046-1047).

4.- Con fecha 4 de diciembre de 2019, una vez completado con diversa documentación, desde la Dirección General proponente se remite a la Secretaría General Técnica el expediente completo a los efectos de su inclusión, si procede, en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 1048-1240).

5.- Seguidamente, y como trámite previo a su presentación en la siguiente Comisión de Viceconsejeros y Viceconsejeras se remite el texto del Anteproyecto de Ley a las diferentes Viceconsejerías para la formulación de observaciones (versión de enero de 2020, págs. 1313-1453), constando en el expediente la recepción de las mismas así como su valoración (págs. 1241-1312 y 1454-1639).

6.- Con fecha 16 de enero de 2020, el Anteproyecto de Ley fue estudiado en la sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, formulándose algunas observaciones que fueron valoradas por el centro directivo que tramita la norma mediante informe de 23 de enero de 2020 (págs. 1640-1807).

7.- A continuación, figura en el expediente certificación (de 20 de enero de 2020, págs. 1810-1811) expedida por el Secretario del Consejo de Gobierno, haciendo constar que en su sesión de 21 de enero de 2020, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, tras conocer la iniciativa legislativa presentada por el Consejero de Hacienda, Industria y Energía, acuerda que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 5/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

se continúe con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de Ley, en los siguientes términos:

"- Solicitar informe a las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía, sus Agencias y demás entidades del sector público andaluz a través de sus respectivas Consejerías de adscripción, así como dictamen al Consejo Económico y Social de Andalucía.

- Solicitar cualquier otro informe que se determine por disposición legal o reglamentaria, así como aquellos otros que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

- Someter el Anteproyecto al trámite de audiencia e información pública. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, se realizará el trámite de información pública mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con objeto de poner a disposición de la ciudadanía el Anteproyecto de Ley para que formulen las observaciones que estimen oportunas durante un plazo de quince días hábiles, quedando para ello expuesto en el Portal de la Junta de Andalucía. Asimismo, se concederá trámite de audiencia a las asociaciones y entidades representativas de las posibles personas afectadas por el Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Todo ello sin perjuicio de que, durante la tramitación del procedimiento, podrá concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como recabar otros informes, cuando ello resulte necesario o conveniente."

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 6/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

8.- Tras la conformidad del Consejo de Gobierno, se redacta nuevo borrador del Anteproyecto de Ley "texto para audiencia febrero 2020" (págs. 1816-1951).

9.- En cumplimiento de lo acordado se remite el texto al resto de Consejerías; Delegaciones del Gobierno; órganos y entidades instrumentales de la Administración de la Comunidad Autónoma, tales como Agencia Andaluza de la Energía y sus sedes provinciales; Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (Idae); Instituto de Arte Contemporáneo (IAC); Instituto del Patrimonio Cultural de España; Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico; Universidades De Andalucía; Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) etc.

Asimismo, se concede trámite de audiencia a las Diputaciones Provinciales, así como a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y a una gran diversidad de órganos de participación social: Consejo Andaluz de Universidades; Consejo Andaluz de Medio Ambiente; Consejo Andaluz de Biodiversidad; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (CCUA); Consejo de Consumidores y Usuarios; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; Ministerio para la Transición Ecológica; Ministerio de Cultura y Deporte; Instituto Geológico Minero de España; y Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Cabe señalar la amplitud con la que se procede a conceder audiencia a las entidades interesadas, incluyendo a Asociaciones, Federaciones, Confederaciones, Organizaciones Sindicales, Colegios Profesionales, Organizaciones Empresariales, trabajadores autónomos, jóvenes empresarios Colectivos, etc., de to-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 7/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos los ámbitos y sectores económicos que operan en el tráfico jurídico y que por representar intereses colectivos, encontrarse en su ámbito de aplicación, o bien tratarse de sujetos pasivos etc., puedan resultar afectados por la norma.

Dada la extensión del listado de entidades que figuran en el apartado relativo al trámite de audiencia (más de cuatrocientas), sólo citamos algunas de ellas, agrupadas en función del ámbito o sector económico en el que operan:

- Deporte: Entidades deportivas, incluyendo a clubs náuticos, federaciones deportivas, centros de formación, etc., ligados a la caza, pesca deportiva, montañismo, vela, náutica, motor, cruceros, buceo, etc.

- Relacionados con la Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible: defensa sanitaria; cooperativas agroalimentarias; organismos de control; cofradías de pescadores; asociaciones pesqueras; sindicatos y asociaciones entre los que se incluyen ASAJA, COAG y UPA; desarrollo rural; control de plagas, taxidermia, cetrería, paisajismo, defensa de la naturaleza y el mundo animal, reciclaje y envasado, acuicultura, sector del agua, etc.

- En el ámbito de la cultura y del patrimonio: Sociedad General de Autores y Editores (SGAE); ICOM España Consejo Internacional de Museos; Museo Arqueológico Nacional; Asociaciones Culturales; defensa del patrimonio artístico, Reales Academias de Bellas Artes, Academias de ciencias, artes escénicas, flamenco, danza, actores, creadores, productores y exhibidores audiovisuales y cinematográficos, radio y televisión, historiadores del arte, filosofía y letras, editores, documentalistas, museos, medios de comunicación, etc.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 8/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- En materia de consumidores y usuarios: Confederaciones, uniones y asociaciones más representativas de consumidores y usuarios tales como CAVA, AL-ANDALUS, FACUA, OCU, y UCA-UCE, entre otras.

- Dentro del sector empresarial y de los trabajadores: Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); empresas cooperativas de trabajo asociado (FAECTA); y organizaciones sindicales más representativas en Andalucía como CC.OO., CSIF, UGT, USTEA, CGT, USO, etc.

- En el ámbito del turismo y los guías de turismo e intérpretes y asociaciones empresariales del sector turístico y de turismo activo.

- Sector Empresarial de los juegos de azar: casinos, bin-gos, apuestas.

- Asociaciones y colectivos de personas sordas y de integración de personas con discapacidad, enfermedades mentales y un largo etc.

- Colegios profesionales, Consejos Profesionales y Asociaciones, Federaciones y Confederaciones de todos los ámbitos del tráfico jurídico.

- Procuradores, abogados, asesores fiscales, archiveros, abogados, economistas, gestores administrativos, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, entre otros.

- Ingenieros de montes, ingenieros industriales, ingenieros técnicos, ingenieros técnicos agrícolas, aparejadores, forestales, industriales, aeronáuticos, telecomunicaciones, arquitectos, canales y puertos, navales, geógrafos, informática y veterinarios.

- Asociaciones empresariales en los ámbitos industriales tales como químicas, energéticas, verificaciones, talleres, instaladores, transportes, joyería, telecomunicaciones, ener-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 9/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gías renovables, distribuidores de energía, minería, metalurgia, cementos, áridos, mármol, auto-escuelas, transporte, armadores, vehículos, buques.

- Profesores, docentes interinos, enfermeros, médicos, biólogos, dentistas, podólogos, nutricionistas, psicólogos, ópticos, protésicos, logopedas, alimentación, servicios funerarios, fisioterapeutas, farmacéuticos.

10.- El 30 de enero de 2020 se dictó resolución acordando someter el Anteproyecto de Ley al trámite de información pública (publicado en el BOJA nº 13 de febrero de 2020), cuyo texto estuvo disponible en el enlace web <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/audiencia-informacion.html>.

Asimismo, se facilitó la dirección de correo electrónico participacion.normativa.chie@juntadeandalucia.es para formular aportaciones, consideraciones o alegaciones en formato digital y abierto, así como en formato papel (con presentación preferentemente en el registro general de la Consejería proponente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

11.- Con carácter previo se solicita Autorización al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en virtud de lo establecido en el artículo 66 del Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico, aprobado por Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, en relación con el Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Con fecha 17 de febrero de 2020, una vez

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 10/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

examinada la misma por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, remite escrito señalando que *"Conforme al artículo 66 del Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico, aprobado por Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, todo negocio jurídico relativo al mercado secundario del espectro, debe ser autorizado previamente por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, incluyendo las concesiones demaniales que habilitan al uso del espectro radioeléctrico para servicios audiovisuales. En todo caso, estas autorizaciones deben ser caso por caso y cuando se planteen supuestos concretos de transmisión o cesión de concesiones demaniales. El Anteproyecto de Ley de referencia únicamente establece una tasa por la transmisión de licencias audiovisuales competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que no condiciona ni menoscaba el ejercicio de competencias en materia de espectro radioeléctrico de este Ministerio."* (págs. 3089-3090).

12.- Asimismo, se acuerda solicitar informe de los siguientes órganos: Dirección General de Presupuestos; Secretaría General para la Administración Pública; Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía; Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Secretaría General Técnica de la Consejería; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; Dirección General de Infancia; Consejo Andaluz de Universidades; Consejo Andaluz del Turismo y Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. También se solicita informe a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Eco-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 11/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nómica de Andalucía; Consejo Económico y Social y Consejo Audiovisual de Andalucía.

13.- En cumplimiento de lo anterior, el centro proponente dirige los correspondientes oficios y comunicaciones electrónicas a los órganos y entidades relacionadas anteriormente, de todo lo cual hay constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores.

14.- En cuanto al resultado del trámite de audiencia, la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego realiza su valoración mediante sendos informes de 30 de julio y de 31 de julio de 2020 (págs. 3727-3958).

En estos informes se valoran las observaciones formuladas por los siguientes órganos y entidades: Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego; Dirección General de Presupuestos (14/02/2020); Dirección General de Industria, Energía y Minas, Intervención General (21/02/2020); Agencia Tributaria de Andalucía (20/07/2020); Dirección General de Universidades, Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (17/02/2020); Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (27/02/2020); Organización de Consumidores y Usuarios (21/02/2020); Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (02/03/2020); Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (18/02/2020); Federación Española de Vehículos Antiguos (24/02/2020); Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Se-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 12/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cretaría General para la Administración Pública (25/02/2020); Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (15/02/2020); Federación de Consumidores y Amas de Casa, Al-Andalus (25/02/2020); Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (08/06/2020); Dirección General de Infancia de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (02/03/2020); Asociación de Cetreros del Sur (ACESUR) (10/03/2020); Federación Andaluza de Caza (FAC); Asociación Empresarial de Criadores y Titulares de Cotos de Caza de Andalucía (04/03/2020); Asociación Española de Rehalas (AER) (19/03/2020); Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA) (06/03/2020); Consejo Audiovisual de Andalucía (06/03/2020); Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) (09/03/2020); Empresas Forestales de Andalucía (19/03/2020); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios (11/03/2020); Audiovisual. AEDAVA (13/03/2020); Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF); Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Colegio de Farmacéuticos (02/06/2020); Federación de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA) (20/03/2020); Consejería de Educación y Deporte (10/06/2020); Cementos de Andalucía (AFCA) (13/03/2020); Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos y Grados de Minas y Energía del Este-Sur (09/03/2020); Agencia de la Competencia y la Regulación Económica en Andalucía (23/06/2020); Instituto de Academias de Andalucía (15/07/2020); Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (13/07/2020); Consejo Andaluz del Turismo (10/07/2020) y Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (29/07/2020).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 13/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

15.- Con fecha 29 de abril de 2020 tuvo entrada en el centro directivo comunicación interior adjuntando requerimiento formulado por la Dirección General de Presupuestos relativo al informe económico-financiero preceptivo de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, solicitando documentación complementaria para clarificar y completar la información aportada respecto a determinados elementos económico-presupuestarios.

Este requerimiento fue atendido con fecha 29 de julio de 2020. Como adelanto a la documentación solicitada se remitió la memoria económica, el informe complementario y los anexos de las tasas en materia de turismo.

16.- Las observaciones recibidas fueron valoradas por la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, mediante informe de 30 de julio de 2020 (págs. 3723-3881). A continuación, redacta nuevo borrador, constando versión con cambios (págs. 3955-4106) y versión tras audiencia en limpio (págs. 4107-4248).

No obstante, consta valoración complementaria de las observaciones formuladas por la Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía (ATA), mediante informe de 31 de julio de 2020 (págs. 4249- 4253), tras lo cual se redacta nuevo texto adaptado a las mismas fechado de julio de 2020 (págs. 4271-4413).

17.- Con fecha 30 de septiembre de 2020 se recibe nuevo requerimiento de la Dirección General de Presupuestos. El plazo se

FIRMADO POR	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 14/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

interrumpe hasta tanto se aporte la documentación requerida y se finalicen las tareas conjuntas de revisión, dada la complejidad de la tramitación del informe económico-financiero. Finalmente, con fecha 17 de diciembre, se remite mediante enlace para consigna a la Dirección General de Presupuestos la documentación solicitada en el segundo requerimiento, relativa a memorias económicas y justificativas según el índice adjunto que las relaciona (págs. 4540- 5745).

18.- En cuanto a los informes recabados, consta la recepción de los siguientes:

- Informe de la Secretaría General para la Administración Pública de 17 de febrero de 2020 (págs. 3339-3340).
- Consejo Audiovisual de Andalucía de 25 de febrero de 2020 (págs. 3400-3401).
- Dirección General de Infancia de 19 de febrero de 2020 (págs. 3355-3360).
- Informe del Consejo para la Transparencia y Protección de Datos de 20 de febrero de 2020 (págs. 3361-3364).
- Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 11 de marzo de 2020 (págs. 3711-3714).
- Informe del Consejo Andaluz de las Personas Consumidoras y Usuarías de 3 de junio de 2020 (págs. 3564-3579).
- Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía de 19 de junio de 2020 (págs. 3594-3595).
- Consejo Andaluz del Turismo de 29 de junio de 2020 (págs. 3632-3636).
- Informe de Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de 13 de julio de 2020 (págs. 3638-3681).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 15/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de 13 de noviembre de 2020 (págs. 4470-4472).
- Informe del Consejo Andaluz de Universidades de 24 de noviembre de 2020 (pág. 4481-4481).
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 23 de diciembre de 2020 (págs. 6286-6301).

19.- El 18 de diciembre de 2020 emite su preceptivo informe la Secretaría General Técnica (págs. 5746-5763), informe que es valorado el 22 de diciembre (págs. 5788-6285). Y a continuación se redacta nuevo borrador con la referencia "versión sometida a informe del Gabinete Jurídico" (págs. 6303-6449).

20.- El Gabinete Jurídico emite su informe el 26 de febrero de 2021, con referencia SSCC2021/7 (págs. 6453-6468), cuyas observaciones son valoradas por la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego el 9 de marzo de 2021 (págs. 6470-6496). A continuación, el centro directivo redacta nuevo texto adaptado al precitado informe, con dos versiones, una con cambios resaltados (págs. 6497-6645) y otra en limpio, con la referencia "Texto_tras_Gabinete_Jurídico_LIMPIO_DEFINT" (págs. 6646-6799).

21.- Con fecha 10 de marzo 2021 fue remitida esa nueva versión por el Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica a la Dirección General proponente, a los efectos de su validación antes de solicitar dictamen al Consejo Económico y Social de Andalucía.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 16/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

22.- El 11 de marzo de 2021, la Dirección General remite una versión del texto tras el informe de Gabinete Jurídico, modificado con las propuestas realizadas por la Secretaría General Técnica, excepto la relativa a la supresión de la referencia a la competencia sancionadora en materia de precios públicos, por considerar la conveniencia de mantenerla (págs. 6957-7261).

23.- Tras estas actuaciones, el nuevo borrador adaptado es enviado para la emisión de dictamen al Consejo Económico y Social de Andalucía, en cumplimiento de lo establecido en la Instrucción de la Viceconsejería de Justicia e Interior de 1/2013, de 12 de julio, sobre elaboración de disposiciones de carácter general (instrucción cuarta, apartado 2.8). Este órgano, una vez estudiado, aprueba su dictamen "2/2021" en la sesión del Pleno celebrada el 13 de abril de 2021, remitiéndolo inmediatamente al órgano proponente (págs. 7418-7446). Consta que el citado dictamen fue valorado por el órgano mediante informe de 27 de abril de 2021 (págs. 7447-7636).

24.- A continuación, figura en el expediente informe complementario de la memoria económica de 28 de abril de 2021 elaborado por la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego (págs. 7637-7681).

25.- Seguidamente constan las observaciones formuladas por diversas Consejerías (con su correspondiente valoración de las que se aceptan y de las que no) y documentación complementaria, todo lo cual es enviado en fecha 3 de mayo de 2021 por el Servicio de Legislación al Secretariado del Consejo de Gobier-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 17/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no para la emisión de informe y, si procede, su inclusión en el orden del día de una próxima reunión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 7682- 7734).

26.- Con fecha 6 de mayo de 2021 formula observaciones el Secretariado del Consejo de Gobierno (págs. 7735-7737).

27.- La disposición proyectada fue examinada por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en sesión celebrada el 6 de mayo de 2021, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de 10 de mayo del Secretario del Consejo de Gobierno (pág. 7743-7744).

28.- Se incorpora al expediente diligencia de 11 de mayo de 2021, expedida por el Jefe del Servicio de Legislación de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tramitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 7745-7747).

El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (formato decisión), resultado de las observaciones derivadas de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras consta de exposición de motivos, doscientos sesenta y cinco artículos, distribuidos en un título preliminar y diecinueve títulos, además de dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cuatro finales.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 18/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Antes de examinar el marco constitucional y estatutario en el que se inserta la regulación y los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en la materia, conviene exponer, sucintamente, el contenido del Anteproyecto de Ley, que consta de exposición de motivos, doscientos sesenta y cinco artículos, organizados en un título preliminar y diecinueve títulos, además de dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro finales.

El título preliminar contiene las disposiciones generales y en él se precisa el objeto de la Ley, así como el ámbito de aplicación de las tasas y precios públicos, sus definiciones, y el régimen presupuestario y de tesorería. Asimismo, establece el sistema de fuentes normativas, el régimen de responsabilidades y los principios rectores de la regulación, entre los que se incluyen los de unidad de caja, intervención y no afectación de los ingresos.

El título I desarrolla las disposiciones generales relativas a las tasas, ocupándose de su establecimiento y regulación. También regula la determinación de la cuantía, los ele-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 19/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mentos de la relación jurídico-tributaria y los procedimentales.

A su vez, el título II contiene disposiciones generales aplicables a los precios públicos, partiendo de sus elementos esenciales, y en él se regula su gestión y administración como ingresos públicos, así como su revisión.

Los siguientes títulos, desde el III hasta el XIX, regulan las tasas correspondientes a diversos ámbitos de actuación, con un criterio de ordenación por materias. Esta estructura, según se razona, persigue un mejor seguimiento de los servicios públicos prestados, así como una mejor visualización de los distintos servicios y su financiación.

Así, el título III, bajo la denominación "tasa en materia de publicidad oficial", se ocupa en un capítulo único de regular la "tasa del BOJA", hecho imponible, sujetos pasivos, cuota tributaria, devengo y beneficios fiscales.

El título IV se refiere a la "tasa en materia de industria, energía y minas", concretando el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria, el devengo y autoliquidación, así como la liquidación por la Administración y pago.

El título V, dedicado a regular las tasas en materia de fomento, se organiza en dos capítulos: el primero relativo a tasas portuarias y el segundo a las relativas a la ordenación de transportes mecánicos por carretera.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 20/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título VI, sobre tasas en materia de agricultura, ganadería y pesca marítima, está estructurado en cinco capítulos: servicios facultativos agronómicos (capítulo I); servicios facultativos veterinarios (capítulo II); servicios de diagnóstico, análisis y dictámenes prestados por los laboratorios agroganaderos, agroalimentarios y de control de calidad de los recursos pesqueros (capítulo III); tasas por solicitud de licencias de pesca marítima recreativa (capítulo IV); y tasas en materia de enseñanza profesional marítimo-pesquera y de formación en materia de bienestar animal (capítulo IV).

El título VII, organizado en ocho capítulos, regula las tasas en materia de salud con la siguiente distribución: por servicios sanitarios (capítulo I); por controles oficiales a animales sacrificados en mataderos y otros establecimientos así como por controles e inspecciones en buques factoría, congeladores y de transporte de productos de la pesca (capítulo II); por tramitación de autorizaciones de centros, servicios y establecimientos sanitarios y de almacenes de distribución de medicamentos (capítulo III); por solicitud de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia (capítulo IV); por solicitud de licencia de funcionamiento para la fabricación de productos sanitarios a medida (capítulo V); por evaluación de ensayos clínicos y estudios post-autorización observacionales (capítulo VI); por acreditación de actividades de formación continuada de las profesiones sanitarias (capítulo VII); y, por último, por pruebas realizadas por la red de laboratorios de salud pública (capítulo VIII).

A continuación, el título VIII se dedica a las tasas en materia de educación, distinguiendo entre las generadas por la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 21/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

expedición de títulos académicos y profesionales no universitarios (capítulo I); y las exigidas por servicios académicos y administrativos de las Escuelas Oficiales de Idiomas (capítulo II).

El título IX se refiere a las tasas en materia de cultura, diferenciando las devengadas por servicios prestados por el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la CAA (capítulo I) de las exigibles por utilización o usos especiales de espacios en instituciones culturales gestionadas por la Comunidad Autónoma (capítulo II).

El título X regula en un único capítulo el régimen de tasas en materia de ordenación del territorio, en cuanto a la expedición de copias y certificaciones de documentos depositados en los registros previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, con el mismo detalle que en el resto de tasas, es decir: hecho imponible, sujetos pasivos, cuota tributaria y devengo.

El título XI detalla el régimen de las siguientes tasas en materia de vías pecuarias: por su ocupación (capítulo I); por servicios facultativos en materia de deslinde y modificación de trazados (capítulo II); y por suministro de información ambiental de vías pecuarias (capítulo III).

El título XII se destina a las tasas de medio ambiente, que se concretan del siguiente modo: por servicios administrativos en materia de gestión del litoral (capítulo I); por servicios administrativos de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea (capítulo II); por servicios administrati-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 22/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vos de inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras de la Administración en materia de calidad ambiental (capítulo III); por la prevención y control de la contaminación (capítulo IV); por la autorización de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo terrestre (capítulo V); por servicios de inspección y facultativos en estos vertidos (capítulo VI); por servicios facultativos en materia de deslinde del dominio público hidráulico (capítulo VII); por ocupación de monte público e instancia de parte (capítulo VIII); por servicios facultativos en materia de deslinde y amojonamiento de monte público a instancia de parte (capítulo IX); por autorización de cambio de uso forestal a agrícola (capítulo X); por servicios administrativos y facultativos en materia de aprovechamientos forestales en montes particulares carentes de proyecto o plan técnico de ordenación forestal aprobado y vigente (capítulo XI); por autorización para pruebas deportivas en el medio natural (capítulo XII); por autorización en materia de protección de las especies silvestres y sus hábitats (capítulo XIII); por autorización para la apertura, modificación sustancial y ampliación de parques zoológicos (capítulo XIV); por extinción de incendios forestales (capítulo XV); por servicios administrativos y facultativos en materia de pesca continental en Andalucía (capítulo XVI); y por servicios administrativos y facultativos en materia de caza en Andalucía (capítulo XVII).

El título XIII, organizado en dos capítulos, regula las siguientes tasas en materia de turismo: por servicios administrativos de habilitación para el ejercicio de la actividad de guía de turismo de Andalucía y por la expedición, renovación y duplicado de carné o credencial (capítulo I); y por expedición

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 23/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del título oficial de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y de emisión de certificaciones (capítulo II).

Por su parte, el título XIV regula en un único capítulo las tasas en materia de deporte, con especial referencia a la enseñanza náutico-deportiva.

El título XV se ocupa de las tasas administrativas en materia de juegos y apuestas.

El título XVI se refiere a las tasas en materia de selección de personal por inscripción en las convocatorias que realice la Administración de la Junta de Andalucía, concretando el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria el devengo y los beneficios fiscales.

El título XVII regula en un único capítulo las tasas en materia de ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público.

El título XVIII precisa las tasas en materia de estadística y cartografía por certificación del IECA.

Para finalizar, el título XIX regula las tasas en materia de comunicaciones, en especial por autorización de negocios jurídicos sobre licencias de comunicación audiovisual.

En lo que concierne a las disposiciones adicionales, cabe señalar que la primera versa sobre la determinación de los precios públicos de las Universidades Públicas andaluzas y la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 24/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

segunda sobre las obligaciones de la publicidad activa de las tasas y precios públicos.

La única disposición transitoria regula las delegaciones de competencias en relación con la aplicación de las tasas y precios públicos.

El alcance de la disposición derogatoria permite apreciar el propósito del Anteproyecto de Ley de reunir en una misma disposición diversas normas hasta ahora dispersas en las denominadas "leyes de medidas". En este sentido, la disposición comentada deroga expresamente las siguientes normas:

a) La Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final segunda respecto al Capítulo I del Título VIII y al Anexo VII de dicha Ley.

b) El Anexo a la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989.

c) El artículo 33 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

d) Los artículos 1 a 12 de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 25/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

e) Los artículos 1 a 47 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

f) Los artículos 55 a 60 y los Anexos 1 y 2 de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales.

g) Los artículos 3 a 8 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.

h) Los artículos 32 a 42 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

i) Los artículos 78 a 100 y 109 a 113, así como el Anexo III de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

j) Los artículos 15 a 24 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

k) La Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 8 de junio de 2006, por la que se establecen los valores de determinadas semillas que han de servir de base para la exacción

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 26/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la tasa por control y certificación de semillas y plantas de vivero.

1) La disposición transitoria tercera de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos.

Asimismo, queda sin efectos la Resolución de 19 de noviembre de 2001, de la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, por la que se procede a hacer pública la redenominación a euros de las tasas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En lo que respecta a las cuatro disposiciones finales del Anteproyecto de Ley, cabe señalar que la primera modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Económico de los Puertos de Andalucía; la segunda se refiere a la aplicación de la tasa por servicios académicos; la tercera se refiere a la habilitación para el desarrollo reglamentario y la cuarta a la entrada en vigor.

Según se desprende de la memoria justificativa y de la exposición de motivos, el Anteproyecto de Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene tres objetivos básicos: la racionalización y simplificación de las tasas reguladas, suprimiendo aquellas que gravaban prestaciones de servicios actualmente inexistentes o susceptibles de ser gravados por un precio público y creando otras como consecuencia de la prestación de nuevos servicios públicos por la Administración de la Junta de Andalucía; refundir en un solo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 27/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



texto legal la regulación completa, sistemática y armonizada de todas las tasas y precios públicos, y actualizar el importe de las tasas en moneda euro, dado que las cuantías se entendieron automáticamente redenominadas al entrar en vigor de la moneda única europea.

Son numerosas, desde luego, las causas que justifican una nueva regulación de las tasas y precios públicos. Entre ellas se encuentran la asunción de nuevas competencias, la prestación de nuevos servicios y la supresión de otros, la multiplicación de entidades instrumentales, las transformaciones en el modo de prestación de servicios y la irrupción de la Administración electrónica. Los cambios normativos y jurisprudenciales producidos desde la aprobación de la Ley 4/1988 (que ya en su día persiguió la reordenación, homogenización y actualización de las tasas) justifican, sin duda, la regulación legal proyectada.

1. Evolución del concepto de tasa y delimitación con respecto a los precios públicos con especial mención a la STC 185/1995, de 14 de diciembre.

Meses después de la aprobación de la Ley 4/1988 se promulgó la Ley estatal 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), cuya exposición de motivos recuerda los esfuerzos por reconducir las tasas desde la parafiscalidad a los parámetros propios de la técnica presupuestaria y fiscal. En este sentido, el legislador subraya -un tanto optimistamente- que la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958, la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 y la fundamental Ley de Retribuciones de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 28/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 4 de mayo de 1965, acabaron con la parafiscalidad española al establecer la aplicación de los principios de legalidad e integración presupuestaria de los tributos y exacciones parafiscales.

La citada exposición de motivos destaca el propósito del legislador de *"delimitar los conceptos de tasa y precios públicos, así como el régimen de exigencia de estos últimos"*, y ello con la finalidad de evitar confusiones entre una y otra institución. Entonces -igual que hoy- ante la insuficiencia de los impuestos que gravan las rentas, el patrimonio y consumo para cubrir el gasto público, se plantea la necesidad de establecer, con perfiles nítidos, un elenco de ingresos públicos que permitan que el coste de la prestación de ciertos servicios y actividades recaiga sobre los beneficiarios directos.

En efecto, las tasas se fundamentan en el aprovechamiento especial del dominio público o en la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo, siempre que concurren las circunstancias exigidas por el legislador, a diferencia del presupuesto de hecho de los impuestos que no requieren la existencia de una actividad administrativa, ya que son tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente, tal y como los define el artículo 2.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). En este sentido, la doctrina subraya especialmente que los impuestos aparecen conectados a las manifestaciones de capacidad

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 29/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

económica, referibles a la esfera de actividad de los contribuyentes. En cambio, las tasas no son concebibles sin la actividad administrativa o contraprestación, de modo que el apartado 2.a) del mismo artículo, al definir la tasa, coloca en primer plano la idea de la utilidad o beneficio particular del obligado tributario junto a la nota de coactividad que se plasma en el inciso *"cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado"*.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que el concepto de tasa y su delimitación con los precios públicos no ha sido pacífico; antes al contrario, ha sido objeto de numerosas controversias doctrinales y jurisprudenciales. El análisis de los antecedentes normativos permite comprobar que son evidentes las diferencias entre la legislación actual del Estado y de las Comunidades Autónomas en la materia y el concepto plasmado en el artículo 1 del Real Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de Tasas Fiscales, que definió las tasas como *"tributos exigidos por el Estado cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo"*.

En este punto traemos a colación la STC 185/1995, de 14 de diciembre, que debe ser considerada un hito fundamental para entender el actual régimen jurídico de las tasas, que declaró inconstitucionales diversos preceptos de la LTPP a partir de la consideración de la coactividad como nota distintiva fundamental de las tasas y de las prestaciones patrimoniales

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 30/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de carácter público en las que éstas se engloban. Así, recordamos que, en contraste con la regulación estatal precedente, y con el criterio mantenido en la Ley 4/1988, la LTPP excluyó del ámbito de las tasas la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, que pasó a ser considerada como precio público. Dicha reconfiguración supuso indudablemente, como este Consejo Consultivo destacó en su dictamen 36/2004, importantes consecuencias, al quedar sustraídos tales recursos de las exigencias formales derivadas del principio de reserva en la regulación de tributos, al tiempo que se daba entrada a criterios de rentabilidad en el establecimiento de las cuantías a abonar por los afectados.

Es obvio que el legislador de 1989 no acertó plenamente al "acometer a nivel legal la regulación del régimen jurídico del precio público y su delimitación con las tasas", y así lo demuestran los vicios de inconstitucionalidad apreciados en la STC 185/1995. En su redacción inicial, el artículo 24.1.c) de la LTPP atribuyó la consideración de precios públicos a las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concurriera alguna de las circunstancias siguientes: - Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados; - Que los servicios o las actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente. Tras examinar dicha configuración legal, la STC 185/1995 declara la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 31/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

inconstitucionalidad de los incisos de la letra c) de dicho precepto "alguna de" y "susceptibles de ser (...) por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente".

Frente a la calificación como precio público prevista en el artículo 24.1.c) de la LTPP, con la consecuencia de que la contraprestación por los referidos servicios eludiría la reserva de ley, la STC 185/1995 pone el acento en el significado del artículo 31.3 de la Constitución, considerando que la LTPP no puede soslayar las exigencias propias de las prestaciones patrimoniales de carácter público. Por dicha razón, la sentencia señala que las contraprestaciones pecuniarias en cuestión sólo pueden escapar a la calificación del artículo 31.3 y a la consiguiente sumisión al principio de legalidad si se dan las tres condiciones siguientes (FJ 4):

«En primer lugar, si los dos requisitos, voluntariedad y no monopolio del sector público, se dan de forma cumulativa y no alternativa. En efecto, como hemos razonado en el fundamento jurídico citado, aunque la solicitud del servicio o actividad sea libre y espontánea, si los entes públicos los prestan o realizan en posición de monopolio, debe considerarse que la libertad no es real.

»En segundo lugar, para que la solicitud de la prestación pueda considerarse efectivamente libre, deberá entenderse no sólo que no viene impuesta legalmente, sino que el servicio o la actividad solicitada no sea imprescindible.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 32/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Y, por último, el servicio o a la actividad no debe ser realizado en posición de monopolio».

La declaración de inconstitucionalidad apuntada es coherente con los criterios previamente sentados en el tercer fundamento jurídico de la referida sentencia, sin los cuales no puede comprenderse el vigente régimen jurídico de las tasas y su delimitación con los precios públicos. En dicho fundamento jurídico señala el Tribunal Constitucional que la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del "hecho imponible" y en la decisión de obligarse debe ser real y efectiva. Así, no sólo se considerarán coactivamente impuestas aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas otras *«en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social».*

También deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho. La STC 185/1995 (FJ 3) lo explica del siguiente modo: *«[...] aunque los servicios o las actividades no sean obligatorias, ni imprescindibles, lo cierto es que si sólo son los Entes públicos quienes los prestan, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 33/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

obligación de pago de la prestación. La libertad de contratar o no contratar, la posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real y efectiva.»

Por otro lado, aun manteniendo que la creación de la figura de los precios públicos (desdoblando el contenido de lo que antes eran sólo tasas) «es una decisión que pertenece al ámbito de la libre disposición del legislador, ya que ningún precepto constitucional le obliga a mantener las categorías de ingresos preexistentes», la STC 185/1995 (FJ 9) precisa que «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público» [art. 24.1 a) LTPP] se supedita a la obtención de una concesión o una autorización, de manera que concurre «una situación que puede considerarse de monopolio ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos (...). Esto significa que estamos en presencia de una prestación de carácter público en el sentido del artículo 31.3 de la Constitución Española, que, en cuanto tal, queda sometida a la reserva de ley». [FJ 4]

A "contrario sensu", el supuesto de hecho que permite la exigencia de los precios públicos (una figura mal definida en nuestro ordenamiento y, sobre todo, insuficientemente regulada, según la LTPP) queda reservado por la jurisprudencia constitucional para los supuestos en los que la solicitud del servicio o actividad administrativa sea una manifestación real y efectiva de voluntad y el servicio o actividad no se preste por los entes de Derecho Público en situación de monopolio de hecho o de derecho.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 34/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Bajo las premisas que hemos indicado, la STC 185/1995 dio lugar a la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, que, entre otros aspectos, modificó la definición de las tasas contenida en la LTPP y en la LGT de 1963, entonces vigente.

La principal lección que se extrae de la STC 185/1995 es que, a diferencia de la etapa preconstitucional, la configuración de los ingresos públicos tiene como obligado punto de partida el marco jurídico constitucional, con especial atención al principio de reserva de ley establecido en el artículo 31.3, el cual dispone que: *«Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.»*

A este respecto, la STC 185/1995 (FJ 3) hace notar que el artículo 31.3 de la Constitución, *«apartándose de lo que era tradicional en nuestros textos constitucionales y legales -en los que el objeto de la reserva de ley se establecía por referencia a categorías tributarias concretas-, no recurre explícitamente a ninguna de las figuras jurídicas existentes en el momento de la elaboración y aprobación de la Constitución, ni tampoco utiliza el concepto genérico de tributo, sino la expresión más amplia y abierta de "prestación patrimonial de carácter público"»*. Es cierto, como precisa dicha sentencia (*ibidem*), que la Constitución se refiere en varios preceptos a los «tributos» y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (art. 133.1 de la Constitución Española); sin embargo, constatado lo anterior, el Tribunal Constitucional pre-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 35/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cisa que: «no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría -impuestos, tasas y contribuciones especiales- y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimos la expresión «tributos» del art. 133.1 C.E. y la más genérica de «prestaciones patrimoniales de carácter público», del art. 31.3 C.E. Esta constatación condiciona la forma en la que, desde la perspectiva constitucional propia de este proceso, debe abordarse la tarea de precisar el alcance de ese concepto de prestación patrimonial de carácter público que constituye el objeto de la reserva de ley tributaria.» [FJ 3]

En este plano, la STC 185/1995 (también su FJ 3) establece las siguientes y cruciales consideraciones para la materia que nos ocupa en este dictamen:

«[...] el principio de legalidad en materia tributaria responde en su esencia a la vieja idea, cuyo origen se remonta a la Edad Media, de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los Entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes; la reserva de ley se configura como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987)».

En el Estado social y democrático de derecho la reserva cumple sin duda otras funciones, pero la finalidad última, con todos los matices que hoy exige el origen democrático del po-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 36/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

der ejecutivo, continúa siendo la de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes. Por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano, la intervención de sus representantes resulta innecesaria, puesto que la garantía de la autoimposición y, en definitiva, de su libertad patrimonial y personal queda plenamente satisfecha.

»La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público.

»En lo que ahora importa, el problema de la determinación del alcance del concepto de prestación patrimonial de carácter público se centra, pues, en precisar cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta [...]»

La doctrina referida se completó con la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en su redacción inicial. En ella (FJ 9), con cita de la STC 185/1995 (FJ 5), se recuerda que la reserva de ley «exige que "la crea-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 37/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo" debe llevarse a cabo mediante ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995)». Del mismo modo, dicha sentencia subraya (ibídem) que el Tribunal Constitucional ha advertido que «se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que "sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley" y siempre que la colaboración se produzca "en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad" (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987)».

En consecuencia con lo anterior, la STC 233/1999 [FJ 19.c)] señala lo siguiente: *«En definitiva, la determinación en la Ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para determinarlo, es absolutamente necesario para respetar el principio de reserva de ley; no estableciendo tal límite el art. 45.1 de la LHL para los precios públicos coactivos por servicios o actividades, dicho precepto debe ser declarado inconstitucional. Es necesario, sin embargo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a dicha declaración. El art. 45.1 LHL contradice la Constitución sólo en la medida en que resulta aplicable a los precios públicos por servicios o actividades que tienen naturaleza tributaria, esto es, como venimos señalando desde la STC 185/1995, los exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio».*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 38/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El dictamen 36/2004 de este Consejo Consultivo señala la importancia de la STC 185/1995 para identificar la naturaleza de una determinada prestación, con independencia de las diversas denominaciones utilizadas por el legislador, a menudo confusas, destacando el obligado cumplimiento del principio de reserva de ley que deriva de lo dispuesto en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución Española. Entre otros supuestos dignos de mención, el dictamen recuerda que la insoslayable consideración antes apuntada llevó al Consejo Consultivo a criticar la redacción propuesta para el apartado 1 del artículo 9 de la Ley 6/1986, de 5 de mayo, sobre determinación y revisión de tarifas y cánones en puertos e instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma, en el Anteproyecto de Ley de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas para 2002 (dictamen 193/2001) y ello porque la redacción se limitaba a deferir globalmente al Reglamento la calificación de las actividades -que es una cuestión central para la determinación del canon que proceda-, estableciendo como único parámetro el de su mayor o menor relación con la actividad portuaria. A este respecto, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir, cuando lo ha considerado necesario, que el legislador debe procurar la mayor predeterminación legal posible, cuando resulta exigible de acuerdo con las exigencias derivadas de la reserva de ley, y ello sin perjuicio de la colaboración reglamentaria, en los términos antes vistos.

Desde esta óptica, en el mismo dictamen 36/2004 subrayamos que la reserva de ley no juega con la misma intensidad en todas las categorías del tributo. Según el Tribunal Constitucional, el alcance de la colaboración del reglamento *«estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 39/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tributarias y de los distintos elementos de las mismas» (STC 185/1995). En el sentido antes apuntado, la reserva de ley resulta más flexible cuando se trata de las tasas (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4), y ello porque en ellas «se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras» (STC 233/1999, FJ 9), tal y como hemos apuntado ya en este dictamen; tasas en las que el concurso de la voluntad del sujeto pasivo (de ahí la alusión al sinalagma) viene de algún modo a modular en esta figura el habitual entendimiento de la coactividad inherente a todo tributo (STC 185/1995, FJ 5). En este mismo sentido, nos remitimos a lo expuesto en la STC 63/2019, de 9 de mayo (FJ 5), en la que se indica que «de acuerdo con la idea de autoimposición y de coactividad, la reserva de ley es de mayor rigidez en el caso de los impuestos, precisamente porque en ellos dicha coactividad es máxima, siendo más flexible en el caso de los tributos denominados "causales", o que obedecen a la idea de equivalencia, como son las tasas y las contribuciones especiales».

El Tribunal Constitucional ha afirmado también que «la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución Española- no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo» (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; y 150/2003, de 15 de julio, FJ 3), sino que «[e]l grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible» y es menor «cuando se trata de regular otros elementos», como el tipo de gravamen y la base imponible (STC 221/1992, de 11 de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 40/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diciembre, FJ 7). Igualmente, hemos destacado la doctrina del Tribunal Constitucional que sostiene que, en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento *«puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías - estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades- y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades»*. En cambio, *«esta especial intensidad no puede predicarse de la creación "ex novo" de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso»* (STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus SSTC 150/2003, de 15 de julio (FJ 3) y 221/1992, de 11 de diciembre (FJ 7).

En el mismo orden de ideas la STC 85/2013, de 11 de abril (FJ 6) precisa lo siguiente: *«Esa menor intensidad es igualmente predicable de un elemento, como las bonificaciones, que se aplica sobre la cuota líquida del tributo. De modo que no puede reputarse contrario a la reserva constitucional de ley en materia tributaria un precepto legal que no se limita a remitir al reglamento la regulación de las bonificaciones aplicables al canon del agua, sino que condiciona el ejercicio de la potestad reglamentaria al identificar los requisitos que deban cumplirse para que quepa la previsión normativa de bonificaciones y el reconocimiento singularizado del derecho a ob-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 41/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tenerlas. Por otro lado, la remisión al reglamento se justifica en este caso por el carácter marcadamente técnico de la regulación de que se trata».

Similares precisiones se contienen en la STC 73/2011, de 19 de mayo (FJ 3) que aborda el alcance de la colaboración del reglamento en función de la naturaleza de las figuras jurídico-tributarias que se regulen, y de cuáles sean los elementos de las mismas que pretendan ser regulados.

Teniendo en cuenta las exclusiones que se reflejan al regular el ámbito objetivo del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, el análisis hasta ahora realizado resultaría incompleto si omitiéramos la referencia a las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, que no son tasa ni precio público. Como subraya el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de junio de 2020, la cuestión que nos ocupa es de una gran complejidad, habiendo dado lugar a una histórica polémica sobre la naturaleza jurídica de las contraprestaciones para hacer frente a la financiación de los servicios públicos. En concreto, dicha sentencia recuerda que: *«aunque tradicionalmente el punto de inflexión venía identificado por la forma jurídica de gestión del servicio público, no siempre se consideró que esta constituía el dato revelador de la determinación de la naturaleza jurídica de dicha contraprestación.*

»Al efecto se hizo clásica la distinción entre potestad tributaria y tarifaria, aunque tampoco esta clasificación resultaba todo lo nítida que la casuística de los supuestos reales que acaecían demandaban, puesto que las prestaciones satisfechas por la utilización del servicio público podían ser

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 42/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tasas, únicas de naturaleza tributaria, pero también precios públicos de naturaleza pública pero no tributaria, o tarifas de carácter público o de carácter privado, no siendo, a veces, fácil realizar la distinción entre unas u otras figuras, y utilizándose en la práctica unos u otros conceptos para definir realidades distintas a las definidas e identificadas en cada una de dichas categorías».

En este plano, hay que recordar que el artículo 2.a) de la LGT, en su redacción originaria, tras definir el concepto de tasa en su primer párrafo aludiendo a la prestación de servicios a la realización de actividades en régimen de Derecho Público, dispuso en su segundo párrafo que *"se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de Derecho Público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público"*.

El párrafo antes transcrito fue suprimido en la redacción por la disposición final 58ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; supresión que llevó al Tribunal Supremo a afirmar que, como consecuencia de la derogación efectuada del referido párrafo segundo del apartado 2.a) del artículo 2 de la LGT, *«es posible recuperar las ideas de precio y beneficio para los servicios públicos gestionados por concesionarios, e incorporar a los servicios públicos en régimen de concesión o de gestión indirecta los criterios de la autofinanciación y del equilibrio económico del contrato»* (STS de 28 de septiembre de 2015).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 43/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este contexto, la exposición de motivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), subraya que *"se aclara la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario"*. A estos efectos, la LCSP da nueva redacción a la disposición adicional primera de la LGT y al artículo 2 de la LTPP, añadiéndole un párrafo c) [en realidad párrafo d), puesto que ya existía otro párrafo c)]. En el mismo sentido se modifica el artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, añadiéndole un nuevo apartado 6.

En efecto, en virtud de la modificación introducida por la disposición final undécima de la LCSP; la disposición adicional primera de la LGT presenta la siguiente redacción:

"1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 44/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado".

El párrafo añadido al artículo 2 de la LTPP supone la exclusión de la aplicación de los preceptos de dicha Ley a "Las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, que son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias."

A su vez, la disposición adicional cuadragésima tercera de la LCSP establece la naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación pri-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 45/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vada o gestión indirecta, al precisar que *"tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución"*. El párrafo segundo de dicha disposición dispone que, en concreto, *"tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, mediante sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho Privado."*

En el mismo sentido, el artículo 289.2 de la LCSP, al regular las retribuciones del concesionario, se refiere a *"las contraprestaciones económicas pactadas, que se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario."*

En repuesta a un recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario de Unidas Podemos-En Comú y Podem-En Marea (en el que se defiende que el régimen jurídico con que se presta el servicio es irrelevante a los efectos de la aplicación del principio de legalidad a las prestaciones patrimoniales de carácter público), la STC 63/2019, de 9 de mayo [FJ 6.b)] precisa lo siguiente: *«contemplada la cuestión desde el punto de vista de la libertad de configuración del legislador para la creación y aplicación de las categorías jurídicas que considere adecuadas, es evidente que de la doctrina constitucional no se infiere la prohibición de utilizar la categoría de la prestación patrimonial de carácter público no tributaria ni tampoco la de ponerla en relación con la forma en la que se gestione el concreto servicio público de que se trate. Categoría*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 46/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que, así prevista por el legislador, no es susceptible de contravenir los preceptos constitucionales que le resultan aplicables, especialmente el art. 31.3 CE (en un sentido similar, STC 185/1995, FJ 6, respecto a los precios públicos).» En este sentido, la sentencia recuerda que la reforma consolida la diferenciación entre una financiación tributaria y una financiación que se denomina "tarifaria" de los servicios públicos, que en todo caso ya estaba presente en el régimen anterior. Según el Tribunal Constitucional, la novedad introducida no es sustancial, pues «los preceptos impugnados confirman así la posibilidad de que se prevea un régimen jurídico y financiero que difiera según que el servicio público se preste directamente por la administración o bien mediante personificación privada o mediante modalidades propias de gestión indirecta». Dicha reforma, se hace «salvaguardando el régimen jurídico existente referido a las tasas que, como se ha expuesto, no resulta modificado por los preceptos impugnados».

En el mismo fundamento jurídico, recuerda dicha sentencia que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de abordar otros casos de prestaciones patrimoniales de carácter público subsumibles en el ámbito del artículo 31.3 de la Constitución, pero que no tienen carácter tributario. En este orden de ideas se indica lo siguiente: «Un examen de los supuestos analizados por la jurisprudencia constitucional arroja la conclusión de que su definición se realiza por exclusión, de modo que no se trata propiamente de una categoría homogénea de prestación en sí misma, sino que obedecen a diferentes finalidades, y que únicamente tienen en común, además de no ser tributos (delimitación negativa), la coactividad y el hecho de que su finalidad no es la de financiar "todos" los gastos públicos.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 47/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Todos los casos enjuiciados hasta el momento por el Tribunal tienen en común que se cumple la nota de la coactividad, bien porque una norma con rango de ley exige un determinado pago (por ejemplo, SSTC 83/2014, FJ 3, y 167/2016, FJ 4), bien porque afecta a una prestación esencial de acuerdo con la Constitución, como es el caso de la garantía de la protección de la salud a la que alude el art. 43 CE. Ello determina la calificación como prestación patrimonial de carácter público no tributaria, a la regulación de la aportación de los usuarios en el caso de determinadas prestaciones del Sistema Nacional de Salud [STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 6 c)]».

»Asimismo, en los casos de las prestaciones patrimoniales no tributarias, su finalidad podrá no ser el sostenimiento de los gastos públicos de forma general, sino que se trata de prestaciones con "inequívoca finalidad de interés público" (por todas, SSTC 83/2014, FJ 3; y 167/2016, FJ 4). De esta manera, la prestación no será, estrictamente, una nueva fuente de ingresos públicos, pues con ella "no se persigue directamente buscar una nueva forma de allegar medios económicos con los que financiar el gasto público, aunque tenga como efecto económico indirecto el de servir también a dicha financiación" sino que, por ejemplo, se pretende efectuar "una asignación de los recursos públicos que responda a los criterios de eficiencia y de economía (art. 31.2 CE)" (STC 83/2014, FJ 3).»

En efecto, hemos reiterado que, con respeto a los límites expresamente establecidos en la Constitución, el legislador tiene a su disposición diferentes herramientas para la definición, prestación y financiación de los servicios públicos, sin que corresponda a esta jurisdicción establecer, de antemano, cuál deba ser el modelo a seguir (en relación con la libertad

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 48/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del legislador para determinar la gestión del servicio público sanitario, STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 5), siempre y cuando se respeten las exigencias constitucionales. Entre dichas exigencias se encuentra, de modo principal, la de reserva de ley que impone el art. 31.3 de la Constitución, la cual no se identifica, no obstante, con la reserva de ley tributaria (arts. 31.1 y 133 CE).

La sentencia insiste en que «dentro de la Constitución el legislador dispone de un amplio margen de configuración para establecer el modo de prestación y gestión de los servicios públicos, es lógico concluir que este margen se proyecta igualmente sobre su modo de financiación, pues la misma tiene carácter instrumental».

En conclusión, la STC 63/2019 (FJ 6) viene a sostener que la regulación impugnada no es incompatible con la reserva de ley, de modo que se desapodera al legislador, contraviniendo dicha reserva constitucional. En este caso, el Tribunal Constitucional subraya que se establecen en la Ley de Contratos los criterios para su determinación, que se anudan al coste objeto del propio contrato, pudiendo lógicamente variar en función del mismo. Por dicha razón la sentencia considera que la regulación colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones, pues establece los criterios generales con arreglo a los cuales, en el marco de la legislación de contratos del Estado, deberán revisarse las correspondientes tarifas y recuerda, nuevamente, que «al no tratarse de tributos, no les resultan de aplicación los principios generales contenidos en el artículo 31.1 de la Constitución, pero sí estarán sujetas al artículo 31.3 de la Constitución y, como toda acción

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 49/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pública, a los principios generales del ordenamiento (art. 103.3 CE) y, en concreto, a la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público».

2. Breve referencia a la operatividad de los principios de equivalencia y capacidad económica en las tasas.

Para finalizar este apartado y en relación con las novedades que se indican en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley sobre la introducción de criterios de capacidad económica en la configuración de las tasas objeto de regulación, nos referimos a la operatividad de los principios de equivalencia y capacidad económica en el ámbito de las tasas.

En este plano, recordamos que el artículo 31.1 de la Constitución consagra el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

Es cierto que las tasas evidencian un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas, como ha señalado el Tribunal Constitucional, y en ellas sobresale la idea de contraprestación. En este sentido, la doctrina ha expresado que el juego del principio de capacidad económica tiene una operatividad limitada en las tasas, ya que de otro modo se desnaturalizaría su propio concepto, produciéndose una confusión con otras figuras tributarias. De ahí que se acentúe la referencia al principio de equivalencia, como criterio rector característico de las tasas. Sin perjuicio de lo anterior, la introducción de criterios de capacidad económica es acorde con

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 50/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el referido artículo 31.1 de la Constitución, lo que explica que tanto la Ley 4/1988 como la LTPP dieran entrada al principio básico de capacidad económica en la exigencia de las tasas, junto al consustancial principio de equivalencia, si bien lo hicieron con el obligado matiz de que dicho principio opera “cuando lo permitan las características del tributo”.

Sobre la problemática que plantea la armonización de ambos principios en las tasas, traemos a colación, *mutatis mutandis*, la STS de 31 de enero de 2019, en la que se aborda la cuestión de interés casacional consistente en: “Clarificar si, conforme a la naturaleza retributiva de las tasas, el principio de capacidad económica puede ser utilizado como criterio modulador de su cuantía pudiéndose además justificar que la menor contribución al coste del servicio público de unos sujetos pasivos pueda ser repercutida a otros sujetos sin que éstos hayan generado un mayor coste proporcional a la mayor contribución exigida.”

La mercantil recurrente en casación pretende que el TS fije como doctrina que, con arreglo a la naturaleza retributiva de las tasas, no cabe modificar la regulación de una tasa para trasladar la menor tributación de unos sujetos pasivos a otros sin justificar que estos generen un mayor coste del servicio, aunque, con tal modificación, no se altere el principio de equivalencia de la tasa (el coste global del servicio sigue siendo equivalente al importe conjunto de la tasa). En este sentido, la recurrente sostiene que la Sala de instancia realiza una utilización incorrecta y desviada del principio constitucional de capacidad económica, que se estaría empleando indebidamente, como vía de imposición autónoma, independiente-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 51/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mente del coste, utilizando la figura de la tasa para redistribuir las rentas, en lugar de para retribuir un servicio prestado en régimen de derecho público.

La sentencia del Tribunal Supremo subraya, en primer lugar, que en las tasas *«opera el principio de capacidad económica, al estar proclamado por el artículo 31.1 de la Constitución para la totalidad del sistema tributario»*. Seguidamente, la sentencia precisa que las tasas exigen necesariamente para su devengo ese elemento fáctico que las singulariza frente a otras figuras tributarias, constituido bien por un uso privativo o especial de bienes demaniales, bien por una actividad administrativa, referidos uno u otro hecho al obligado tributario. Y esa segunda declaración se completa señalando que *«para el devengo de la tasa no basta con ponderar una situación de capacidad económica en el obligado, pues si, por parte de este, no concurre el hecho de un uso demanial, o el de su afectación por una actividad administrativa, tampoco hay tasa; siendo esto último lo que ha llevado a que haya sido atribuido un carácter bilateral a la relación tributaria que genera la tasa y también se haya destacado que el presupuesto de hecho de esta figura, a diferencia del correspondiente al impuesto, no presenta una estructura contributiva»*.

En lo que respecta a la ponderación de la capacidad económica en la cuantificación de la tasa, el Tribunal Supremo destaca que en nuestro ordenamiento jurídico se ha producido su reconocimiento legal *«sin establecer un elenco taxativo o excluyente de los concretos factores de capacidad económica que podrán ser considerados en esa ponderación»*. En este orden de ideas, añade el Tribunal Supremo que *«la virtualidad que ha*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 52/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de darse a otros postulados constitucionales (sobre todo, los de interdicción de la arbitrariedad y de igualdad de los artículos 9.3 y 14 CE), requerirá que la concreta manifestación económica que sea tomada en consideración tenga una base objetiva y respete unas pautas de razonabilidad».

Por lo que atañe al principio de equivalencia, conviene saber que la sentencia del Tribunal Supremo a la que nos referimos establece las siguientes precisiones:

«Sobre este principio de equivalencia, debe también decirse que se traduce principalmente en la ecuación entre los costes del servicio y el importe de las tasas establecidas para retribuirlos, operando aquellos costes como un límite máximo de este segundo importe; y debiendo resultar la equivalencia de un cómputo global de los costes e ingresos ponderables, esto es, no en relación con el coste del servicio concreto prestado a cada sujeto pasivo sino con el correspondiente al conjunto del servicio o la actividad de que se trate».

«Ha de añadirse, asimismo, que este principio de equivalencia se diversifica en estos otros dos: (i) el principio de cobertura de costes, que se materializa en esa ecuación costes/recaudación por tasa de que se viene hablando; y (ii) el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida, que se traduce en una cierta proporcionalidad entre la tasa recaudada y el valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio que recibe. Siendo de subrayar, en lo que hace a este segundo principio, que no basta para la validez del reparto individualizado de ese coste global con respetar el límite máximo de ese coste global, pues dicho reparto individua-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 53/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lizado ha de hacerse con criterios de proporcionalidad y ponderación de los grados de utilización. Así se expresa la sentencia núm. 716/2017, de 26 de abril (recurso 167/2016) de esta Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. 4.- Con base en lo anterior, procede señalar estas conclusiones: una vez respetado el límite máximo que significa el coste total del conjunto de servicios, el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica; estos criterios habrán de estar objetivados y ser razonables; y el reparto individual habrá de efectuarse con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio».

Una vez fijados los mencionados criterios interpretativos, la sentencia rechaza el recurso de casación por entender que no se incumple el principio de equivalencia por la sentencia recurrida, porque ésta declara que tal equivalencia se cumple en términos generales. También carecen de fundamento, según el Tribunal Supremo, las vulneraciones alegadas (basadas en los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad), *«porque los hechos que se consideran para reducir o dispensar de la tasa son expresivas de situaciones individuales de necesidad o vulnerabilidad bien visibles; y, en consecuencia, no hay razón para reprochar falta de objetividad o razonabilidad a esos beneficios».* Del mismo modo, el Tribunal Supremo considera injustificada la falta de proporcionalidad que se alega por la recurrente, *«pues el umbral de consumo que se establece, para que resulte exigible el discutido bloque 4 aplicable a la cuota por usos no domésticos, revela que para ese superior importe se toma también en consideración un nivel superior de utilización del servicio».*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 54/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En suma, la jurisprudencia que acabamos de exponer proporciona las pautas a seguir para obsequiar debidamente tanto el principio de equivalencia, como el de capacidad económica.

3. Competencias de la Comunidad Autónoma. Marco Constitucional y estatutario.

Expuesto lo anterior, aludimos seguidamente a las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, a la que nos hemos referido en numerosos dictámenes, analizando, entre otros aspectos, si resulta correcta la configuración como tasa de determinadas prestaciones patrimoniales públicas reguladas *ex novo* o modificadas en diversos Anteproyectos de Leyes (dictamen 137/1997 y 111/1998, entre otros muchos).

En este apartado, cabe recordar, ante todo, que la Constitución reconoce en el artículo 156.1 la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 157.1.b), al ocuparse de los recursos de las Comunidades Autónomas, se refiere, entre otros, a "*sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4, apartado uno, párrafo b), de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), cuyo artículo 6 dispone que "*las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes*".

En diferentes dictámenes hemos recordado la jurisprudencia constitucional sobre la Hacienda Pública autonómica y los recursos tributarios que la integran. Lo hemos hecho, advirtiéndolo, al igual que lo hace la STC 65/2020, de 18 de junio

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 55/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(FJ 4) al señalar que ya en la STC 14/1986, de 31 de enero, se afirma lo siguiente: «el hecho de que el artículo 149.1.14.^a de la Constitución haya atribuido competencia exclusiva al Estado sobre Hacienda general, "sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las comunidades autónomas la "Hacienda regional" o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la Constitución), [...] no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas comunidades" (FJ 2). Es más, de una lectura conjunta del art. 156.1 CE sobre autonomía financiera autonómica, del art. 157.3 CE sobre delimitación de competencias financieras autonómicas mediante ley orgánica y del art. 149.3 CE (al ser una materia no expresamente atribuida al Estado y por tanto asumible estatutariamente por las comunidades autónomas), se depende que la hacienda privativa autonómica "es no tanto una competencia que se reconoce a las comunidades autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica" (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2; citada, entre otras, en SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 5)». En este sentido, el artículo 176.2.a) del Estatuto de Autonomía dispone que constituyen recursos de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía los de naturaleza tributaria definidos por el producto de los tributos propios establecidos por la Comunidad Autónoma, entre otros que allí se mencionan. Y el apartado 3 del mismo artículo dispone que "el establecimiento, regulación y aplicación de dichos recursos se efectuará cuando proceda en los términos y con los límites previstos o derivados de la Ley Orgánica prevista en el

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 56/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 157.3 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en dicho artículo y preceptos concordantes de ésta”.

Tal y como tiene dicho el Tribunal Constitucional, tanto la Constitución (arts. 138, 156 y 149.1.14.^a) como la Ley Orgánica a la que se remite el art. 157.3 CE para delimitar el ejercicio de las competencias financieras autonómicas (la LOFCA), establecen los límites de tal exclusividad (STC 65/2020, FJ 4). En este contexto, el Tribunal Constitucional advierte sobre la necesidad de respetar las competencias del Estado, entre otras, la que le permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE); la que ostenta para establecer las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8.^a CE); la que permite al Estado adoptar unas normas comunes sobre ordenación y aplicación de los tributos en virtud de su competencia sobre hacienda general (art. 149.1.14.^a CE) y la competencia legislativa sobre procedimiento administrativo común y sobre legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a CE). En este sentido, el Tribunal Constitucional destaca la vigencia en todo el territorio nacional de un «conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo»; sistema que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles» (por todas, STC 19/1987) y «no resulta incompatible con las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas (STC 19/1987)» [SSTC

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 57/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

116/1994, de 18 de abril, FJ 5, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3 b); doctrina que se reitera en la STC 65/2020, FJ 5].

En particular, hay que hacer notar que el Tribunal Constitucional ha concluido (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 5) que: «la Ley general tributaria proporciona parámetros de constitucionalidad para el enjuiciamiento de las leyes autonómicas, en cuanto contiene un conjunto de principios generales comunes aplicables a todos los entes públicos territoriales "capaz de garantizar esa homogeneidad básica para configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema" [a la que hacen referencia las SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3 b)]. Es más, al igual que este tribunal ha declarado reiteradamente sobre el art. 6 LOFCA, mediante los principios y normas jurídicas generales de ordenación y aplicación de los tributos incluidos en la Ley general tributaria el Estado ejerce la función de coordinación que le exige el art. 156.1 CE "para garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de 'un sistema tributario' (art. 31.1 CE)" [SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3 b); 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 53/2014, de 10 de abril, FJ 3 a); 26/2015, de 19 de febrero, FJ 4 b); 120/2018, de 31 de octubre, FJ 3 c), y 22/2019, de 14 de febrero, FJ 3 c)]. De esta forma, la Ley general tributaria, como ya ha declarado este tribunal, es una "verdadera norma de unificación de criterios a cuyo través se garantiza el mínimo de uniformidad imprescindible en los aspectos básicos del régimen tributario" (STC 66/1998, de 18 de marzo, FJ 14, citada en las SSTC 161/2012, de 20 de septiem-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 58/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bre, FJ 7; 25/2016, de 15 de febrero, FJ 4, y 33/2016, de 18 de febrero, FJ 5)».

La propia sentencia 65/2020 recuerda que «las bases que se establezcan en virtud del art. 149.1.18.ª CE también pueden responder a la consecución de otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un mínimo común denominador. Así, los preceptos de la Ley general tributaria que regulen los aspectos organizativos y de funcionamiento de las Administraciones tributarias, las relaciones ad extra de estas Administraciones con los obligados tributarios y el ejercicio de las potestades administrativas a ellas atribuidas en el ámbito tributario pueden responder, asimismo, al cumplimiento igualitario del deber de contribuir en todo el territorio nacional establecido con carácter genérico en el art. 31.1 CE, con independencia del carácter estatal o autonómico del tributo en el que se concrete dicho deber constitucional, dado el carácter unitario del sistema tributario español (art. 31.1 CE)».

En concordancia con lo anterior, el artículo 180.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que: “Con observancia de los límites establecidos en la Constitución y en la ley orgánica prevista en su artículo 157.3, corresponde a la Comunidad Autónoma el establecimiento y regulación de sus propios tributos, así como la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los mismos. A tal fin, la Comunidad Autónoma dispondrá de plenas atribuciones para la organización y ejecución de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tribu-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 59/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

taria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”.

Lógicamente, la premisa de partida al regular las tasas y precios públicos, es que se trate de actividades que sean competencia de la Comunidad Autónoma, dada la instrumentalidad de los recursos financieros como expresión que son de la autonomía financiera, al servicio de la autonomía política.

En suma, no cabe duda de que la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes para aprobar la regulación legal proyectada; competencias que descansan en los preceptos constitucionales y estatutarios antes citados y deben ejercerse dentro de los límites previstos en la LOFCA, por mandato de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía, como acabamos de ver.

II

El examen de la documentación remitida por la Consejería permite afirmar que la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley se ajusta a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las restantes disposiciones legales y reglamentarias de necesaria observancia.

El Centro Directivo encargado de la tramitación indica que se han observado las normas contenidas en el título VI de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 60/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

En cuanto a la tramitación, consta que el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa en el portal de la Junta de Andalucía, desde el día 22 de mayo al 11 de junio de 2019, ambos inclusive, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, aunque no se recibieron alegaciones en este trámite, según resulta del certificado de 27 de junio de 2019 firmado por el Director General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo de 28 de noviembre de 2019, adoptado por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea, a propuesta de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, de conformidad con lo exigido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma; y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 61/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el que se regulan la memoria económica e informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Además, se adjuntan memorias económicas y justificativas por cada una de las tasas reguladas, que han sido elaboradas por las diferentes Consejerías y Agencias encargadas de su gestión. Las memorias económicas elaboradas para cada una de las tasas contienen un estudio de los costes directos e indirectos que conlleva prestar la actividad administrativa a la que se refieren, justificando el importe de las tarifas.

Consta asimismo que se elaboró memoria económica complementaria con fecha de 17 de diciembre de 2020, en respuesta al requerimiento efectuado por la Dirección General de Presupuestos, así como informe complementario de la memoria económica de 28 de abril de 2021. La citada Dirección General emite este último informe de carácter económico-financiero complementario a la memoria económica del Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos, realizando un análisis por materias del impacto recaudatorio, así como de la justificación del incremento o disminución de los ingresos que supone la aprobación de la nueva Ley. Ha sido elaborado partiendo de las memorias económicas, informes complementarios y anexos (anexos 1, 2 y 3 para cada tasa, así como, en su caso, de los anexos 1, 2, y 3 consolidados por materias) recibidos de cada órgano gestor. Los informes económicos complementarios de cada una de las memorias económicas elaborados para cada tasa distinguen dos apartados: el primero contiene la estimación del impacto que sobre los ingresos va a suponer la aprobación de la nueva Ley y el segundo contiene la justificación del incremento o disminución de los ingresos que resulte del apartado anterior.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 62/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El anexo 1 de cada tasa contiene un cuadro que recoge tanto el coste unitario de las tarifas de las tasas actualmente vigentes con respecto a las tarifas de las tasas propuestas en el Anteproyecto de Ley, con el fin de permitir la comparación y determinar si nos encontramos ante tasas que se han mantenido, modificado, suprimido o creado con la nueva Ley. Además, recoge el impacto recaudatorio de las tasas recogidas en el Anteproyecto de la Ley de Tasas y Precios Públicos y la normativa vigente. Con el análisis de este anexo es posible valorar la evolución de las mismas y obtener información que permita confirmar que la minoración o incremento de la recaudación indicada para algunas materias o para algunas tasas se deba a la supresión o creación de tasas o a una modificación de las mismas, ya sea mediante cambios en su importe o en los hechos imposables. El anexo 2 de cada tasa contiene un cuadro resumen del impacto recaudatorio individual de cada tasa, es decir, la diferencia entre la previsión de ingresos que resulte de las cuotas tributarias previstas en el Anteproyecto de la Ley de Tasas y Precios Públicos y la previsión de ingresos que resulte de la aplicación de la normativa actualmente en vigor. El anexo 3 de cada tasa realiza un análisis comparativo de las previsiones de ingresos del Anteproyecto de Ley facilitadas por el órgano gestor y las previsiones de ingresos de las tasas previstas en la Ley actualmente en vigor para 2020 publicadas en el BOJA o en algunos casos actualizados a una fecha posterior, con el fin de obtener el impacto recaudatorio que sobre los ingresos suponga el conjunto de tasas que se integran en cada materia, resaltando los aspectos que más inciden en ese valor, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, así como la justificación de la diferencia de previsiones de ingresos, agregada por

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 63/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

materia, entre el ejercicio corriente (2020) y la previsión de ingresos realizada para el Anteproyecto de Ley de Tasas.

Los anexos 1, 2 y 3 consolidados por materias contienen la misma información que los individuales, pero de manera agregada por materia. Estos anexos sólo existen para el caso de materias que incluyen más de una tasa. Un anexo resumen resultado de la agregación de los anexos 3 de cada una de las materias, que tiene como finalidad la de recoger en un único documento el análisis comparativo sobre las estimaciones de ingresos facilitadas por el órgano gestor y las cifras del Presupuesto de Ingresos previstas para el ejercicio 2020, respecto a las previsiones de ingresos de la nueva Ley de Tasas y Precios Públicos, para poder así determinar el impacto global que la aprobación de la citada norma tendrá en materia de ingresos.

También figura, debidamente cumplimentado, el anexo I sobre criterios para determinar la incidencia del Anteproyecto de Ley en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía; documento en el que se concluye que la norma prevista no regula actividad económica alguna ni sector económico o mercado.

Del mismo modo se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley (fechado el 19 de noviembre de 2019), de conformidad con el artículo 43.4 de la Ley 6/2006. El informe razona que la norma proyectada no impone carga administrativa formal alguna a los ciudadanos, ni pa-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 64/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ra las empresas afectadas, facilitándose la presentación por medios electrónicos de los modelos de autoliquidación de las tasas y precios públicos. Del mismo modo se indica que la Ley proyectada aporta transparencia a la regulación y aplicación de las tasas y precios públicos y vendría a reducir la conflictividad en la aplicación de los ingresos públicos y a incrementar la seguridad jurídica, ya que permite a los contribuyentes conocer, a través de un procedimiento ágil y sencillo, las normas sobre las tasas y precios públicos y el importe de las tasas a pagar por los distintos servicios gravados.

El 18 de noviembre de 2019 se emitió el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. Según este informe la norma tiene un impacto de género previsiblemente positivo debido a la incorporación transversal y específica de los principios y herramientas de igualdad de género a lo largo del texto normativo, principalmente en cuanto al uso no sexista del lenguaje. La inclusión de la perspectiva de género coadyuvará a eliminar las posibles desigualdades en materia de género en la sociedad. En relación con dicho informe consta que, con fecha 13 de julio de 2020, se emitió informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Viceconsejería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 65/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC 2021/7 de 26 de febrero de 2021), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea (de 18 de diciembre de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (23 de diciembre de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (de 17 de febrero de 2020), en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007; Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, de 19 de junio de 2020, evacuado de conformidad con lo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007; informe del Consejo de Transparencia y Protección de datos, de 20 de febrero de 2021, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 15.1.d) del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban sus estatutos; Consejo Andaluz del Turismo, de 29 de junio de 2020; Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, de 13 de noviembre de 2020; Consejo Andaluz de Universidades, de 24 de noviembre de 2020, según lo dispuesto en el art 80.b) de la Ley de Universidades, aprobada por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero; Consejo Andaluz de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, de 3 de junio de 2020, evacuado según lo preceptuado en el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula este Consejo; y Consejo Audiovisual de Andalucía, de 25

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 66/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de febrero de 2020, según lo establecido en el artículo 4.3 de la ley 1/2004, de 17 de diciembre, de su creación. Asimismo, consta dictamen del Consejo Económico y Social, de 13 de abril de 2021, emitido de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Del mismo modo, consta emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de los menores de la Dirección General de Infancia, de 19 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula. En él se indica que, dados los términos y el alcance del Anteproyecto de Ley, así como las medidas que contiene, se considera que dichas disposiciones tendrán una repercusión positiva sobre los derechos de la infancia, de forma que las modificaciones respecto a la normativa vigente contribuyen a la reducción de las desigualdades socioeconómicas y a una mejora de la igualdad.

El expediente incorpora el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 11 de marzo de 2020, según lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y en los artículos 2 y 3 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley se remitió a observaciones e informes de las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.4 de la Ley 6/2006. Se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 67/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

acredita que el texto se sometió a información pública por un plazo de 15 días (BOJA nº 30, de 13 de febrero de 2020).

Hay que destacar positivamente la amplitud con la que se ha realizado el trámite de audiencia, dándose audiencia a más de cuatrocientas entidades, organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición, cumpliéndose con lo previsto en el artículo 43.5, en relación con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006.

El Anteproyecto de Ley ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 6 de mayo de 2021), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Mediante diligencia de 11 de mayo de 2021 se hace constar la publicación del texto del Anteproyecto de Ley con la documentación correspondiente de este proyecto normativo en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. La consulta de dicha Sección permite comprobar que se ha dado cumplimiento también a lo previsto en el artículo 7.b) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se establece el deber de publicar los "Anteproyectos de Ley" cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 68/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Finalmente, el Consejo Consultivo debe destacar el esfuerzo realizado por la Consejería proponente para documentar y ordenar debidamente las actuaciones antes descritas. Dicha Consejería ha atendido el requerimiento de este Consejo para facilitar la consulta de un expediente tan voluminoso. Sin perjuicio de lo anterior, en lo sucesivo debe ponerse especial empeño en la confección de un índice electrónico para facilitar el manejo del expediente, en los términos previstos en el Reglamento Orgánico de este Consejo Consultivo y en la Ley 39/2015.

Además, hay que valorar positivamente el detenido examen de las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento, que han sido consideradas por el Centro Directivo encargado de la tramitación, dejando expresa constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Como hemos indicado en otras ocasiones, con independencia de que hubiera sido deseable una valoración más precisa en algunos casos, la labor realizada por la Dirección General merece un especial reconocimiento por parte de este Consejo Consultivo. En este apartado venimos destacando en nuestros dictámenes que no se trata de una labor rutinaria que se cumple, sin más, desde el punto de vista formal, sino de una tarea fundamental que dota de sentido al conjunto de trámites realizados para que el texto responda a las normas que necesariamente han de ser observadas y sea producto de un ejercicio de transparencia y participación.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 69/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III

Entrando en el examen del Anteproyecto de Ley, ante todo hay que valorar positivamente la concepción y la sistemática del mismo, partiendo del objetivo de reunir en un mismo texto legal la regulación de las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma. Debe reconocerse el esfuerzo por superar la dispersión normativa y la complejidad de la regulación en esta materia, aspectos que deben relacionarse con diferentes dictámenes del Consejo Consultivo sobre las llamadas "leyes de medidas", en los que alertaba del peligro de la dispersión y deficiente regulación de las tasas y precios públicos, destacando la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica y facilitar el conocimiento, la gestión y la recaudación de los ingresos públicos generados por los recursos objeto de regulación, de acuerdo con los principios constitucionales y estatutarios de obligado acatamiento.

El Consejo Consultivo considera acertada, igualmente, la opción por la que se ha decantado el Anteproyecto de Ley al clasificar las tasas por materias. En este sentido, como señala la exposición de motivos, puede comprobarse que la clasificación de las tasas responde a ámbitos concretos de actuación y no a su relación con la Consejería que las gestiona. Esa sistemática permite, según la exposición de motivos, un mejor seguimiento de los servicios prestados y de su financiación, lo que permite una visualización de la "necesaria conexión entre los servicios prestados y su instrumento de financiación". En este contexto, resulta preciso destacar que el artículo 6 del Anteproyecto de Ley establece el principio de no afecta-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 70/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción de los ingresos. Recordemos que la Ley 4/1988 parte de un principio de afectación como norma general, al disponer que los ingresos por tasas se afectarán íntegramente a la cobertura de los gastos de la prestación administrativa, salvo que por la Ley se establezca desafectación (art. 9) y en lo que respecta a los precios públicos también se establece que se destinarán íntegramente al perceptor (art. 151).

La nueva regulación está en línea con el artículo 9.1.h) del texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en el que se establece el principio de no afectación de ingresos al expresar que "los recursos de la Junta de Andalucía se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados".

El Consejo Consultivo comparte el criterio que se sienta con carácter general, sin perjuicio de señalar que en nuestros dictámenes hemos expuesto también que la afectación de ingresos está justificada en diversas ocasiones. Y desde luego puede estarlo por la naturaleza de los servicios cuya prestación genera los ingresos, por la peculiar configuración y fines del órgano o entidad que los presta, por la mayor o menor diversificación de los recursos con los que se financia la estructura y por convenir también a una gestión celer e eficaz (sin violentar los principios presupuestarios), así como a la mejor aceptación por parte de los ciudadanos porque permite visualizar que las tasas y precios públicos están afectos a la cobertura de los servicios y actividades que ellos demandan.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 71/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, aun siendo claro que el principio de no afectación se convierte en regla que sólo puede ceder excepcionalmente, debería realizarse una valoración rigurosa de aquellos supuestos en los que se alegan o se conocen determinadas peculiaridades que aconsejan que el legislador contemple el principio de afección. *Mutatis mutandis*, experiencias como la afectación íntegra de determinados cánones a la financiación de infraestructuras y otros similares sirven para apreciar que el principio de afectación tiene su razón de ser en determinados supuestos. En el dictamen 506/2017 señalamos que pese a la generalizada proclamación del principio presupuestario de "no afectación" en las normas reguladoras de las Haciendas Públicas, es notable la relevancia de los ingresos afectados, que no han de estar reñidos con la correcta presupuestación, ejecución, contabilización, seguimiento y control de los gastos financiados por ingresos finalistas.

En este plano constan alegaciones como las formuladas por el Patronato de la Alhambra y Generalife, señalando que, en su caso, debería contemplarse una excepción al principio de no afectación, por sus especiales características (fines, organización, composición del órgano de gobierno y gestión). Dichas alegaciones ponen de manifiesto que se trata de un "Servicio Autofinanciado", cuyo sostenimiento se basa en los ingresos propios derivados de los servicios prestados, fundamentalmente la venta de entradas. Tales alegaciones, que proponían la incorporación de una disposición adicional para establecer una excepción al principio de no afectación en el caso del citado Patronato, han sido rechazadas, pero la valoración es excesivamente genérica y, en última instancia, corresponderá al Consejo de Gobierno decidir si el Proyecto de Ley que se apruebe

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 72/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

debe contemplar excepciones puntuales al principio de no afectación, en la medida en que esté justificado el carácter finalista de la tasa (es el caso de la contemplada en el artículo 86 cuyos ingresos quedan afectados a la financiación del coste del control sanitario prestado por la Consejería con competencias en materia de salud) o del precio público correspondiente.

En lo que respecta a la cuantificación de las tasas, no es ocioso subrayar que la memoria económico-financiera tiene una importancia crucial, de manera que resulta exigible en su establecimiento y modificación, como prevé el Anteproyecto de Ley y ha venido destacando la jurisprudencia. En este aspecto, cabe presumir que la abundante documentación del expediente relativa a dichas memorias descansa sobre un estudio analítico riguroso de los costes directos e indirectos, y de los demás factores a considerar, quedando debidamente justificado el nivel de cobertura del coste, en el sentido previsto en el artículo 24 del Anteproyecto de Ley.

Expuesto lo anterior pasamos a formular las observaciones que seguidamente exponemos.

1.- Sobre la redacción del texto. Pese a que nos encontramos ante una disposición eminentemente técnica, en la que se emplean numerosos términos propios del Derecho Financiero, cabe afirmar que el Anteproyecto de Ley presenta una redacción cuidada y acorde con las recomendaciones que este Consejo Consultivo viene efectuando en sus dictámenes sobre disposiciones de carácter general. No obstante, resulta aconsejable realizar una última revisión del Anteproyecto de Ley desde el punto de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 73/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



vista gramatical, cuidando, entre otros aspectos, el empleo de los signos de puntuación. En el plano aquí considerado observamos que se emplea con cierta frecuencia la expresión «y/o» ; se trata de una fórmula traída del inglés («and/or») sobre la que venimos señalando lo siguiente: «no deberían emplearse las conjunciones "y/o". La combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico ("barra oblicua") es incorrecta y no está admitida por la Real Academia Española, aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos. Dicho uso combinado (...) es innecesario y olvida, según la RAE, que la conjunción "o" puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Por ello se desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005)» (dictamen 289/2020).

En diversas ocasiones se escribe la expresión "marítimo terrestre", que debería figurar unida por un guion (marítimo-terrestre).

Por otro lado, aunque estemos ante una norma tributaria, deberían escribirse con letra algunos números no complejos como "dieciocho años" o "veinticinco años", que figuran escritos con cifras en el artículo 117.1.e) y en el artículo 122.1.f). Esto mismo se aprecia en la exposición de motivos.

2.- Exposición de motivos. El **expositivo I** se intitula, "contexto, objeto y finalidad", por lo que en principio se referiría tanto a las tasas como a los precios públicos. Sin embargo, quizá sería conveniente dividirlo en dos apartados, ya que los últimos de dicho expositivo emplean términos como "contri-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 74/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

buyentes" (párrafo noveno), o "norma tributaria" (último párrafo) que son inadecuadas si no se limitan solamente a las tasas.

Por otro lado, también en el **expositivo I, párrafo tercero**, debería sustituirse la expresión "acoplar el principio de equivalencia con el de capacidad económica", por "armonizar los principios de equivalencia y capacidad económica" u otra semejante. En el párrafo quinto del mismo expositivo debería revisarse la expresión "constante mutación". Lo que se ha producido a lo largo de estos años son diferentes novedades jurisprudenciales y modificaciones normativas, de bastante calado, ciertamente, pero hablar de "constante mutación" parece exagerado. En este mismo párrafo, la expresión "**así como un modo** cambiante en el tiempo de los que se venían prestando (...)."

En el **párrafo octavo del expositivo II** se afirma que "*en materia de ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público se modifica sustancialmente la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público que se haga por concesiones, autorizaciones y otras formas de adjudicación por los órganos competentes de la Administración autonómica*". Debería mejorarse la redacción de la parte final, ya que las autorizaciones y concesiones son títulos habilitantes y no formas de adjudicación, al menos no en puridad. Por eso al emplear la expresión "y otras (...)" se produce confusión. Por otro lado, en el párrafo undécimo del expositivo II, se emplea la expresión "diferentes conceptos diferenciados", que resulta cacofónica. En el último párrafo de ese mismo expositivo se alude a "la reciente regulación" en

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 75/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



materia de apuestas, cuando antes sólo se ha mencionado la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Si el párrafo referido pretende aludir a la regulación del Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/1986, debería hacerlo de manera explícita.

En el **expositivo IV, párrafo cuarto** se señala que "la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...) mediante la modificación de la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 18 de diciembre, General Tributaria, ha suprimido el concepto de «exacción parafiscal» y creado el de «prestación patrimonial de carácter público no tributaria». Además de mejorar la sintaxis de este párrafo, deberían revisarse las dos últimas afirmaciones. La primera, porque puede generar confusión, al señalar que "se ha suprimido el concepto de exacción parafiscal" y la segunda porque no parece adecuado emplear el verbo "crear", máxime cuando esta categoría ya era conocida en nuestro ordenamiento jurídico.

3.- Artículo 2, apartado 2.b). Según esta norma, los preceptos de la Ley no serán de aplicación a *"las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de servicios públicos realizados de forma directa mediante las entidades instrumentales privadas reguladas en el artículo 52.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía o mediante gestión indirecta, que tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario"*. Aunque la exclusión que se postula es correcta, el legislador andaluz debe aclarar el origen de la norma, utilizando la expresión de conformidad con

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 76/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la disposición adicional primera de la LGT y la disposición adicional cuadragésima tercera de la LCSP.

4.- Artículo 7. Bajo el epígrafe "Responsabilidades", llamativamente genérico, el artículo comentado parece abordar diferentes cuestiones. Por un lado, parece lógico que quien exija indebidamente una tasa debe ser sancionado por ello. Por otro, tal conducta puede generar daños y perjuicios a la Hacienda Pública, que el responsable debería indemnizar.

Sin embargo, no hay un deslinde nítido entre ambas cuestiones y quizá se ha solapado el presupuesto de hecho de la responsabilidad patrimonial con el de la disciplinaria, de manera que el artículo puede inducir a confusión. Concretamente, en el primer apartado se dispone lo siguiente: *"1. De acuerdo con el régimen disciplinario propio, incurrirán en responsabilidades las autoridades y demás personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias y sus consorcios, que con dolo, culpa o negligencia graves exijan indebidamente una tasa o un precio público o lo hagan en cuantía superior a la establecida, o de cualquier forma adopten resoluciones o realicen actuaciones u omisiones que infrinjan esta Ley y demás normas que regulen esta materia, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que pudieran derivarse de tal actuación"*. Llama la atención que el precepto requiera la concurrencia de dolo, culpa o negligencia graves como presupuesto de hecho para que opere la responsabilidad en cuestión, que se exigiría "de acuerdo con el régimen disciplinario propio", según se desprende del inciso con el que comienza este apartado. El referido presupuesto de hecho se corresponde con el empleado por el artículo 36.2 de la Ley

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 77/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al regular la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves; responsabilidad exigible de oficio, siempre que la Administración hubiere indemnizado a los lesionados.

A diferencia del artículo ahora comentado, el artículo 4 de la LTPP contiene una calificación más precisa al considerar como "falta disciplinaria muy grave", la conducta consistente en exigir indebidamente una tasa o precio público "de forma voluntaria y culpable" (art. 4). Ciertamente es que dicho artículo no es técnicamente perfecto y su aplicación genera problemas, pero sí es más claro en cuanto al presupuesto de hecho y sus consecuencias.

Por las razones indicadas, resulta necesaria una mejor delimitación de las conductas a las que se refiere el artículo 7 y sus consecuencias jurídicas. En este sentido, en el apartado 2, en el que no se contiene ni siquiera mención al requisito de *dolo, culpa o negligencia graves*, en vez de remitir a la "normativa correspondiente", debe hacerlo directamente al artículo 36 de la Ley 40/2015, utilizando la fórmula "de conformidad con" u otra equivalente.

5.- Título del artículo 9 y párrafo segundo del apartado 2. El examen de este artículo nos lleva a formular dos observaciones.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 78/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A) El **apartado 1** dispone que *"la cuantificación de las tasas se efectuará de manera que el rendimiento estimado por su aplicación tienda a cubrir, en su conjunto, sin exceder de él, el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate y, en su defecto, el valor de la prestación recibida"*. El precepto desarrolla cabalmente el "principio de equivalencia", concretando después cómo se determina el importe de la tasa. Por ello, el título del artículo podría ser "Principio de equivalencia y determinación de la cuantía", dada la significación que tiene dicho principio en las tasas.

B) Por otro lado, el párrafo segundo del apartado 2 dispone que: *"Cuando la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público lleve aparejada una destrucción o deterioro del mismo no previstos en la memoria económico-financiera a que se refiere el artículo 24, el sujeto pasivo estará obligado, sin perjuicio del pago de la tasa y las demás responsabilidades legales que puedan corresponderle por el daño ocasionado, al reintegro del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación. Si los daños fueran irreparables, la indemnización consistirá en una cuantía igual al valor de los bienes destruidos o al importe correspondiente al deterioro de los dañados"*.

Dicho precepto debería añadir al final la frase "de conformidad con la legislación sobre Hacienda Pública y patrimonio aplicable"; legislación en la que se contempla el deber de reposición y reparación integral.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 79/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



6.- Artículo 11. Quizá sería técnicamente más adecuado distinguir en apartados independientes los casos de devengo instantáneo de los de devengo periódico.

7.- Artículo 12, apartados 1 y 2. La lectura de este artículo lleva a formular las observaciones que siguen.

A) El **apartado 1** dispone que la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias estarán exentas de las tasas reguladas en esta Ley, sin perjuicio de las exenciones específicas establecidas mediante ley para cada tasa. La referencia genérica a las agencias, suscita duda, al menos en que lo que respecta a la concesión de beneficios a las agencias públicas empresariales, que son entidades públicas que actúan en el mercado, ofreciendo bienes y servicios, aunque sean de interés público. La configuración del beneficio fiscal debe justificarse en estos casos atendiendo al objeto social y fines de dichas agencias, teniendo en cuenta que la exención representa una utilidad o ventaja económica para la entidad instrumental beneficiaria que puede distorsionar la competencia; circunstancias que deberían ser consideradas desde la óptica que explica la regulación de las ayudas del Estado, a los efectos del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

B) Por otro lado, según el **apartado 2**, *“los sujetos pasivos a título de contribuyentes de las tasas de la Comunidad Autónoma de Andalucía que presenten las correspondientes autoliquidaciones y realicen el pago de su importe por medios electrónicos tendrán derecho a una bonificación del 10% sobre la cuota a ingresar por cada autoliquidación presentada con un*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 80/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

límite mínimo de bonificación de tres euros y máximo de setenta euros, sin que pueda resultar una cuota tributaria negativa como consecuencia de dicha bonificación".

La lectura de este precepto genera dudas en cuanto a finalidad y alcance.

Si lo que pretende la Administración es que la bonificación por presentación telemática de las autoliquidaciones sea de tres euros como mínimo, sea cual sea la cuantía de la cuota a ingresar, para todas las autoliquidaciones presentadas telemáticamente, así debe expresarse.

Si por el contrario lo que se pretende es que las cuotas a ingresar inferiores a tres euros no obtengan bonificación, entonces no parece posible que pueda resultar negativa la cuota tributaria, que es lo que se dice en el inciso final, ya que la bonificación es del 10%. Quizá en este caso se quiere expresar que la cuota tributaria no puede resultar negativa como consecuencia de la suma de dicha bonificación a otros beneficios fiscales.

C) Por otro lado, la bonificación lineal del 10% asociada a la presentación telemática de la liquidación prevista en el apartado 2 (que entendemos vinculada con los costes directos de la recaudación), debería justificarse en la correspondiente memoria del Anteproyecto a la luz del principio de no discriminación del artículo 4.1 de la Ley 40/2015.

8.- Artículo 13, apartado 1. La redacción del enunciado inicial, previo a la descripción de los dos supuestos contempla-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 81/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



dos en los párrafos a) y b), podría mejorar insertando el adverbio "cuando" antes de los dos puntos y llevando al principio el inciso "de conformidad con el artículo 4", de modo que el apartado comentado podría quedar como sigue:

"1. De conformidad con el artículo 4, serán sujetos pasivos de la tasa, a título de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, cuando: [...]".

9.- Artículo 15, apartado 1. Dispone este apartado lo siguiente:

"La cuota tributaria se podrá determinar:

- a) En cuantía fija.*
- b) Por aplicación a la base imponible del tipo de gravamen.*
- c) Conjuntamente por ambos métodos."*

La expresión "Se podrá determinar: a) En cuantía fija", no es la más apropiada para buscar la mejor coordinación con el enunciado de los párrafos b) y c). El artículo 18 de la LTPP emplea la expresión "podrá consistir", que, en principio, parece más adecuada que la que adopta el apartado 1 que ahora centra nuestra atención. Por otro lado, en lo que respecta al párrafo b), mejoraría la redacción si éste se refiriera a la aplicación del tipo de gravamen a la base imponible.

10.- Artículo 17, apartado 3. Según este precepto, *"de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 82/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda se podrán determinar los supuestos y condiciones en los que los obligados al pago de tasas y precios públicos deberán presentar por medios telemáticos sus declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones, solicitudes y cualquier otro documento".

En abstracto, cabría considerar la habilitación *per saltum* para que mediante Orden se pudieran regular las circunstancias que obligaría al empleo de medios telemáticos en los casos referidos en la norma transcrita. Sin embargo, la invocación del artículo 14.3 de la Ley 39/2015 para justificar que la determinación de los supuestos y condiciones antes referidos venga dada por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda y no por Decreto del Consejo de Gobierno, parece ignorar la interpretación sentada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de mayo de 2021 (rec. 150/2020. En ella se recuerda que cuando se trata de personas físicas que no tienen ninguna de las condiciones exigidas en el artículo 14.2 de la citada Ley, su apartado 3 dispone que: "Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios."

A este respecto, el Tribunal Supremo ha precisado que la expresión "reglamentariamente" del artículo 14.3 de la Ley

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 83/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

39/2015 ha de referirse a la potestad reglamentaria originaria del Gobierno, considerando que la imposición del uso obligado de los medios electrónicos se establece como excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la Administración por medios electrónicos, reconocido en el propio artículo 14 de la Ley. En este sentido, el Tribunal Supremo señala que el reglamento que requiere el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 no es el reglamento administrativo interno o "ad intra" que se reconoce a los Ministros en el art. 62.1.a) de la Ley 40/2015, ya que la habilitación se dirige al genuino titular de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno mediante Real Decreto.

11.- Artículo 25. Al regular el establecimiento de los precios públicos, el apartado 2 se refiere en dos ocasiones al "informe preceptivo y favorable de la Consejería competente en materia presupuestaria". La misma expresión se emplea en el apartado 3. Hay que recordar que la regulación del procedimiento administrativo común responde al tradicional esquema doctrinal que divide los informes en facultativos y preceptivos, vinculantes y no vinculantes (así puede verse en el art. 80 de la Ley 39/2015). Aunque se comprenda qué es lo que se quiere expresar, sería mejor que el precepto se refiriera al informe "preceptivo y vinculante" en los aspectos que se indican, aunque se precise después que el informe deberá ser favorable para que pueda tener lugar el establecimiento del precio público o la excepcional fijación de su cuantía por debajo del coste del bien vendido o servicio o actividad prestada.

12.- Artículo 27. Se refiere este artículo al presupuesto de hecho de los precios públicos. A juicio de este Consejo Con-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 84/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sultivo, este artículo debería situarse, en buena lógica, al comienzo del título II, para después regular el establecimiento y regulación de los precios públicos y la determinación y revisión de su cuantía.

13.- Artículo 33, apartado 3. Este apartado se refiere al aplazamiento o fraccionamiento, indicando que "se efectuará previa solicitud del **sujeto pasivo**". Del mismo modo que se ha evitado, acertadamente, el empleo de términos como "hecho imponible", "devengo", etc., al no estar ante prestaciones de naturaleza tributaria, debe evitarse también la expresión "sujeto pasivo". Lo decimos porque no es acorde con la naturaleza de los precios públicos, ya que la Ley General Tributaria reserva el término sujeto pasivo a "los obligados tributarios que, según la ley, deben cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyentes o como sustitutos del mismo" (art. 36.1). En este sentido, la norma puede emplear el término "obligado al pago" u otro equivalente, en lugar de sujeto pasivo.

14.- Artículo 36. Se regula en este precepto la memoria económico-financiera exigida para el establecimiento o modificación de los precios públicos. Tal y como se reconoce en el expediente, la regulación es similar a la de la regulación de la tasas, y es lógico que así sea en lo que se refiere a la identificación y características del servicio, estudios analíticos de costes directos e indirectos, etc. En este plano, recordamos que lo importante es asegurar que la Administración se someta a unos criterios de naturaleza técnica.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 85/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la dirección que acabamos de apuntar, resulta ilustrativa la STC 106/2000, de 4 de mayo (FJ 3), que traemos a colación aunque esté referida al ámbito local. En efecto, dicha sentencia, con cita de la doctrina establecida en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, concluye que el precepto «no establece un mínimo por encima del cual los Entes locales pueden decidir sin ataduras la cuantía de la prestación patrimonial, sino que recoge presupuestos de naturaleza exquisitamente técnica que circunscriben y limitan el ámbito de decisión de los poderes públicos».

En este orden de ideas, la STC 106/2000 (*ibidem*) precisa lo siguiente: «tanto el valor de mercado como la utilidad -que en el FJ 9 b) de la STC 185/1995 calificábamos, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, como una fórmula de cuantificación de los precios públicos suficientemente clara- constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público. Ciertamente, el contenido exacto de tales magnitudes depende de variables a menudo inciertas; pero no es dudoso que tales variables y, por tanto, tales magnitudes, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva, arbitraria, del ente público. A mayor abundamiento -concluíamos-, es evidente que constituye una garantía de la imparcialidad de la decisión de la Administración el control que, al efecto, establece el art. 26.2 LTPP -de aplicación supletoria al ámbito local en virtud de la Disposición adicional séptima de la citada LTPP-, al señalar que "toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una Memoria Económico-Financiera que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/06/2021	PÁGINA 86/98
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

justificará (...), en su caso, las utilidades derivadas de la realización de actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia.»

En uno y otro caso, nos encontramos con requisitos sustantivos no meramente formales. En el caso de las tasas son bien conocidos los abundantes pronunciamientos judiciales de nulidad de la norma reglamentaria por omisión o insuficiencia de la memoria económico-financiera. Así la STS de 26 de abril de 2017, referida también al ámbito local, señala que la falta de informe económico-financiero o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la ordenanza; una nulidad que *«no sólo tiene un alcance procedimental, en relación con la voluntad de la formación del órgano colegiado, sino un alcance sustantivo, al garantizar el cumplimiento del principio básico de las tasas, cual es el principio de equivalencia entre lo presupuestado y lo recaudado finalmente»*. En el mismo sentido, la STS 13 de diciembre de 2016, tras señalar que la exigencia de memoria económico-financiera o informe técnico-económico (sobre el hecho de que la distinta denominación no supone diferencia alguna de exigencia en cuanto al contenido) se remite a la STS de 18 de marzo de 2010 para recordar que la jurisprudencia mantiene de manera constante que la ausencia o insuficiencia de este tipo de documentos da lugar a la nulidad (SSTS de 14 de abril de 2001, 7 de febrero del 2009 y 18 de marzo de 2010).

Del mismo modo, la STS de 7 de diciembre de 2012, al resumir la jurisprudencia en la materia, subraya que la exigencia del informe técnico-económico o memoria económico-financiera en el sentido reclamado por la Ley constituye *«un*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 87/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias» (STS de 16 de septiembre de 2010).

En el caso de los precios públicos, la memoria económico-financiera cumple también *-mutatis mutandis-*, las finalidades indicadas. Aunque no son recursos de naturaleza tributaria, los precios públicos son una fuente de ingresos para financiar los servicios públicos prestados a los ciudadanos, y su cuantificación (a diferencia de lo que resulta del indicado principio de equivalencia, que rige en las tasas), se establece en un nivel que cubra, "como mínimo", el coste total de la prestación del servicio, la realización de la actividad o la entrega del bien, debiendo tenerse además en cuenta la utilidad derivada de la prestación administrativa para la persona interesada. Así lo establece el artículo 26 del Anteproyecto de Ley, en el mismo sentido que la LTPP, sin perjuicio de la posibilidad excepcional de fijar precios públicos inferiores al coste del servicio (art. 26.2). Por esa razón, la diferencia apuntada en cuanto a los parámetros de referencia a la hora de cuantificar las tasas y los precios públicos debería plasmarse en el artículo 36 comentado, que en su párrafo c) alude a la fundamentación del establecimiento del recurso y "nivel de cobertura del coste", y en el párrafo d) se refiere a las razones sociales, benéficas, culturales o de interés general que justifican, en su caso, "fijar un precio por debajo de la utilidad derivada de la prestación administrativa, o del precio de coste del servicio o actividad prestada", así como una estimación del coste del beneficio aplicado, en términos anua-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 88/98
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

les. El tenor literal de estos párrafos no parece concordar plenamente con la prescripción del propio Anteproyecto de Ley, del que se desprende, como ya se ha dicho, que la cuantificación de los precios públicos debe fijarse en un nivel que cubra, "como mínimo", el importe de los precios públicos; criterio que sólo puede ceder excepcionalmente.

15.- Artículo 41. En el párrafo a), debería revisarse la expresión "*disposiciones generales de la Administración General del Estado (...)*", con la que parece aludirse (después de mencionar expresamente las leyes y disposiciones con fuerza de ley) a las disposiciones reglamentarias del Gobierno y de los Ministros. En la Ley vigente se emplea una fórmula omnicomprensiva, ya que el artículo 27 se refiere a la exención de las inserciones referidas a "las disposiciones generales del Estado con incidencia directa en la Comunidad Autónoma de Andalucía". Por la misma razón, debería revisarse la expresión *disposiciones generales de la Administración de la Junta de Andalucía*, contenida en el párrafo b) del artículo comentado.

16.- Artículos 84 y 85 (en lo que concierne al devengo y autoliquidación de la tasa por "inspecciones sanitarias en buques factoría, congeladores y de transporte de productos de la pesca"). Debería expresarse con la mayor claridad posible el plazo de autoliquidación en estos supuestos. El artículo 85, apartado 2, dispone que la autoliquidación se debe presentar "antes de que comiencen las actividades de inspección y control cuya realización constituye el hecho imponible, en el plazo de 15 días a partir del devengo". Y el artículo 84.2 dispone que la tasa se devengará "cuando se confirme la fecha y puerto de la misión de inspección del o de los buques". Li-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 89/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

teralmente entendido, el artículo 85 significa que la autoliquidación se producirá en el plazo de quince días desde que se confirma la fecha y puerto de la misión. Pero si el precepto exige que dicha obligación se cumpla "antes de que comiencen las actividades de inspección" debería existir un intervalo mínimo de quince días entre la confirmación de la misión y la inspección para que el obligado tributario pueda cumplir con su obligación. Si lo que se contempla es la posibilidad de que medie un plazo menor, entonces debería emplearse la locución adverbial "en todo caso" "[...] antes de quince días desde el devengo y, en todo caso, antes de que comiencen las actividades de inspección (...)]".

17.- Artículo 93. Según este artículo "el importe de la cuota tributaria es de 370,00 euros". Debería escribirse 370 euros, al ser la parte decimal inexistente. Esto mismo ocurre en la tarifa 3.5 del artículo 115, referida al "Título de Máster en Enseñanzas Artísticas", fijada en 129,00 euros.

18.- Artículo 122, apartado 1, párrafo d). Según este precepto, el alumnado solicitante de las becas y ayudas al estudio "podrá formalizar la matrícula condicionalmente sin el previo pago de las tasas establecidas, acreditando esta circunstancia con la documentación justificativa".

La norma prevé que, una vez resuelta la convocatoria de becas o ayudas, quienes hayan resultado beneficiarios de las mismas deberán presentar la resolución de concesión en la Secretaría del Centro. Y si la solicitud resultase denegada o, una vez concedida la beca, fuese revocada, habrán de satisfacer las tasas establecidas en el plazo de treinta días a par-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 90/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tir de la notificación de la resolución denegatoria o de revocación, sin que sea necesario requerimiento previo de la Administración. La consecuencia jurídica en caso de impago es la siguiente: "El impago de las tasas supondrá el desistimiento de la matrícula solicitada para todas las materias, asignaturas o disciplinas, en los términos previstos por la legislación vigente". Aunque se trata de una norma tradicionalmente aceptada, el Consejo Consultivo, aun conociendo la complejidad del problema, considera que debería plantearse la posibilidad de requerimiento de pago antes de que se produjera la ficción del "desistimiento" asociada al impago. En este sentido, el preámbulo del Decreto 106/2020, de 28 de julio, por el que se determinan los precios públicos de las Universidades Públicas de Andalucía, por la prestación de servicios académicos y administrativos y se da publicidad a los precios de los centros universitarios adscritos a las universidades públicas andaluzas, destaca que "en consideración a posibles supuestos de dificultad para efectuar el abono de los precios públicos en los plazos establecidos, el Decreto remite a las Universidades para que establezcan procedimientos de requerimiento de pago, de manera que la falta de abono no implique el desistimiento automático de la matrícula".

19.- Artículo 144. Como el precepto se refiere a las Corporaciones Locales y Mancomunidades de Municipios, debería expresar que están "exentas" de pago y no "exentos".

20.- Artículo 145, apartado 2. La redacción del precepto puede generar dudas. Entendemos que lo que quiere expresar es que la no sujeción operará siempre que la realización de dichas consultas no entrañe una especial complejidad a la hora de loca-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 91/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lizar la información requerida. Si es así, debe expresarse con la mayor precisión posible, dadas las exigencias de la reserva de ley en la materia.

21.- Artículo 151. Al regular el sujeto pasivo de la tasa por servicios administrativos en materia de gestión del litoral, el artículo comentado dispone que serán sujetos pasivos *"las personas físicas o jurídicas que soliciten la prestación de los servicios o la realización de las actividades administrativas que constituyen el hecho imponible"*. Hay que hacer notar que el precepto no parece guardar concordancia con el artículo 153 que contempla el devengo de la tasa no sólo cuando se presente la solicitud, sino también en los procedimientos iniciados de oficio (apdo. 2 del mismo artículo). Siendo así, la prestación de oficio del servicio o la realización de la actividad administrativa sin solicitud debe tener reflejo en la regulación del sujeto pasivo.

22.- Artículo 152, párrafos b), c) y d). Según la norma del artículo 152.b), en la tasa por replanteo y comprobación de las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre, la cuota será el 50% de la que resulte por la tramitación de las solicitudes previstas en el apartado a).2.º de este artículo. Sin embargo, a continuación se concreta la tasa del siguiente modo:

"1.º Tasa mínima por replanteo y comprobación: 296,21 euros.

2.º Tasa máxima por replanteo y comprobación: 1.247,72 euros."

Tal y como está redactada la norma, genera confusión. Además, da la sensación de que el enunciado no está completo. Entendemos que la tasa mínima se refiere al supuesto en que no

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 92/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

exista presupuesto por no llevar aparejada la solicitud la ejecución de obras ni el montaje de instalaciones. Lo mismo sucede al concretar la tasa de los párrafos c) y d), sin que la remisión que en ellos se efectúa resuelva el problema de claridad que apuntamos.

23.- Artículo 156, párrafo final. Tras haber concretado el importe de la tasa por concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea, el párrafo comentado señala lo siguiente: "A estos efectos se estará a la definición de pequeñas y medianas empresas y de microempresas prevista en la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas". Quizá sería más apropiado remitirse al artículo 2 del anexo I del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; anexo en el que se definen las categorías de microempresa, pequeñas y medianas empresas.

24.- Artículo 161, apartado 2. Dispone esta norma que *"cuando se solicite ampliación de la inscripción, el importe de la cuota tributaria será de 109,42 euros por cada ámbito y/o actividad adicional objeto de inscripción"*. El empleo de la expresión y/o, desaconsejado por las razones que ya hemos expuesto en este dictamen, añade confusión en este caso. Quizá sería mejor utilizar la expresión "así como en (...)".

25.- Artículo 183, apartado 2. Debería revisarse la expresión "antenas de remisión de radio y televisión" por inusual, para

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 93/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



emplear un término de más frecuente uso. Desconocemos si la norma se está refiriendo a lo que coloquialmente se conoce como antenas de repetición.

26.- Título del capítulo XIII del título XII. El capítulo al que nos referimos se intitula "Tasa por autorización en materia de protección de las especies silvestres y sus hábitats", Dicho título sería más preciso si indicara que la autorización se refiere a "excepciones", en los siguientes o similares términos: "Tasa por autorización de excepciones al régimen general de protección de las especies silvestres y sus hábitats". Esa expresión es la que emplea el Decreto citado en este artículo en su sección 1ª del capítulo segundo.

27.- Artículo 222. Si la licencia temporal de pesca continental tiene una vigencia máxima de quince días, no parece congruente que la tarifa se fije en "14,71 euros/año". Repárese en que en la tasa por licencia de caza temporal, cuya vigencia máxima es de quince días consecutivos, se establece una tarifa de "26,66 euros/período autorizado".

28.- Artículo 234, apartado 1 y preceptos concordantes. Según esta norma, estarán exentas del pago de la tasa por inscripción en las pruebas de aptitud para la obtención de la habilitación y la expedición de credencial prevista en el punto 3 del artículo 232, las personas con discapacidad en un grado igual o superior al 33%, que tengan reconocida su condición o, en su caso, que la acrediten de conformidad con la normativa aplicable. Ante todo, debe saludarse positivamente este precepto y los restantes que conceden beneficios fiscales a las personas con discapacidad en grado igual o superior al indica-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 94/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

do, lo cual está en línea con los objetivos previstos en el artículo 10.3.15º del Estatuto de Autonomía y el derecho que se reconoce en su artículo 24, así como con las diversas normas adoptadas de conformidad con la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Entre ellas se encuentra la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que entrará en vigor el próximo 3 de septiembre.

Hemos dejado para el final la observación sobre este texto, que se repite en similares términos en el artículo 243 [y antes en los artículos 117.d) y 122.1.e)]. Como señala el informe del Gabinete Jurídico es obvio que el referido grado de discapacidad debe acreditarse. En el supuesto del artículo 234 se indica que la condición debe concurrir dentro del plazo de solicitud, cuya presentación permitirá al órgano gestor "recabar dicha información". Si lo que se pretende expresar en todos los casos es que la acreditación de la concurrencia de una discapacidad no reconocida puede tener lugar durante el procedimiento de exigencia de la tasa, dentro de un determinado plazo, dichas normas deberían expresarlo con claridad.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 95/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las previsiones legalmente previstas (**FJ II**).

III.- En cuanto al contenido de la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, de las que se distinguen (FJ III):**

A) Por razones de seguridad jurídica, **deben atenderse a las observaciones que se formulan sobre:**

- (1) **Artículos 84 y 85** (*Observación III.16*).
- (2) **Artículo 152.b), c) y d)** (*Observación III.22*).
- (3) **Artículo 234, apartado 1 y preceptos concordantes** (*Observación III.28*).

B) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

- (1) **Artículo 2, apartado 2.b)** (*Observación III.3*).
- (2) **Artículo 7** (*Observación III.4*).
- (3) **Artículo 12, apartado 1 [Observación III.7. A)] y apartado 2 [Observación III.7.C)].**
- (4) **Artículo 17, apartado 3** (*Observación III.10*).
- (5) **Artículo 33, apartado 3** (*Observación III.13*).
- (6) **Artículo 36** (*Observación III.14*).
- (7) **Artículo 122, apartado 1, párrafo d)** (*Observación III.18*).
- (8) **Artículo 151** (*Observación III.21*).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 96/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

- (1) **Observación sobre la redacción del Anteproyecto de Ley** (*Observación III.1*).
- (2) **Exposición de motivos** (*Observación III.2*).
- (3) **Título y apartado 2, pfo. segundo del artículo 9** [*Observaciones III.5.A) y B)*].
- (4) **Artículo 11** (*Observación III.6*).
- (5) **Artículo 12, apartado 2** [*Observación III.7.B)*].
- (6) **Artículo 13, apartado 1** (*Observación III.8*).
- (7) **Artículo 15, apartado 1** (*Observación III.9*).
- (8) **Artículo 25** (*Observación III. 11*).
- (9) **Artículo 27** (*Observación III.12*).
- (10) **Artículo 41** (*Observación III.15*).
- (11) **Artículo 93** (*Observación III.17*).
- (12) **Artículo 144** (*Observación III.19*).
- (13) **Artículo 145, apartado 2** (*Observación III.20*).
- (14) **Artículo 156, párrafo final** (*Observación III.23*).
- (15) **Artículo 161, apartado 2** (*Observación III.24*).
- (16) **Artículo 183, apartado 2** (*Observación III.25*).
- (17) **Título del capítulo XIII del título XII** (*Observación III.26*).
- (18) **Artículo 222** (*Observación III.27*).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 97/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA.-
SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/06/2021	PÁGINA 98/98
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJ2ATME7Z532377MFTU6F9AHZC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	