

La tasa municipal por rótulos y letreros

por

ESTEBAN GAJA MOLIST

Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Vall de Uxó.

SUMARIO: *I. Introducción.—II. Concepto de esta tasa.—III. Requisitos.—IV. Exenciones y bonificaciones.—V. Método de exacción.—VI. Sujeto.—VII. Base.*

I. INTRODUCCION

Al intentar el estudio de uno de los ingresos menores de la Hacienda municipal, cual es el derecho o tasa exigible por la colocación de rótulos o letreros, hemos de apartarnos decididamente de trazar la noción de tasa así como de pararnos en distinguirla de los impuestos por un lado y de los ingresos de Derecho privado por otro. La teoría de la tasa, como la de todo ingreso de Derecho público, ha de encontrar su lugar apropiado en un estudio general de la Hacienda pública, estatal o municipal, pero no aquí donde sólo se pretende alcanzar la contemplación singular de un ingreso concreto que si puede suponerse tiene ínfima importancia para la mayoría de las Haciendas locales, sobre todo si se le compara con el producto de otros conceptos tributarios, no deja tampoco de tener su interés. Un estudio de esta tasa, perdida su enunciación entre la larga letanía del artículo 444 de la Ley de Régimen local, puede descubrirnos grandes posibilidades económicas para el Municipio, y de aquí nuestro interés por el tema. Otro móvil nos guía también: se carece hasta el momento de un estudio completo y sistemático de la Hacienda local y ello trae como consecuencia el desconocimiento por parte de muchos técnicos municipales, de las amplias perspectivas que

ofrece el campo tributario local. La imposición municipal, si de alguna cosa peca, es de poseer una gran extensión superficial o enorme variedad impositiva y poca hondura o intensidad. Que esto es así nos lo demuestra el ejemplo de Barcelona, donde vemos se ha creado un nuevo impuesto—el de radicación—que engloba o sustituye a 19 antiguos y distintos conceptos tributarios. Aquí, como siempre, los municipalistas catalanes nos han dado el ejemplo y es de desear que en una próxima reforma de las Haciendas locales se logre con una simplificación tributaria unos mayores ingresos.

II. CONCEPTO DE ESTA TASA

Según el artículo 435 de la Ley de Régimen local «podrán establecer los Ayuntamientos derechos y tasas sobre los aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento» en los casos que cita y entre los que se encuentra el que surge «cuando el aprovechamiento especial tenga por fin un beneficio particular, aunque no produzca restricciones del uso público ni depreciación especial de los bienes o instalaciones».

La tasa o derecho municipal por la instalación de rótulos o letreros tiene así un fundamento claro: el particular, al anunciarse, obtiene un aprovechamiento especial y particular de la vía pública. Las calles y plazas, que son bienes de dominio público, se han hecho para servir de tránsito y comunicación, y el particular que pregona en ellas sus productos o servicios persigue un fin distinto, su propia ganancia comercial, industrial o profesional y es sobre este aprovechamiento particular, productor de beneficios, sobre el que descansa la justicia de la exacción.

La Ley de Régimen local establece este derecho o tasa en el apartado 23 del artículo 444 al decir que entre los aprovechamientos especiales a que se refiere el transcrito artículo 435 se encuentra comprendido el que pueda establecerse sobre «escaparates, muestras, letreros, carteles y anuncios visibles desde la vía pública o que se repartan en la misma». Tal enunciación resulta, no obstante, muy simple y, por ello, podemos completar el con-

cepto legal diciendo que están sujetos a la tasa municipal de publicidad los letreros, los rótulos, las inscripciones, los anuncios o reclamos propagandísticos de cualquier clase que sean, los signos, adornos, anuncios, emblemas, etc., que indiquen, directa o indirectamente, el ejercicio de una industria, comercio o profesión, la venta o publicidad de un producto o de un espectáculo o ejercicio de una actividad siempre que la exposición o reparto reúna los requisitos que se indicarán en el punto siguiente.

No debe confundirse esta tasa, cuyo fundamento es el aprovechamiento especial de la calle, con la de instalación de anuncios en columnas o en instalaciones análogas del Municipio en las que se trata de prestación y uso de un servicio municipal, cual es el espacio creado por el Ayuntamiento para ser utilizado a fines propagandísticos. La primera (aprovechamiento especial) viene regulada por el número 2 del artículo 435 y por el 444, mientras la segunda lo es por el número 1 del mismo artículo 435 y por el 440 que la recoge expresamente en su apartado 23.

Menos todavía debe ser confundida con la tasa sobre escaparates, como hacen algunos, sin duda porque la enunciación «escaparate, muestras, letreros, carteles, etc.», vienen recogidos en un solo punto del artículo 444 y porque ello es así, cuando se da la circunstancia de que el letrero está yuxtapuesto o es exterior al escaparate procederá doble tributación por ser dos también los conceptos tributarios.

¿Y si el cartel está dentro del escaparate? Entendemos que entonces forma parte del aparador y procede una sola tasa.

III. REQUISITOS

Para la exacción de esta tasa deben concurrir los siguientes requisitos:

1.º *Que la instalación o exhibición del anuncio tenga por objeto la obtención de un lucro.*

La necesidad de este requisito se deduce del mismo concepto de derecho o tasa o, más concretamente en nuestro caso, de la redacción del artículo 435 de la Ley de Régimen local. Dice éste, en

efecto, que los Ayuntamientos podrán establecer derechos y tasas por la prestación de servicios o sobre los aprovechamientos especiales cuando éste produzca restricción de usos públicos o «tenga por fin un beneficio particular».

No es necesario que el comerciante o particular obtenga positivamente un beneficio bastante, por el contrario, su sólo *animus* de conseguirlo o la presunción de que pueda alcanzarlo. Por no reunir esta condición de persecución de beneficio entendemos que no son susceptibles de gravamen, entre otros, los siguientes casos:

a) El reparto o exhibición de propaganda religiosa, cultural, benéfica o de cualquier otro orden siempre que la finalidad del acto que se anuncia no sea la de conseguir, de modo directo, un lucro particular para el que anuncia.

b) Los letreros prohibiendo anunciar que los dueños de edificios suelen poner en los muros, ya que la finalidad de los mismos no es otra que velar por la estética y limpieza de sus fachadas.

Más adecuado sería, en este caso, que los Ayuntamientos prohibieran pegar carteles en cualquier sitio y reservaran lugares especiales para ello.

2.º *Que sean visibles desde la vía pública.*

Así lo establece la redacción del texto legal. De ello deducimos:

a) No hace falta que los anuncios estén propiamente en la calle, en el exterior de la fachada, pues basta, como dice la Ley, que sean «visibles desde la vía pública», aunque estén colocados en el interior de la tienda, ya que el aprovechamiento se deriva no de ocupar o volar sobre la calle, sino del hecho de que los que transitan por la misma se cercioren de su contenido, ya que con sólo ello el comerciante obtiene o puede obtener beneficio.

b) Por vía pública debe entenderse aquí las calles o plazas de jurisdicción municipal.

El Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de abril de 1928 declaró que la facultad conferida a los Ayuntamientos para exi-

gir derechos o tasas no alcanza a imponerlos sobre carreteras propias del Estado o de la Provincia, aunque se hallen enclavadas dentro del término municipal. En la actualidad la publicidad en la zona de servidumbre de las carreteras está reglamentada por el Decreto número 1.953/1962, de 8 de agosto, por la Orden ministerial de 22 de agosto de 1962 y por la Orden circular número 138/62, C. V.

Por no reunir el requisito que nos ocupa no es gravable desde un punto de vista municipal, la propaganda hecha en local cerrado, en las pantallas cinematográficas, por ejemplo.

IV. EXENCIONES Y BONIFICACIONES

«Es norma seguida por los Ayuntamientos—dice MARQUÉS CARBÓ—no considerar con finalidad de propaganda, sino de interés público general y, por tanto, exento de derechos, los letreros y muestras indicadoras de estancos, loterías, los pintados sobre muros de fachadas, portadas o bastidores que no sobresalgan de la línea de aquéllas y que no contengan más indicación que el nombre o razón social y la industria, arte u oficio que se ejerza, las placas anunciadoras de profesiones liberales colocadas en las plantas bajas de los mismos edificios donde se ejerzan, los rótulos y carteles que para la conveniencia del público se fijen en tranvías, autobuses, indicadores del nombre de la empresa, itinerario, tarifas, etc.» (1).

Es efectivamente frecuente considerar que la simple indicación de «médico», «abogado», etc., mediante la placa correspondiente, no entraña anuncio propiamente dicho (entendiéndose por anuncio la enunciación hecha a favor del anunciado) (2), sino simple indicación puesta a favor del público, pero esto que quizá doctrinalmente podría admitirse no puede ser aceptado a la vista de la redacción del apartado 23 del artículo 444 de la Ley de Régimen local, donde se usan tres vocablos: «letreros,

(1) MARQUÉS CARBÓ: *Ley de Régimen local*, 1950, tomo II, pág. 162.

(2) La voz francesa *reclame*, anuncio, significa, etimológicamente, llamada.

carteles y anuncios», que impiden sostener tal diferenciación fiscal ya que la palabra letrado, contraponiéndola a la de anuncio, denota, en sentido estricto, la composición a base de letras y, en sentido amplio, todo gráfico expuesto a la vista del público. Por ello, consideramos que constituye una corruptela administrativa no incluir en los padrones de esta tasa las placas de las profesiones tituladas.

Para mejor exponer nuestro criterio o punto de vista vamos a contemplar a continuación algunos casos singulares.

La pretendida exención para las farmacias, sostenida, entre otros, por ABELLA en su obra *Régimen local*, se basa, sin duda, en la Real Orden de 23 de junio de 1918, por la que se declaró exentos de toda clase de arbitrios a los rótulos de los farmacéuticos que deben poner en cumplimiento de las ordenanzas de farmacias. Tales anuncios, dice la mencionada Real Orden, «más que anuncios son garantías ostensibles del carácter profesional del establecimiento...»; pero así y todo nuestra opinión es que tales rótulos, indicativos de la existencia de una oficina de farmacia, deben sujetarse a tributación y para sostener ello nos basamos en:

a) El artículo 436 de la Ley de Régimen local establece que la obligación de contribuir por derechos y tasas se funda en el aprovechamiento por el interesado y cabe duda de que aquí nos encontramos ante un singular aprovechamiento de la vía pública.

b) El artículo 439 señala las exenciones que se dan en materia de tasas y exacciones y el beneficio sólo abarca al Estado, Provincia y Mancomunidad o Agrupación en que figure el Municipio de la exención y ello aún no siempre, sino sólo cuando el aprovechamiento se haga para atender a los servicios públicos de comunicaciones y por lo que interesen a la seguridad y defensa del territorio nacional.

c) El artículo 693 de la misma Ley de Régimen local y de modo ya general para toda clase de devengos tributarios establece que «la obligación de contribuir es general dentro de los límites de esta Ley, y, en consecuencia, ni aquellas Corporaciones (los Ayuntamientos) ni el Gobierno podrán declarar otras exenciones que las concretamente autorizadas en ella, debiéndose tener por

expresamente derogada toda otra exención actualmente en vigor», cualesquiera que sean las causas en que se funde.

La formulación conceptual de este artículo limita claramente el campo de las exenciones.

d) El artículo 15 de la Ley de Régimen jurídico del Estado dice que «ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior» de donde es fácil deducir que, por jerarquía jurídica, tampoco una Real Orden puede contradecir y prevaler contra una Ley votada en Cortes como es la Ley de Régimen local.

e) Las farmacias están sujetas a tributación por parte del Estado (concretamente por el epígrafe 5.546) y resultaría paradójico que tales establecimientos tributaran al Estado por un concepto cuya base es el beneficio presumiblemente obtenido y no fueran gravados por el Municipio.

Con relación a los estancos tampoco parece que pueda alegarse exención (aunque *de facto* los Ayuntamientos la concedan), porque de la cláusula XV del contrato entre el Estado y Tabacalera, S. A., de 3 de marzo de 1945, que contiene el régimen fiscal de la sociedad, no se deduce este privilegio.

En definitiva, para nosotros, toda exención singular de esta tasa habrá de fundarse en algún precepto general de la Ley de Régimen local o de la Ordenanza, teniendo en cuenta que ésta no puede contradecir a aquélla.

Es, desgraciadamente, muy general la creencia o tendencia a ampliar las exenciones tributarias municipales y ha de reconocerse que ello es debido tanto a una dejación de deberes por parte de las autoridades locales como a la escasa monta de la cuantía que se debate. El señor Alcalde no desea violentarse con don José discutiendo sobre la exigibilidad de una tasa cuya cuota no alcanza las 200 pesetas anuales. Pero es indudable que en una recta política financiera no caben más exenciones que las contenidas en las leyes municipales y en demostración de ello nos place exhumar el Real Decreto de 31 de marzo de 1914 en el que, al delimitar las competencias entre los Ministerios de la Gobernación y Fomento, declara de modo taxativo las facultades de los Ayuntamientos para establecer arbitrios en la zona portua-

ria (3). Dice así el Real Decreto: «Que tampoco existe contradicción entre la facultad que la Ley de 7 de mayo de 1880 confiere al Ministerio de Fomento y a las Juntas de Obras para la utilización de impuestos especiales y la que la Ley municipal reconoce a los Ayuntamientos en cuanto a la creación o establecimiento de arbitrios, puesto que los primeros han de tener por fundamento único el aprovechamiento de las obras o servicios de los puertos costeados por el Estado y *los segundos necesariamente han de recaer sobre la utilización especial por clases o personas determinadas de obras y servicios sostenidos por el Ayuntamiento*».

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1942 declara la incompetencia del Ministerio de Obras Públicas para resolver sobre las atribuciones tributarias del Ayuntamiento de Barcelona, aunque recaiga sobre el puerto o su zona de servicio. Y en la del Tribunal Económico-administrativo provincial de La Coruña, de 29 de abril de 1960, se afirma la competencia del Ayuntamiento para gravar con el arbitrio sobre casinos y círculos de recreo a un club situado en la zona portuaria.

Todas estas resoluciones nos afirman en la idea, arriba expuesta, de no reconocer otras exenciones que las expresamente fijadas en la Ley de Régimen local y en lo saludable que es evitar interpretaciones o injerencias extensivas.

Existen Ayuntamientos en que, basándose en la visualidad y animación que dan a la ciudad, fomentan en lo posible la colocación de anuncios luminosos concediéndoles exención, temporal o perpetua, de la tasa que nos ocupa. No sólo esta exención particular en ciertos Municipios es concedida por acuerdo municipal, sino que, incluso, la hemos visto recogida en el articulado de ciertas ordenanzas de policía urbana.

Nuestra opinión frente a la concesión de ésta o semejantes bonificaciones es clara: luego de reconocer el interés de la Corporación en lograr el ornato nocturno de las vías públicas, mediante la luminosidad policroma de los anuncios de neón, el privilegio

(3) *Vid.* ULLOA ALLONES, Antonio: «Competencia de los Ayuntamientos en las zonas portuarias», en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, núm. 4, enero-abril 1963, págs. 33 y sigs.

que se contempla debe considerarse ilegal por dos razones, general o administrativa una y especial o fiscal la otra:

a) El artículo 108 de la Ley de Régimen local luego de señalar que «en la esfera de su competencia los Ayuntamientos podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos», señala que «ni una ni otros contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales».

La introducción de la exención fiscal a favor de los anuncios luminosos se haga mediante Ordenanza de policía, bien se recoja en la fiscal, es ilegal en cuanto se opone a una ley general, como es la Ley de Régimen local a la que en b) nos referimos.

b) El artículo 693 de la Ley de Régimen local al que ya nos hemos referido antes, señala que la obligación de contribuir es general y prohíbe de manera absoluta y expresamente todo trato de favor en materia impositiva.

Problema similar es el de las bonificaciones o reducciones del importe de la tasa. Conocemos Ayuntamientos que para determinados rótulos, particularmente los luminosos, conceden privilegios, que alcanzan hasta bonificación del 90 por 100 de tarifa, en atención a determinadas circunstancias. Cuando estos hechos en que se fundamenta el privilegio de la reducción están constituidos o justificados por la idea del ornato (tal es el caso, citado, de los luminosos) nos encontramos ante un verdadero choque entre la política fiscal del Ayuntamiento y la policía urbana, aquélla tendente a facilitar ingresos a la Corporación y ésta dirigida al fomento del embellecimiento y ornato viario. Nuestro criterio es que estas bonificaciones, asimismo, son ilegales, y por las mismas razones antes dichas, ya que sustancialmente no hay distinción entre exención parcial o bonificación y exención total.

V. METODO DE EXACCION

Para completar el estudio de la tasa diremos dos palabras sobre su cobranza de la que, en realidad, hay poco que exponer por no ofrecer singularidad alguna.

En las Ordenanzas fiscales suele hacerse constar que toda persona natural o jurídica que se proponga instalar un cartel o repartir propaganda en la vía pública, vendrá obligada a declararlo así en las oficinas municipales haciendo constar las características del anuncio, incluido su texto literal, con la súplica de que se autorice su exhibición.

El Ayuntamiento, a la vista de la instancia, concederá o denegará la instalación, conforme a las Ordenanzas que rijan en la localidad, dando cuenta del acuerdo al interesado a sus efectos. En todo caso el permiso se concede a condición del previo abono de los derechos o tasas cuya recaudación tiene lugar, por tanto, mediante el sistema llamado de exacción directa, o sea, ingresando su importe en la Caja municipal o abonándolo al recaudador mediante la entrega del oportuno recibo.

En ocasiones la Ordenanza establece que la autorización será expedida por la sección de arbitrios mediante el pago de los derechos tarifados.

Las bajas se solicitarán, asimismo, por escrito.

En todo caso, tanto las altas como las bajas, serán comprobadas por la Inspección municipal.

Tratándose de letreros o anuncios eventuales, tales como los impresos que se pegan en los muros o columnas, suele acudir, a veces, al sistema de exacción indirecta, o sea, al cobro de la tasa mediante la forma de sello municipal.

VI. SUJETO

Lógicamente el sujeto pasivo de esta exacción, o sea, la persona física o jurídica que con arreglo a las disposiciones legales está obligada al pago, es el que de modo inmediato se beneficia con la exhibición del rótulo o letrero. Decimos de *modo inmediato* porque es evidente que el provecho puede ser múltiple o pluripersonal, ya que frecuentemente suele alcanzar tanto al vendedor o expendedor que exhibe el cartel en la fachada de su comercio, como al fabricante que suministra el producto. Esta es una verdad que no necesita demostración y porque ello es así los

fabricantes, embotelladores, distribuidores, etc., procuran los carteles a los comerciantes, incluso dando ventajas a éstos para que los exhiban, y procurando también con la uniformidad en la propaganda una mayor eficacia comercial. De manera, pues, que será el dueño del bar, el comerciante propietario del establecimiento, etc., y no el fabricante quien figurará en los padrones municipales sin que importe o interese al Ayuntamiento la relación que los une ni la facultad que tiene el que para nosotros es sujeto pasivo frente a la tasa, de repetir contra el fabricante del producto por el importe de la misma. Así sucede en la práctica, según nos consta, dando entonces lugar a lo que los tratadistas llaman distinción entre persona obligada a pagar el impuesto (sujeto impositivo) y el que debe soportarlo (destinatario del impuesto).

VII. BASE

Para la determinación de la base, la Administración suele acudir a la fantasía de las personas físicas que constituyen el órgano de gobierno municipal y así las Ordenanzas locales nos dan ejemplo de las más diversas variedades para el señalamiento de la base contributiva en la tasa que nos ocupa.

Generalmente la base tributaria se fija atendiendo a la superficie (con un importe anual mínimo). Otras veces se acude a la clase o material con que está confeccionado el letrero (pintado sobre la pared, sobre cristales, afiches, etc.) y hemos visto alguna Ordenanza en que la base, para los letreros de gas neón, estaba constituída por la longitud del tubo.

En Italia, señala GIANNINI (4), el impuesto se aplica tomando por base el número de letras (quizá considerando que a más palabras, más anuncio existe) y se gradúa por categorías según la importancia de las calles o plazas en que los rótulos se exponen o desde donde son visibles.

También entre nosotros existe diferenciación según la categoría viaria.

(4) A. D. GIANNINI: *Instituciones de Derecho tributario*, pág. 584, Madrid, 1957.

Para los anuncios eventuales o variables, tales como las carteleras de espectáculos, suele recurrirse al concierto anual a cuyo efecto la posibilidad de llegar al mismo deberá recogerse en la respectiva Ordenanza.

En los textos fiscales de Valencia, la base de tributación se establecía en relación con la cuota del Tesoro por licencia fiscal.

En los de Barcelona, edición de 1958, hoy derogados, establecíanse distintas tarifas según fuesen: anuncios circulantes (en autos, hombres-reclamo, en tranvías, etc.); luminosos, iluminados, transparentes o proyectados; en carteleras, cuadros anunciadores o postes; en las fachadas y vestíbulos de salas de espectáculos visibles desde la vía pública; en vallas, de material de obras y de venta de terrenos; en vitrinas y escaparates.

Señalemos, finalmente, que para muchos Ayuntamientos la instalación de rótulos y letreros da lugar a una doble imposición, pues una es la tasa exigible por la mera instalación y otra, distinta y periódica, por la permanencia.