

Opinión

Límites a la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público



Manuel de Vicente-Tutor R.

Nullum tributum sine lege". Este viejo aforismo resulta de plena actualidad. En la defensa del principio de legalidad está empeñada la justicia ordinaria, que actúa como un auténtico valladar ante las extralimitaciones del poder ejecutivo. Al respecto debemos llamar la atención sobre la jurisprudencia recientemente dictada con ocasión de las Ordenanzas Fiscales que regulan el aprovechamiento especial sobre bienes de dominio público. En los recursos de casación que fueron preparados por nuestro Despacho se planteaban dudas sobre la adecuación a Derecho del modo por el que se procedía a la cuantificación de la base imponible. Y el Tribunal Supremo ha estimado los recursos interpuestos. Veamos por qué.

Determinados Ayuntamientos han decidido imponer prestaciones patrimoniales por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, esto es, tasas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). Pese a que se trata de dos modalidades muy distintas, determinadas Corporaciones Locales decidieron que la Ordenanza modulara el gravamen según la intensidad del uso del aprovechamiento especial.

En concreto, para los usos de mayor intensidad, que se asemejan o son similares a los aprovechamientos privativos, se establece un tipo de gravamen de 5%. Este tipo de gravamen se aplica a los aprovechamientos especiales de instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares. Se establece un coeficiente de intensidad de uso muy elevada y similar a un aprovechamiento privativo. Para otros supuestos de menor intensidad –como la instalación de cableado sobre las vías públicas locales– la intensidad de uso no es tan intensa y se fija un tipo del 2,5%. La base imponible en cualquier caso sería la misma que la establecida para los supuestos de utilización privativa: el valor del suelo y de las instalaciones.

Para dirimir la controversia, el Tribunal Supremo acude, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 24.1.a) TRLHL, en cuya virtud el importe de las tasas por el aprovechamiento especial del dominio público tomarán como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicho aprovechamiento si los bienes afectados no fueran de dominio público. Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste (art. 85 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Por el contrario, es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados. Por otra parte, el Reglamento de Bie-

nes de Entidades Locales preceptúa que en la cesión de bienes patrimoniales, en todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes.

En la sentencia dictada por el Tribunal Supremo con fecha de 26 de abril de 2024, y reiterada en otras dos Sentencias de fecha 30 de abril de 2024, nuestro máximo intérprete de la legalidad ordinaria considera que no es correcto descomponer el procedimiento de fijación de la cuota tributaria en dos fases independientes y desconectadas entre sí: una de fijación de una base imponible, o si se quiere, determinación de valor de la utilidad, y otra de elección del tipo de gravamen. No cabe esta separación, afirman con rotundidad las sentencias, y es el resultado del conjunto de sistema de determinación de la cuota tributaria, el que tiene que expresar que el valor de la utilidad se corresponde con el que el artículo 24.1.a) del TRLHL establece como elemento de referencia, esto es, el valor que tendría en el mercado la utilización o el aprovechamiento de los terrenos si los bienes afectados no fuesen públicos. Debe ser examinada en su totalidad la coherencia de los elementos que integran el procedimiento de fijación de la cuota o tarifa que se establezca, y su ajuste a ese parámetro de referencia.

Terrenos contiguos

En los casos enjuiciados, las Ordenanzas Fiscales establecían para los supuestos de aprovechamiento especial la misma base imponible o base de cálculo que para la utilización privativa determina el artículo 64 de la Ley 29/1998, 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; esto es, el valor del terreno y, en su caso, de las instalaciones ocupadas, tomando como referencia el valor de los terrenos contiguos.

El Tribunal Supremo considera este régimen de cuantificación contrario a lo dispuesto en la legislación vigente. La base de cálculo para el aprovechamiento especial no puede ser la misma que la determinada con los criterios que corresponde a la utilización privativa, concluyen las sentencias reseñadas, por lo que no cabe sino anular las Ordenanzas Fiscales y expulsarlas del ordenamiento jurídico por resultar contrarias a Derecho.

La jurisprudencia que sientan las sentencias antes indicadas debe valorarse de forma muy positiva al impedir la identificación de dos modalidades de uso del dominio público que la legislación considera con perfiles absolutamente diferenciados: la utilización privativa, que excluye la utilización por otros interesados, y el aprovechamiento especial, que no impide el uso común del dominio público.

Otra cuestión relevante en esta materia es si la utilización del dominio público para la prestación de un servicio calificado legalmente como de interés económico general debería ser objeto de gravamen o no. Dejemos la cuestión, realmente relevante, para su análisis en un momento posterior, si bien debemos adelantar que no parece muy razonable establecer un tributo, dado que el beneficiario de dicho servicio es la ciudadanía en general. Y lo que necesita nuestro país son infraestructuras que mejoren nuestra competitividad.

Abogado. Socio Director de Equipo Económico

La polifacética crisis de la consultoría



Rana Foroohar

La disrupción se ceba con la industria que la convirtió en un culto. En una ocasión trabajé para una gran empresa editorial de Estados Unidos a la que le preocupaba la pérdida de ingresos y de lectores durante lo que entonces se llamaba la revolución de las *puntocom*. Los dirigentes de la empresa decidieron contratar a una importante consultora de gestión para que estudiara cuál era la mejor estrategia a seguir. Tras meses de reuniones y millones en comisiones, llegó la solución. Al parecer, sólo necesitábamos mejores ideas para contar las historias. Ni que decir tiene que este sabio consejo no salvó ni a los lectores ni al producto.

Por esta y otras razones, siempre he sido algo escéptica sobre la consultoría de gestión. Para empezar, el planteamiento empresarial de “si se puede medir, se puede gestionar” pasa por alto algunos aspectos. Por ejemplo, los costes de los insumos y el precio de las acciones, pueden valorarse, pero la cultura, la lealtad y la creatividad, no.

Y luego está el problema de eludir responsabilidades: las empresas suelen contratar consultores para poder culpar a otro si las soluciones a los problemas difíciles van mal. Si a esto añadimos el hecho de que la inteligencia artificial puede realizar cada vez más trabajos de consultoría, tenemos una profesión que bien podría estar en un claro declive.

Las señales están por todas partes. Firmas como Bain y McKinsey están despidiendo trabajadores y ofreciéndoles incentivos para que se vayan. Deloitte y EY están recortando costes y aplicando reestructuraciones. En todo el sector se percibe una nueva sensación de recorte de gastos allí donde antes había abundancia.

Aunque la profesión experimentó un boom en pandemia, cuando las empresas buscaban desesperadamente ayuda para hacer frente a todo tipo de contratiempos, desde problemas en la cadena de suministro hasta cambios en el trabajo desde casa, pasando por la naturaleza incierta del ciclo económico, ahora se está ralentizando. Según el Kennedy Consulting Industry Monitor, el crecimiento de los ingresos se redujo a la mitad, hasta el 5%, el año pasado.

Las consultoras también están siendo víctimas de presiones políticas. Hace un par de semanas, un proyecto de ley para prohibir a McKinsey trabajar para la Administración de EEUU, presentado por el senador de Missouri Josh Hawley, fue aprobado por el comité de seguridad nacional del Senado. Aunque todavía quedan muchos obstáculos para que se convierta en ley, la idea es impedir que el Departamento de Defensa y otras agencias federales contraten a empresas que hacen negocios con el gobierno chino.

Opiniones

Pero no sólo los políticos populistas se muestran escépticos con los consultores. En los últimos años, académicos y expertos del sector se han mostrado más críticos. La economista Mariana Mazzucato y su colega Rosie Collington publicaron el año pasado *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments*

and Warps our Economies.

El libro sostiene que la consultoría ha crecido gracias a los problemas del capitalismo moderno, desde la financiarización y el cortoplacismo empresarial hasta la aversión al riesgo en un sector público hambriento, obteniendo rentas económicas indebidas al tiempo que creaba muy poco valor. Los problemas del sector vienen de lejos. Se podría argumentar que la consultoría de gestión moderna es el desafortunado hijo predilecto del taylorismo de principios del siglo XX –en el que Frederick Winslow Taylor, un ingeniero mecánico de Filadelfia, pretendía cronometrar la productividad de los trabajadores al segundo– y de las ideas de la Escuela de Chicago sobre mercados “eficientes” que se hicieron populares a partir de la década de 1960.

Las consultoras han creado un enorme mercado global predicando el evangelio de la disrupción. Como argumentó el profesor de Harvard Clayton Christensen en *El dilema del innovador*, en 1997, las grandes empresas siempre corrían el riesgo de que los advenedizos más pequeños les comieran el almuerzo. Para adelantarse a ellos, necesitaban cambiar todo el tiempo, internamente.

Pero, aunque eso pudo parecer cierto durante el auge de las *puntocom* a finales de los noventa, la mayoría de los sectores se han concentrado más, y

las grandes empresas se llevan un trozo cada vez mayor del pastel económico.

Aun así, el culto a la disrupción muere con fuerza. Como escribe Ashley Goodall, consultor veterano de Deloitte/Cisco, en su nuevo libro *The Problem With Change* (El problema con el cambio), “mientras nos dedicábamos a perturbarnos constantemente a nosotros mismos, perdimos de vista el hecho de que el cambio y la mejora son dos cosas diferentes”.

Al principio, explica, los ejecutivos pensaban “tenemos que solucionar este problema; por lo tanto, tenemos

que cambiar”. Ahora, sostiene, demasiados creen que “hay que cambiar porque así se solucionarán todos los problemas”.

La propia consultoría tendrá que cambiar, porque hoy en día la tecnología puede hacer mucho en el extremo inferior de la escala salarial. La IA puede elaborar una presentación de PowerPoint o un documento de investigación de una calidad aceptable, sustituyendo parte del trabajo que solían hacer los consultores novatos. Mientras tanto, la competencia ha aumentado a una escala superior. Ahora han surgido un sinnúmero de empresas boutique de análisis de riesgos y expertos sectoriales que compiten por una parte del negocio del asesoramiento.

Es posible que una recesión dé nueva vida al sector. La consultoría de gestión suele ganar dinero recomendando a las empresas que recorten personal. También puede sustituirlos temporalmente con tecnología o más consultores, sin todas esas molestas cuestiones del empleo a tiempo completo o las prestaciones. Pero sospecho que, al igual que muchos empleos superfluos en el extremo inferior de la cadena alimentaria socioeconómica han desaparecido en las últimas décadas, los sectores como la consultoría también se verán afectados.

Cabe preguntarse si el resultado será un menor número de presentaciones, declaraciones de objetivos, sesiones obligatorias de vinculación laboral y lenguaje corporativo. De ser así, me apunto.

