

Manca de rigor en la imposició i l'ordenació de les contribucions especials

El Síndic ha rebut diverses queixes amb relació a la imposició pels ajuntaments de contribucions especials. Algunes posen en dubte el criteri mateix de la imposició; en d'altres, el motiu de la discrepància són els criteris adoptats a l'hora de calcular-la i aplicar-la. En altres casos, la queixa es deu a la manca d'informació motivada per part de l'ajuntament, en tant que aquesta mancança pot vulnerar el dret de recurs i defensa del subjecte passiu.

D'acord amb l'article 28 del Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, que aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, el fet imposable de les contribucions especials està constituït per l'obtenció per part del subjecte passiu d'un benefici o augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o l'ampliació de serveis públics de caràcter local per les entitats respectives.

Les contribucions especials només es poden imposar a les persones especialment beneficiades quan el benefici sigui sensiblement superior al general

D'aquesta manera, s'estableix legalment una via de finançament per a les entitats locals per a les obres i els serveis de caràcter ordinari que duguin a terme en exercici de les seves competències.

Ara bé, la manca d'una regulació legal concreta i específica de conceptes jurídics que configuren l'element material del fet imposable i l'àmplia discrecionalitat municipal en la modulació del tribut generen dificultats a l'hora d'establir-lo i aplicar-lo que es projecten en una casuística diversa, tal com s'ha detectat per mitjà de les queixes presentades pels ciutadans.

No obstant això, el Síndic ha pogut constatar un element comú en les queixes tramitades: manca de rigor per part de les entitats locals en la motivació i la justificació de l'existència de benefici vàlid per als subjectes passius i en la ponderació dels interessos públics i privats que hi concorren.

Una de les qüestions més controvertides és la concreció i la determinació del benefici que l'obra o el servei genera per als subjectes passius envers el benefici general que afecta tot el municipi i, consegüentment, la ponderació per fixar la base imposable del tribut, quantificada en funció del cost que reporta el benefici.

Cal motivar i justificar l'existència i la intensitat del benefici especial que rep el subjecte passiu

La Llei d'hisendes locals no dona una definició legal del terme *benefici*, no concreta què s'ha d'entendre per benefici especial ni els supòsits en què es pugui estimar que es produeix. Ha estat la jurisprudència, que de manera casuística, n'ha anat delimitant el contingut. Ha entès que el fet imposable exigeix que el benefici no sigui general i col·lectiu, sinó que afecti de manera especial determinades persones de manera individualitzada. Si l'actuació de l'Administració beneficia tota la comunitat no es poden cobrar contribucions especials: solament es poden imposar a les persones especialment beneficiades, quan el benefici sigui sensiblement superior al general.

Així mateix, el benefici ha de ser concret, directe i especial, amb el benentès que en tota obra pública sempre es vol pretendre un interès comú o general, de manera que les obres generen un benefici especial predominant, que es va difuminant progressivament des de les zones més properes, fins a arribar a identificar-se com un benefici comú a tots els propietaris dels immobles. En canvi, en les obres que constitueixen els sistemes generals, la finalitat predominant és l'interès comú, que afecta tots els propietaris, però que normalment no genera un benefici especial, sinó la simple concreció individual d'aquest interès comú.

En relació amb les obres o els serveis, cal dir que no totes les actuacions que faci el municipi són susceptibles d'imposició per mitjà d'aquesta figura impositiva: caldrà una millora de caràcter quantitatiu o qualitatiu. Són excloses de l'àmbit d'aplicació de les contribucions especials les obres de reparació, reposició, manteniment o conservació.

Un cop acreditat el nexa causal entre les obres o els serveis i l'existència de benefici especial per als subjectes passius, caldrà valorar, de forma

casuística per a cada actuació que es financi mitjançant contribucions especials, quina és la concurrència entre benefici especial-general, a fi de repartir els costos entre els ciutadans i l'Administració. En aquesta fase del procediment, el Síndic demana a les administracions tributàries una diligència i un rigor especials per garantir la seguretat jurídica i la interdicció de l'arbitrarietat en la imposició i l'ordenació del tribut.

La base imposable, que caldrà valorar, de forma casuística per a cada actuació que es financi mitjançant contribucions especials, ha d'estar constituïda, com a màxim, pel 90% del cost de les obres o l'establiment o ampliació dels serveis. La limitació del cost que s'ha de repartir entre els subjectes passius, que té un sostre màxim del 90%, comporta que el 10% restant necessàriament sigui finançat amb càrrec al pressupost general de l'ajuntament, fonamentat en el fet que en tota obra pública hi ha un component bàsic d'interès públic.

És una qüestió complexa determinar amb quina intensitat el ciutadà resulta especialment beneficiat per l'activitat administrativa o en quin grau els seus béns augmenten de valor per la realització d'aquesta activitat, i dependrà en gran part de l'apreciació dels elements de prova o dels criteris o informes tècnics en què s'haurà de basar la decisió administrativa. En tot cas, la càrrega de la prova recau sobre l'ens impositor.

Per aquest motiu i atesa la potestat discrecional de l'Administració en la quantificació del tribut, el Síndic ha suggerit que en cada expedient de contribucions especials es justifiquin de manera rigorosa els criteris que s'han seguit per incloure els subjectes passius i el percentatge de repartiment d'acord amb la ponderació adequada entre el benefici especial i particular. Cal que també hi constin els informes tècnics emesos o els elements de prova que fonamentin la imposició. En cas contrari, l'expedient de contribucions especials podria quedar viciat per manca de justificació suficient que doni plena cobertura jurídica a les liquidacions emeses i incórrer, fins i tot, en arbitrarietat.

L'existència de motivació i l'aportació dels elements de prova que justifiquin de manera objectiva el nexa entre les obres causants de la imposició i el grau d'afectació a les persones relacionades com a beneficiàries és requisit necessari per legitimar la imposició i l'ordenació de les contribucions especials. En aquesta línia, el Síndic ha recordat que el benefici és una presumpció *iuris tantum* i, per tant, el subjecte passiu hi pot reaccionar en contra mitjançant l'aportació de prova en contrari, que s'ha de resoldre de manera motivada, a fi de garantir el dret de tutela efectiva consagrat en l'article 24 de la Constitució.

Queixa 00809/2010

En aquesta queixa, el Síndic va considerar que l'Ajuntament de Manresa vulnerava el dret de defensa del subjecte passiu, ja que tot i que havia resolt un recurs de reposició contra les liquidacions tributàries per inexistència de benefici especial, la resolució era buida de contingut. L'Administració únicament feia referència als preceptes normatius reguladors de les contribucions especials, però no motivava de manera suficient la quantificació del fet imposable.

Queixa 00950/2010

El Síndic va fer unes consideracions a l'Ajuntament de Torelló amb motiu de les obres realitzades en uns carrers que eren les úniques vies d'accés a un equipament, tenint en compte que el benefici general és més alt que el que es produiria en absència de la zona d'equipament, ja que beneficia tots els usuaris que hi accedeixen. Per tant, va suggerir que es ponderés el percentatge de participació municipal tenint en consideració la possible existència d'un benefici general incrementat per la zona d'equipaments comercials, però no motivava de manera suficient la quantificació del fet imposable.

Queixa 01356/2010

Davant la imposició de contribucions especials per part de l'Ajuntament d'Aiguafreda per finançar obres entre les quals hi havia la canalització del Torrent de Cruïlles, el Síndic va suggerir a l'Administració que revisés les partides d'obres que es podrien considerar no repercutibles en el sistema de finançament de contribucions especials perquè responien a un interès predominantment comú.