

Concepto de PPCPNT

El concepto de prestación patrimonial de carácter público (PPCP) y, en particular, el de prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPCPNT), se introduce por primera vez en la normativa foral por la Ley Foral 30/2018, de 27 de diciembre (BON nº 250, de 31.12.18) que, con efectos a partir del 1 de enero de 2019, incorpora una DA 30 en la LFGT con el siguiente contenido:

“Disposición adicional trigésima. Prestaciones patrimoniales de carácter público

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.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de impuestos, tasas y contribuciones especiales a las que se refiere el artículo 19 de esta ley foral.

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.”

De acuerdo con lo anterior las PPCPNT son prestaciones, diferentes de los tributos, que se caracterizan por dos notas:

- La coactividad
- Responder a fines de interés general

Un poco después la Ley Foral 3/2019, de 24 de enero (BON nº 25, de 06.02.19) añade, con efectos a partir de 7 de febrero de 2019, un apartado 7 al artículo 100 de la Ley Foral de Haciendas Locales, con el siguiente contenido:

“7. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 5 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades

públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 109 de la Ley Foral 2/2018 de 13 de abril, de Contratos Públicos, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.

Las deudas derivadas de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán exigirse por el procedimiento de apremio por los órganos de recaudación de la entidad local.”

De acuerdo con lo anterior, las contraprestaciones económicas que reúnen las siguientes notas:

- Coactividad
- Se perciben por prestación de servicios públicos de competencia local susceptibles de ser gravados por una tasa
- El servicio público se presta mediante gestión indirecta (concesión, sociedad mercantil mixta) o de forma directa mediante personificación privada (sociedad de capital íntegramente público)

“tienen la condición” de PPCPNT.

Por su parte, la jurisprudencia del TC ha ido configurando a lo largo de los años un concepto de PPCPNT y concediendo tal calificación a prestaciones muy variadas, pero que tienen en común entre sí y con los tributos, dos características:

- La coactividad: porque derivan de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público «sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla»
- La finalidad de interés general: por ejemplo, la contención urgente del gasto público farmacéutico (STC 83/2014); la contención urgente del déficit tarifario en el sector eléctrico (STC 167/2016); la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad (STC 182/1997)

Pero que, a diferencia de los tributos, no se satisfacen a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica (STC 83/2014).

Financiación de las APEs. Naturaleza jurídica de las aportaciones obligatorias.

Toda la actividad económica urbana, de la que el comercio es una parte fundamental, juega un papel fundamental en nuestras ciudades. Mantener una oferta comercial intensa y variada en nuestros núcleos de población dinamiza la vida urbana y contribuye a que los núcleos urbanos sean más compactos y más sostenibles. Las actividades económicas contribuyen a la revitalización del espacio público y mejoran la cohesión social. De ahí que existan numerosas razones, no sólo de carácter económico, sino también urbanístico, medioambiental y social

que aconsejan mantener y potenciar las actividades económicas situadas en la trama urbana de los municipios navarros.

Por ello, las Áreas de Promoción Económica se plantean no solo como un instrumento para fomentar y desarrollar económicamente los centros comerciales abiertos urbanos, sino que su objetivo es más ambicioso. Con ellas se pretende abordar los nuevos desafíos urbanísticos que encaran los municipios navarros y afrontar los problemas ambientales derivados de la descentralización urbana.

El proyecto de ley foral prevé mecanismos de diverso tipo para asegurar que las Áreas de Promoción Económica actúan en consonancia con los intereses generales en la persecución de sus propios objetivos y que no dan lugar a la privatización de los espacios públicos.

Aunque la iniciativa es privada, su constitución debe ser autorizada por los Ayuntamientos, previa comprobación de que su Plan de Actuación se adecúa a los intereses generales y no supone una invasión de las competencias públicas. Con la misma finalidad, los Ayuntamientos tendrán representantes tanto en la Asamblea General como en la Junta Directiva de las Áreas de Promoción Económica, al tiempo que se establecen una serie de mecanismos de control sobre sus actuaciones en favor de las Administraciones públicas. Pero sin duda, el principal instrumento para lograr estos fines es el convenio que debe ser celebrado entre el Área de Promoción Económica y el Ayuntamiento, en el que se establecerán las obligaciones que asume cada una de las partes. Este convenio constituye un elemento clave para garantizar la coordinación de los intereses públicos y privados en juego y que las Áreas de Promoción Económica constituyen una fórmula eficaz de colaboración público-privada en la que se respetan las esferas propias de actuación del sector privado y del sector público, sin que haya confusión o invasión entre ellas.

La clave del éxito de las APes pasa por conseguir una financiación estable de las mismas y para ello el artículo 21 del Proyecto de Ley Foral establece que se financiarán mediante aportaciones obligatorias:

“Artículo 21. Aportaciones obligatorias para la financiación de las Áreas de Promoción Económica.

1. Los Ayuntamientos que autoricen la constitución de un Área de Promoción Económica establecerán la obligación de todos los o las titulares de actividades económicas que se ejerzan en local determinado comprendidas en su área geográfica de contribuir a la financiación de su presupuesto. En el caso de bienes inmuebles aptos para alojar actividades económicas situados en dicha área que se encuentren desocupados y no puedan ser destinados a vivienda, quienes ostenten la propiedad de dichos bienes quedarán también obligados al pago de la aportación.

La exacción de la aportación obligatoria deberá aprobarse mediante ordenanza en los términos establecidos la sección 3ª del Capítulo I del Título IX de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. 30 Anteproyecto de Ley Foral de Áreas de Promoción Económica

2. Esta aportación constituye una prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

3. *La obligación de realizar estas aportaciones a la financiación del Área de Promoción Económica no comporta por sí misma la condición de miembro del Área de Promoción Económica. Quienes tengan la obligación de pagar la aportación y deseen ser miembros del Área de Promoción Económica deberán formalizar su alta, bien en el momento de constitución del Área de Promoción Económica previsto en el apartado 2º del artículo 9, bien en un momento posterior, en la forma prevista en los Estatutos. “*

De acuerdo con el artículo 21.2 esas aportaciones tienen la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributaria.

Comentarios a la consulta de la DGT

Sobre la consulta de la DGT y la nota posterior relacionada con ella, conviene precisar que, tal y como indican, *se solicita valoración sobre la posibilidad de establecer una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar los denominados “business improvement districts” (BIDs), que se entiende que son iniciativas económicas de carácter público para la promoción y rehabilitación del comercio urbano o interior, aunque este extremo no se detalla en la documentación remitida.*

Conviene tener presente pues que la consulta hace referencia a los BIDs, pero que expresamente se dice que no se detalla en la documentación remitida la configuración de tales iniciativas. Este punto tiene su importancia puesto que naturaleza (régimen jurídico, funciones, etc.) de los BIDs puede tener trascendencia a la hora de pronunciarse sobre su forma de financiación, es decir sobre las PPCNT.

En la consulta señalan que las aportaciones a las APEs sólo podrán tener la naturaleza jurídica de PPCNT si se cumplen los siguientes requisitos:

- Que vengan establecidas por una ley, aunque dicha ley puede remitirse a un posterior desarrollo por una norma reglamentaria.
- Que se establezcan como contraprestación de un servicio público o una actividad administrativa que sea competencia de alguna Administración Pública.
- Que dicho servicio o actividad tenga carácter coactivo para los administrados, en el sentido que lo tienen las tasas.

Es decir, equiparan PPCNT a las tasas que perciben las entidades locales por la prestación de servicios públicos, con la única diferencia de la forma de gestión del servicio público de competencia local. Consideran que las únicas PPCNT que caben en el ámbito local son las reguladas en el artículo 100.7 de la LFHLL (equivalente al art.20.6 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). En consecuencia, si la prestación de un servicio público, de competencia de una entidad local es de carácter coactivo para los ciudadanos, la prestación patrimonial que se establezca deberá configurarse bien como una tasa, cuando se preste directamente por la entidad local, bien como una PPCNT, si se presta mediante alguna forma de gestión directa con personificación diferenciada, o mediante gestión indirecta a través de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicio público.

A partir de ahí la nota del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo extrae la siguiente conclusión: *“De las tres condiciones esenciales que Hacienda considera se precisan para que los BIDS o figuras análogas, sean financiados mediante el establecimiento de una prestación patrimonial de carácter público no tributario, la primera, reserva de ley, se podría cumplir sin problema. La segunda, relativa a los servicios prestados por el BID, a priori también podría trabajarse en el diseño de unas funciones y finalidades adecuadas, sin embargo, el tercer requisito, el que estos servicios tengan carácter coactivo para los administrados, parece el más difícil de cumplir atendiendo al carácter de las funciones que habitualmente prestan los BIDS.*

Es preciso reflexionar sobre este último aspecto, para determinar si es posible cumplir el requisito marcado por Hacienda, o bien analizar si existe alguna alternativa en cuanto a la financiación de los BIDS que conlleve la obligatoriedad del pago pretendida.”

Según esto, la aportación obligatoria a las APEs no encajaría en el concepto de PPCPNT porque no responde a la prestación de servicios públicos que tengan carácter coactivo para los administrados, o lo que es lo mismo, porque no responde a la prestación de servicios públicos que de ser realizados directamente por la entidad local darían lugar a una tasa. Se restringe, por tanto, la calificación como PPCPNT a las prestaciones reguladas en el artículo 100.7 de la LFHLL de tal forma que si la prestación no reúne los requisitos que se establecen en dicho artículo no estamos ante una PPCPNT.

No obstante, desde nuestro punto de vista el artículo 100.7 no establece un concepto de PPCPNT, sino que simplemente califica como PPCPNT un tipo de contraprestaciones percibidas en el ámbito de la prestación de servicios públicos de competencia local. El hecho de que dichas contraprestaciones, tal y como señala el mencionado art. 100.7, “tengan la condición de PPCPNT” no implica necesariamente que **solo** tengan tal condición de PPCPNT las prestaciones que reúnan todos los requisitos que establece el art. 100.7.

Porque, en nuestra opinión, para determinar si una determinada prestación tiene la naturaleza jurídica de PPCPNT se debe acudir al concepto regulado en la DA 30 de la LFGT, que recoge las notas distintivas del concepto de PPCPNT previamente acuñado por la jurisprudencia del TC, es decir:

- Coactividad
- Responder a fines de interés general
- No ser un tributo

Dado que la aportación obligatoria a las APEs, no es un tributo pero que, al ser establecida por ley, deriva de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público «sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla», si se determina que su establecimiento responde a fines de interés general, se podrá considerar que tiene la naturaleza jurídica de PPCPNT.