

# El gasto público generado por las Juntas Arbitrales de Consumo: Dificultades para su financiación tributaria<sup>1</sup>

MARÍA JESÚS GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ  
*Profesora Titular de Universidad*  
*Universidad de Granada*

*Recibido:* Junio 2020  
*Aceptado:* Julio 2020

## **Resumen:**

La Administración Pública asume la resolución alternativa de litigios de consumo a través de las Juntas Arbitrales de Consumo. En este trabajo se analizan las dificultades que presenta la regulación normativa de este mecanismo extrajudicial para el establecimiento de tributos que contribuyan a la financiación del gasto público que generan.

**Palabras clave:** Resolución alternativa de litigios de consumo, tributos, tasas.

**Clasificación JEL:** H29, H57, K39.

## **Abstract:**

The Public Administration assumes the alternative resolution of consumer litigation through the Juntas Arbitrales de Consumo. This paper analyses the difficulties presented by the normative of this extrajudicial mechanism for the establishment of taxes that contribute to provide funding for of the public expenditure they generate.

**Key words:** Alternative resolution of consumer litigation, taxes.

**JEL Classification:** H29, H57, K39.

## **1. La financiación de los servicios públicos**

La crisis de las finanzas públicas salió a la luz al mismo tiempo de la crisis económica global y tuvo su máximo exponente en la urgente reforma de las normas de estabilidad presupuestaria de 2011, de lo que resultó, como consecuencia positiva, el volver a poner como tema de actualidad la necesidad de que el gasto e ingreso público estén acompañados.

La crisis de la financiación de los entes públicos se puede enfocar desde la perspectiva del ingreso o del gasto público. No cabe duda que en una época de déficit, la reacción natural se dirige a la necesidad de contener o reducir el gasto público. Pero también hay que tener en cuenta que cada gasto podrá ser o no minorado dependiendo de su naturaleza y causa, junto con los mínimos exigidos en la eficiencia de la gestión administrativa. Por ello,

como paso previo a la reestructuración del gasto público, se ha de determinar hasta qué nivel cada gasto concreto puede ser reducido o no reducido o, incluso, anulado. Si la respuesta es negativa, es decir, si reconocemos que estamos ante un gasto público que es necesario, se habrá de replantear que ingreso público puede financiarlo. Además, hay que detectar aquellas fuentes de gasto público que tienen su origen en servicios que se prestan al ciudadano, pero que no tienen prevista una partida presupuestaria específica, porque tienen su origen en funciones nuevas impuestas o asumidas por la propia Administración sin que lleven aparejada de forma simultánea su forma de financiación. La ampliación de las actividades de la Administración conlleva la demanda de mayores ingresos para poder cubrir el aumento de gasto público.

Al mismo tiempo, el discurso general sobre el ingreso público suele centrarse en los grandes impuestos, directos e indirectos, que conforman nuestro sistema tributario y en relacionar su recaudación con una insuficiente tributación o baja presión fiscal. Sin embargo, para tener un sistema tributario eficiente, entendido como bastante para financiar el gasto público, consideramos que no se debe limitar su análisis a términos macroeconómicos, sino también aplicar objetivos de carácter microeconómico, de modo que la suficiencia de financiación alcance todos los niveles. Asimismo, aplicar el enfoque microeconómico a la tributación permite que el esfuerzo fiscal de cada contribuyente se ajuste a los servicios públicos recibidos. Cuando se plantea el problema del gasto público normalmente se centra en el gasto relacionado con el Estado del Bienestar, que se caracteriza porque no se debe vincular su financiación al uso individual que hace cada uno de los ciudadanos. Sin embargo, existen otros servicios públicos que sí pueden ser individualizados y ser objeto de financiación mediante tributos establecidos *ad hoc*.

Uno de los temas recurrentes a la hora de analizar las finanzas públicas es el inmenso gasto que supone la Administración pública a la Hacienda. Si se aborda desde una perspectiva macroeconómica, es fácil concluir con ratios Administración/ciudadano el gran coste que supone para las arcas públicas. Sin embargo, es importante conocer si esa labor que desempeña la Administración es general en el sentido de que no puede ser individualizada, o bien produce un beneficio particular; si esa labor es autogenerada por la propia Administración como mejora de la atención al ciudadano, o es impuesta a la Administración desde otras instancias; si de esa actividad administrativa se pueden obtener recursos directos o indirectos para ayudar a su financiación o bien debe tener carácter gratuito y, por tanto, ser siempre deficitaria. Partiendo de esta idea, procedemos a analizar un servicio público, la resolución alternativa de litigios de consumo<sup>2</sup>, desde la perspectiva de su eficiencia financiera pública, con la finalidad de determinar si puede ser mejorada. Las razones por las que se ha elegido este servicio público son las siguientes:

- Es un servicio público que, si bien no es nuevo, si está siendo objeto de un gran desarrollo en la actualidad, sin que este cambio prevea una fuente de financiación propia.
- Se trata de un servicio impuesto y armonizado a nivel comunitario, donde se incluyen limitaciones a la hora de trasladar los costes al usuario.

- Desde el área mercantil y civil, donde tiene su origen esta institución, se está llamando al establecimiento de tributos para compensar los deficientes recursos de que disponen y que consideran que son los responsables de su calidad y lento desarrollo.

## 2. El servicio público de resolución alternativa de litigios de consumo

Las transacciones de consumo son un elemento clave en el desarrollo de toda economía. Según la Unión Europea (UE), el gasto de los consumidores es más de la mitad (57%) del Producto Interior Bruto (PIB), mientras que en los EEUU la ratio se eleva al 70%. En la UE, cada vez más, con un fundamento de gran calado económico, muchos elementos de estas transacciones de consumo se rigen por la normativa europea armonizada, por la que se está implantando un alto grado de protección de los consumidores para que los mercados nacionales y transfronterizos funcionen de forma eficaz<sup>3</sup>.

El ámbito jurisdiccional ordinario de los juzgados y tribunales suele resultar casi siempre inadecuado, en términos de costes, complejidad y lentitud, para determinar la compensación debida en los casos de incumplimiento contractual<sup>4</sup>. De ahí que la defensa del Derecho de Consumo se aplica no sólo por los juzgados y tribunales sino, también, a través de mecanismos extrajudiciales tales como el arbitraje y la mediación. El uso de estos métodos extrajudiciales de solución de litigios de consumo, cuando son tramitados a través de procesos menos formales y accesibles, se traducen en ventajas para el consumidor, e incluso son pioneros en prestar asistencia y soluciones en línea, medios especialmente adecuados para el mercado digital.

La resolución de litigios de consumo está regulada por una norma de la UE que introduce el marco armonizador europeo sobre la materia. Nos estamos refiriendo a la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante, Directiva RAL) y el Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (en adelante, Reglamento RRL). La Directiva RAL y el Reglamento RRL en materia de consumo se ha convertido en una parte fundamental del conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento del Derecho en materia de protección de los consumidores por iniciativa pública y privada, donde destaca la armonización de la creación y regulación de entidades de resolución alternativa de litigios acreditadas (entidades RAL).

En España, con carácter previo a las citadas normas comunitarias, el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, ya regulaba el Sistema Arbitral de Consumo, como desarrollo de las disposiciones previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Sobre esta base legislativa, la transposición de la Directiva RAL en nuestro ordenamiento jurídico se ha realizado en dos fases. Aunque la Ley 3/2014 de 27 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los

Consumidores y Usuarios introdujo modificaciones de acuerdo con la citada Directiva<sup>5</sup>, se ha de esperar a la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, para encontrar la transposición general de la Directiva.

La Directiva 2013/11/UE sigue un planteamiento de armonización mínima, de modo que no impone un modelo específico en términos de identidad corporativa, cobertura territorial, procedimiento y participación, e incluso, en el tema que nos ocupa, sobre su financiación, la cual podrá responder a un modelo público, privado o mixto<sup>6</sup>.

Si pasamos a analizar la implantación y el alcance de las entidades RAL acreditadas, la primera característica a tener en cuenta es que la Directiva RAL no realiza ninguna imposición respecto del tipo de entidades a través de las cuales cada Estado ha de garantizar la cobertura, de modo que estas competencias podrán ser asumidas tanto por entidades públicas de derecho público como privadas<sup>7</sup>.

En España, la resolución alternativa de litigios se puede desarrollar mediante la mediación o el arbitraje. La diferencia entre estas dos figuras se refiere a la fuerza que tiene el acuerdo que resulta. El resultado de la mediación es un acuerdo privado entre partes, que sólo tendrán título ejecutivo si se eleva a escritura pública. En cambio, del arbitraje resulta una decisión vinculante con efecto de cosa juzgada.

Las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo pueden ser públicas o privadas. Sin embargo, no tienen las mismas atribuciones, en cuanto que el arbitraje es de competencia exclusiva del Estado, de modo que de las actuaciones de las entidades privadas de resolución alternativa de litigios no pueden resultar acuerdos vinculantes y quedan excluidas del arbitraje.

En consecuencia, las entidades privadas RAL presentan una serie de limitaciones a la hora de su implantación: Por su carácter privado no podrán intervenir en casos de arbitraje de consumo ya que está reservado a Administración. De lo anterior derivan tres consecuencias importantes: Las entidades privadas RAL no podrán dictar resoluciones vinculantes (artículo 15, Ley 7/2017); sólo se podrán acreditar como entidades de mediación, ya que no se pueden acreditar como entidades de arbitraje por la reserva que se hace del arbitraje de consumo a entidades públicas en virtud del artículo 6.2 Ley 7/2017<sup>8</sup>, y, por último, su actividad se reducirá a la mediación o al arbitraje de no consumo como consecuencia de que cualquier cláusula de sometimiento se considerará abusiva en virtud del artículo 90,1 del RD Legislativo 1/2007.

Por tanto, pese a la convivencia dual de entidades públicas y privadas, en España el arbitraje sólo puede ser desempeñado por entidades de naturaleza pública, integradas en algunas de las tres Administraciones, Estatal, autonómica o local, denominadas Juntas Arbitrales de Consumo, que a su vez únicamente podrán ser acreditadas conforme a la Directiva RAL<sup>9</sup>. En cambio, la mediación podrá ser desempeñada por entidades públicas y privadas, acreditadas o no acreditadas. Al respecto, se cuenta también con ejemplos de entidades privadas de resolución alternativa de litigios (ad. ex. asociaciones de consumidores, cámaras de comercio, defensor del cliente), pero hasta el momento sólo encontramos una entidad

acreditada de carácter privado que desarrolla actividad de mediación, la entidad Mediation Qualify, con sede en Cataluña<sup>10</sup>.

Desde la entrada en vigor de la Ley 7/2017, los consumidores en España cuentan con entidades que han obtenido su acreditación como entidades RAL europeas acreditadas, conforme con los estándares de calidad más elevados que ha establecido el nuevo Derecho europeo. En definitiva, la resolución de litigios de consumo, en su modalidad de arbitraje, no de mediación, estará sometida al control del ECOSAN (artículo 26 Ley 7/2007) y serán las Juntas de Arbitraje de consumo las únicas que podrán resultar acreditadas. Sin embargo, el problema no acaba con el reconocimiento de la acreditación europea como entidad de arbitraje, sino que este habrá que ser revalidado periódicamente una vez que se compruebe que se cumplen todos los requisitos de gestión y eficiencia. De este modo, las Juntas de Arbitrales de Consumo al ser entidades públicas están financiadas a cargo de los presupuestos de la Administración a la que pertenecen, pero al mismo tiempo demandan financiación bastante para tener los medios suficientes que garanticen el cumplimiento del procedimiento en el tiempo y forma establecido.

La segunda característica se refiere a que el servicio de las entidades RAL acreditadas debe reunir unos requisitos comunes de independencia, calidad y para el consumidor, consecuencia de su carácter armonizado. No obstante, en la normativa europea el carácter gratuito no se impone de forma taxativa, ya que se admite el cobro de un «precio simbólico» a los consumidores, lo que permite la introducción de peajes de acceso limitados únicamente por la cuantía<sup>11</sup>.

El cumplimiento de estos estándares europeos presenta indudables ventajas en lo relativo a la calidad e independencia. La obligada independencia de estas entidades acreditadas está íntimamente relacionada con la financiación de los servicios puesto que, para no verse comprometida la ecuanimidad, las empresas generadoras de los litigios no pueden ser a la vez fuente de financiación<sup>12</sup>. El hecho de que la cobertura del sistema de resolución alternativa de litigios en su modalidad de arbitraje se garantiza de forma exclusiva a través de entidades RAL de carácter público, las Juntas arbitrales de consumo, facilita la independencia, dado que su financiación procede de recursos públicos, si bien esto no puede ser una limitación para dar cabida a entidades privadas RAL de mediación acreditadas, siempre que se garantice la independencia a través del control sobre la financiación de la entidad privada<sup>13</sup>.

Pese a la ventaja anterior, en España, el desarrollo de este servicio se ve condicionado por el carácter gratuito del coste del servicio para el consumidor, introducido en el Real Decreto 231/2008, que no contempla la opción de establecer un «precio simbólico» de acceso para el consumidor, sino que decide la total gratuidad del servicio, lo que incluye a las empresas demandadas<sup>14</sup>. En consecuencia, la total gratuidad es objeto de discusión desde la doctrina mercantilista, quién plantea la necesidad de valorar en qué medida estos servicios de arbitraje han de ser ofrecidos de forma gratuita para las empresas y como esta gratuidad afecta al arbitraje prestado desde el sector público. En definitiva, encontramos que la financiación del servicio de RAL estará condicionada por las exigencias de independencia y gratuidad para el consumidor.

Además, como efecto directo, excluir la posible fuente de ingresos por parte de las partes afectadas también compromete la calidad del servicio ofrecido, ligada inevitablemente a una mayor exigencia de financiación.

Por último, relacionado con el carácter gratuito de la RAL para las empresas y consumidores, está la necesidad de implantar de mecanismos de control sobre el exceso de litigiosidad.

## 2.1. Financiación vs. control del exceso litigiosidad

La Directiva RAL concede a los Estados libertad para permitir que, según un juicio de oportunidad, su legislación de transposición contemple que las entidades RAL acreditadas puedan rechazar una reclamación si concurre de alguno de seis motivos enumerados a modo de *numerus clausus*, es decir, estos motivos funcionan como únicas razones válidas para fundar la denegación de la tramitación de una reclamación. Corresponde pues a cada Estado miembro decidir si concede a sus entidades RAL acreditadas la posibilidad de rechazar las reclamaciones por alguna o todas esas razones. De entre estos motivos, encontramos dos relacionados con el control del exceso de litigiosidad y sus consecuencias sobre el gasto público, puesto que se está facilitando la denegación previa antes de comenzar su tramitación para evitar el gasto inútil de recursos y de tiempo. Se trata de las reclamaciones que recaen sobre una cuantía muy reducida y las quejas frívolas y vejatorias por parte de los consumidores.

Respecto de las reclamaciones de escasa cuantía, una de las causas de denegación de una reclamación previstas en la Directiva RAL es que el valor de la reclamación sea inferior a un umbral monetario preestablecido. Su fundamento tiene un carácter puramente económico conectado con el gasto público y se encuentra en la gran diferencia entre la cuantía a obtener de la reclamación y el coste de tramitarla, de modo que su tramitación se considera contraria al pretendido principio de eficiencia. Las posibilidades para la transposición de esta regla son muy variadas. Los Estados miembros pueden ignorar por completo la existencia de este límite, pueden establecer un mínimo de cuantía para acceder al arbitraje, o también los legisladores estatales pueden hacer recaer sobre las propias entidades RAL la decisión de establecer ese umbral mínimo monetario, tal y como ha hecho por ejemplo el Reino Unido. Sin embargo, en España, pese a estar prevista en la Directiva, la Ley 7/2017 no recoge la transposición de este límite cuantitativo, extendiendo su gratuidad a cualquier cuantía<sup>15</sup>.

El segundo de los casos, se refiere a la denegación de tramitación de quejas frívolas o vejatorias. No obstante, en relación con este segundo tipo de quejas, la doctrina ha manifestado que, frente a la opción de denegación, igualmente se pueden corregir sus efectos imponiendo «tasas o costes», de modo que la posibilidad de soportar esta penalización servirá como freno a su presentación, con el consiguiente ahorro de coste de la gestión del expediente y la tramitación de la denegación<sup>16</sup>. Y si aún así se presenta la queja, se compensará el gasto con la tasa recaudada.

Sobre esta línea argumental para evitar la presentación de quejas frívolas o vejatorias, con anterioridad a la Ley 7/2017, ya se había propuesto por Cortés y Esteban De La Rosa el establecimiento de una «tasa o depósito» debido por el reclamante para disuadir la presentación de reclamaciones sin fundamento<sup>17</sup>, de forma similar a como funcionan las tasas judiciales<sup>18</sup>. Asimismo, planteaban, como una alternativa satisfactoria, la posibilidad del pago de un depósito nominal y reembolsable.

Estas dos propuestas, tasas o depósito disuasorio, han de ser analizadas desde el Derecho Tributario, ya que tienen distinta naturaleza. No se puede confundir financiación y sanción, de modo que se ha de distinguir entre la necesidad de financiar los servicios de resolución alternativa de litigios de la exigencia de prestaciones económicas con carácter desincentivador, controlador o penalizador, para frenar la proliferación desmesurada de reclamaciones, favorecidas por su carácter gratuito<sup>19</sup>.

a) Las tasas judiciales como antecedente para una posible tasa sobre RAL.

Para comenzar es importante abordar el tema de las tasas judiciales, en cuanto que se hace referencia directa ante la posibilidad de la implantación de una tasa sobre la resolución alternativa de litigios (RAL) por las Juntas Arbitrales de Consumo.

La presencia de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia no es nueva, puesto que se introdujeron por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre. Sin embargo, la Ley 10/2012 volvió a poner a este tema de actualidad al ampliar los hechos imponible y los sujetos pasivos. Dado el impacto social que conllevaba la nueva regulación, y ante la presión pública<sup>20</sup>, fue modificado por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero y la Ley 25/2015, de 28 de julio. Como consecuencia de estos cambios, las personas físicas quedaron finalmente exentas de pago de las tasas judiciales y, a raíz de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 10/2012, se dictaron dos destacadas Sentencias del TC<sup>21</sup>.

La primera, la STC 20/2012, de 16 de febrero, afirmó que la creación de tasas judiciales es constitucional siempre que sea respetuoso con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)<sup>22</sup>, pero admitió que su inconstitucionalidad podría estar directamente vinculada con una cuantía excesiva<sup>23</sup>, si bien este pronunciamiento se supeditaba a la tramitación de demandas en el orden civil presentadas por personas jurídicas con ánimo de lucro y con un determinado volumen de ingresos<sup>24</sup>. Aun así, para el tema que nos ocupa, es importante la confirmación de la constitucionalidad de las tasas judiciales en el orden civil, es decir, derecho privado, puesto que es aquí donde se incardina el Derecho de Consumo.

La segunda, la STC 140/2016, de 21 de julio, declara parcialmente inconstitucionales siete preceptos de la Ley 10/2012, aplicables en la jurisdicción contencioso-administrativa, declarando que el derecho a la justicia gratuita no es vulnerado en sí mismo por el establecimiento de las tasas, sino por la cuantía desproporcionada de estas, tanto en su cuota fija como en la variable, recayendo la cuestión esencial en el hecho de que la vía judicial es la única opción de defensa del ciudadano para luchar contra la preeminencia de la actividad administrativa.

Hemos traído a colación el tema de las tasas judiciales como precedente respecto de la financiación de la resolución alternativa de litigios al consumo, por alusión a una doble función: como fuente de financiación del servicio judicial y como control del exceso de litigiosidad. Respecto de la segunda función, la propia sentencia STC 140/2016 la descarta al declarar que una tasa es una medida no idónea para evitar el abuso de derecho al recurso en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, pero si está totalmente legitimada para mantener un modelo de financiación mixto de la Justicia. En relación con la función de financiación, Delgado González, al hilo de la STC 140/2016, manifiesta de forma acertada que la justicia gratuita, configurada como un derecho constitucional en el artículo 119 de la Constitución y regulada en la Ley 1/1996 de 10 de enero nada tiene que ver con la existencia de las tasas judiciales<sup>25</sup>. Las tasas judiciales son instrumentos de financiación del servicio público de la justicia, mientras que la Justicia gratuita supone la financiación pública de la defensa, como servicio privado (abogados y procuradores de oficio, esencialmente). Y añade, frente a lo que parece sostener la Sentencia referida, que el servicio público de la justicia no es gratuito en ningún caso porque los recursos públicos no lo son. Por tanto, lo cuestionado no ha de ser el servicio de la justicia gratuita sino cómo se financia este servicio, si con impuestos o con tasas, o con ambos<sup>26</sup>.

Junto a estas dos sentencias, ha habido otros pronunciamientos el TC sobre este tema. La STC 71/2014, de 6 de mayo declaró constitucional la creación de tasas judiciales por las CC.AA., dentro de su competencia autonómica en materia de los servicios gestionados por ellas en la Administración de Justicia. La concurrencia de tasas judiciales estatales y autonómicas, aunque recaigan sobre un mismo servicio (materia imponible), es decir, la administración de Justicia, estarán permitidas siempre que no graven un mismo hecho imponible<sup>27</sup>.

A modo de conclusión, hay que recordar la esencial distinción que realizó la STC 37/1995 entre el derecho de acceso a la jurisdicción, que da respuesta al deber de tutela efectiva proclamado en la Constitución, frente al derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, sobre los que existe el deber de contribuir.

#### b) Mecanismos para limitar la litigiosidad.

Sobre la base de que el fundamento jurídico de la tasa tributaria no es disuadir al acceso de un derecho fundamental, sino contribuir a financiar los costes directamente relacionados con el beneficio particular, Plaza Vázquez advierte que el plan de reducir la litigiosidad judicial derivando los conflictos a los métodos alternativos de resolución de conflictos, como son la mediación y el arbitraje, no se debe conseguir mediante la imposición de tasas judiciales<sup>28</sup>. A esta apreciación sobre la posible instrumentalización de la tasa judicial como medida de control frente a la saturación de la actividad judicial, nosotros añadimos que estos procesos colaborativos comparten los mismos problemas de financiación que la Administración de Justicia, de modo que desde el punto de vista de control de gasto público no se consigue un gran ahorro si se deriva a la mediación o el arbitraje público. Además, esta solución cuenta con el problema añadido de que estos servicios alternativos de solución de conflictos no se reconocen con una entidad presupuestaria propia como tiene la Administración de Justicia, sino que se diluyen en presupuestos de entidades públicas de distinta naturaleza que se ven obligadas, de una forma u otra, a asumirlos.



Como ya hemos comentado, ante la proliferación de demandas sin fundamento que colapsen y consuman los recursos disponibles, existe la posibilidad de imponer un cargo sancionador por la presentación de quejas frívolas o vejatorias<sup>29</sup>. Aunque esta opción también se encuentra con el obstáculo de la total gratuidad para el consumidor en procedimientos ante entidades RAL acreditadas, las Juntas de Arbitraje de Consumo, consideramos interesante analizarlo desde la perspectiva de, si se salva el escollo de la gratuidad, sería posible imponer una tasa similar a las tasas judiciales como figura impositiva que actuase como freno a la litigiosidad.

Ante este planteamiento, nuestra respuesta es negativa. Los especialistas en Derecho Tributario estamos acostumbrados a que se utilice el término impuesto o tasas de forma no adecuada. Como vamos a exponer en el epígrafe siguiente, todos los tributos deben reunir unas características particulares que son las que definen su naturaleza pero que, en ausencia de estas, no podremos considerar que estamos ante una exacción tributaria.

Una de las características de los tributos es la coactividad que, unida al reconocimiento de la fuerza que la Administración tributaria ejerce sobre los ciudadanos (real o simplemente psicológica), puede incurrir en la confusión entre tributo y sanción. En primer lugar, una tasa u otro tributo nunca tiene carácter sancionador, sino que son la respuesta al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Por tanto, los tributos no se pueden establecer con finalidad sancionatoria, correctora o de control, puesto que para esa función se utilizan las multas o sanciones de carácter administrativo no tributario<sup>30</sup>, de modo que no es incorrecto usar el término «tasa» para hacer referencia a tales medidas correctivas. En segundo lugar, y enlazándolo con su posible asimilación a las tasas judiciales, no se puede asociar las tasas judiciales a la posibilidad de penalizar económicamente la presentación de quejas frívolas o vejatorias, dado que las tasas judiciales se aplican a todas las demandas, sin distinción, mientras que la medida propuesta viene a sancionar sólo las que tiene un carácter viciado.

Llegados a este punto ya tenemos los tres ejes sobre los que se plantea este trabajo: La necesidad de financiación de este servicio de RAL<sup>31</sup>, que no ha de ser confundida con una herramienta sancionadora, el carácter gratuito del servicio, y la coexistencia de entidades públicas y privadas para la prestación del mismo.

### **3. Financiación mediante prestaciones públicas de carácter patrimonial**

Como ya hemos expuesto, las Juntas Arbitrales de Consumo acreditadas se incardinan dentro de los órganos de la Administración, de modo que la resolución alternativa de litigios (RAL) se convierte en un servicio público, por lo que su posible financiación hay que abordarla desde las distintas formas de ingreso público.

Las prestaciones de carácter público son fuentes públicas de financiación de carácter patrimonial, exigidas de manera coactiva y, como consecuencia de este último rasgo, se rigen

por el principio de reserva de ley. A su vez, las prestaciones de carácter público pueden ser de dos clases, de carácter tributario y de carácter no tributario<sup>32</sup>. Desde 2017 se introduce en nuestro ordenamiento la expresión «prestación patrimonial de carácter público no tributario», siendo novedosa su denominación pero no su uso como instrumento de financiación, plenamente implantado desde hace muchos años en nuestro ordenamiento y comúnmente conocidas como tarifas<sup>33</sup>.

Aunque ambas figuras, tanto las prestaciones patrimoniales públicas tributarias o no tributarias, tienen como finalidad la financiación pública, se diferencian en que las de carácter tributario tienen naturaleza contributiva derivada de la obligación de colaborar con la financiación de los gastos públicos establecida en el artículo 31.3 de la CE, mientras que las de carácter no tributario tienen naturaleza retributiva de un servicio público concreto, ya sea suministrado de forma directa mediante personificación privada o de forma indirecta.

Asimismo, los términos «prestación patrimonial de carácter público tributario», donde se integran los tributos, y «prestación patrimonial de carácter público no tributario»<sup>34</sup>, no son sinónimos y tienen un régimen jurídico distinto, si bien comparten características comunes, coactividad y acción pública, razón por la que se reserva a la ley su establecimiento con base en el artículo 31.3 de la CE, de modo que la tarea de establecer cuál debe ser el mecanismo de financiación de los servicios públicos corresponde al legislador según lo considere adecuado, de acuerdo con los requisitos esenciales de cada figura, sin que esté de antemano determinado el modelo a seguir.

Por consiguiente, la forma válida de financiación estará condicionada principalmente por las características que definen la actividad de arbitraje de consumo establecida en su normativa reguladora. Como rasgo principal, será determinante el carácter gratuito para el consumidor expresamente reconocido en la legislación española si partimos de la base de que las juntas arbitrales acceden a la acreditación. Directamente relacionado con lo anterior, también es importante tener presente que en todo litigio de consumo concurren dos partes, el consumidor o demandante, y la empresa suministradora del bien o servicio, que es la demandada<sup>35</sup>, por lo que es clave determinar si las dos o solo una de las partes va a poder asumir el pago de la cuota de financiación. Al respecto, la normativa española reguladora de la RAL dispone el carácter gratuito del coste de los procedimientos en su artículo 11 de la Ley 7/2017, de trasposición de la Directiva, pero sólo para los consumidores<sup>36</sup>. Este aspecto tiene importancia a la hora de delimitar la figura a través de la cual se va a poder diseñar fórmula de financiación pública puesto que, junto al objeto imponible, el servicio público, es esencial la figura del sujeto sobre el que recae la obligación de contribuir.

En conclusión, al igual que la Constitución no predetermina un modelo único de gestión de los servicios públicos, tampoco impone que la financiación de los costes asociados a su prestación deba ser necesariamente tributaria, pudiendo obedecer a otras formas de distinta naturaleza jurídica, de acuerdo con la configuración del servicio haya realizado el legislador<sup>37</sup>, correspondiendo a las Administraciones implicadas en la prestación de dichos servicios diseñar e imponer la fórmula de financiación que consideren más adecuada, siempre dentro de los límites materiales y formales que marca la ley.

### 3.1. Prestaciones patrimoniales públicas de carácter tributario

Las prestaciones públicas de carácter tributario, es decir, los tributos, se limitan a tres categorías con características propias bien definidas: Impuestos, tasas y contribuciones especiales. Esto significa que a la hora de crear un tributo no se puede elegir libremente entre una de estas categorías, sino que su elección está condicionada por el cumplimiento de los requisitos que definen a cada una de las figuras tributarias<sup>38</sup>. Asimismo, hay que tener potestad adecuada para poder establecer cada uno de estos tipos de tributos, dado que los tres niveles de la Administración no tienen la misma potestad tributaria. A este respecto, debemos recordar que la Administración estatal y autonómica tiene potestad para establecer cualquiera de las tres categorías tributarias, mientras que la Administración local no tiene potestad para crear impuestos propios, pero sí tasas y contribuciones especiales.

Si analizamos la posibilidad de establecer un tributo en relación con el servicio prestado por las Juntas Arbitrales de Consumo, en primer lugar podemos descartar las contribuciones especiales ya que se limitan a la financiación de obras públicas y servicios públicos que van a beneficiar específicamente a un número concreto e identificable de ciudadanos, siendo estos los obligados a financiarla, circunstancias que no concurren en arbitraje de consumo al estar abierto a todos los consumidores en general. En segundo lugar, tampoco podrá ser configurado como un impuesto, dado que esta figura tributaria está dirigida a financiar servicios públicos indivisibles, es decir, que su coste no sea posible prorratearlo entre los ciudadanos que pueden beneficiarse de su prestación, de modo que los servicios públicos se van a financiar por todos los ciudadanos en función a su capacidad económica. Por último, cuando el coste de los servicios públicos se puede dividir entre los beneficiarios, se puede completar su financiación con una tasa. Los recursos obtenidos a través de la tasa serán limitados y no cubrirán el importe total de servicio prestado, pero se calcularán en función del principio de equivalencia con el beneficio obtenido, sin perjuicio de que no se pueda desconocer la capacidad económica del contribuyente. Con esta primera aproximación ya sabemos que la figura que mejor se adecua a la posible financiación del servicio que prestan las Juntas Arbitrales de Consumo es la tasa por las razones siguientes:

- La finalidad de establecer la tasa es contribuir a la financiación del servicio de RAL, servicio público que beneficia únicamente a un grupo no determinado de personas, los consumidores que ejercen su derecho de reclamación, por lo que es lógico que el gravamen recaiga solamente sobre las partes beneficiadas por la actividad administrativa.
- El servicio público de arbitraje podrá ser prestado únicamente por las entidades acreditadas como entidades RAL. Las Juntas Arbitrales de Consumo acreditadas pertenecen tanto al ámbito estatal, autonómico o local, y los tres niveles de Administración tienen potestad tributaria para establecer tasas.

Sin embargo, además, para que se pueda establecer una tasa sobre la solicitud del servicio público de RAL se deben cumplir también otros requisitos:

a) Una tasa requiere que el servicio público sea de solicitud obligatoria. En este caso, no se vería cumplido este requisito porque no es obligatorio recurrir a la resolución arbitral de litigios de consumo, ni siquiera como paso previo para presentar una demanda judicial.

b) Una tasa exige que el beneficiario sea el que debe contribuir a la financiación del coste del servicio. Según el artículo 2 de la LGT las tasas responden al principio del beneficio o el principio de provocación del coste. Las tasas judiciales se imponen a aquel que interpone el recurso, lo que se traspone igualmente a la resolución alternativa de litigios de consumo. La cuestión está en si la persona beneficiada es quién interpone el recurso o realmente es quién ha provocado el coste. Si se analiza este interrogante desde el punto de vista de quién resultará beneficiado del resultado del proceso, habrá que estar a la finalización del mismo. Asimismo, el mismo razonamiento se aplica para determinar quién ha provocado el daño. De plantearse la tasa en función del resultado, habría que esperar a determinar el obligado tributario cuando se resuelva el recurso.

Sin embargo, la referencia del beneficio y de la provocación del coste no se refiere al resultado del proceso sino al acceso a la justicia o en su caso, a la persona beneficiada. Beneficiario no significa que sea objeto de una resolución positiva o favorable, sino que el servicio de RAL ejerza el derecho de defensa del consumidor, y es el consumidor el que ha interpuesto el recurso y ha provocado que se ponga en marcha la maquinaria administrativa para la prestación del servicio por la Junta Arbitral de Consumo, luego será el obligado a satisfacer la tasa, lo que justifica el devengo de la tasa previo a la resolución del recurso e independiente a su resultado.

No obstante, por aplicación de la Directiva y su trasposición en nuestro derecho interno por la Ley 7/2017, se declara totalmente gratuito el servicio de arbitraje para el consumidor, es decir, el beneficiario, al establecer su carácter gratuito, y dado que obligatoriamente el sujeto pasivo de la tasa debe coincidir con el solicitante del servicio, no se podría establecer una tasa cuyo obligado al pago fuese la empresa incumplidora, ya que no se podría considerar beneficiaria en el sentido tributario del término<sup>39</sup>.

c) Una tasa exige también que el servicio público únicamente pueda ser prestado por una Administración pública, y sabemos que el sistema alternativo de resolución de conflictos puede ser prestado tanto por entes públicos como privados, de modo que por esta razón también quedaría excluido. No obstante, si nos ceñimos exclusivamente al arbitraje de consumo se debe tener en cuenta la reserva que se hace del arbitraje de consumo a entidades públicas por el art. 6.2 Ley 7/2017, por lo que será prestado en exclusiva por las Juntas Arbitrales de Consumo, y se cumpliría este requisito.

Por todas estas razones no se puede establecer una tasa directa sobre la solicitud del servicio público de resolución de conflictos de las Juntas Arbitrales de Consumo. No obstante, buscando la forma de financiación de este servicio encontramos tasas relacionadas indirectamente con el servicio de resolución alternativa de litigios de consumo en Cataluña y Andalucía, a las que nos referiremos más adelante, especialmente diseñadas para salvar los problemas que acabamos de señalar.

### 3.2. Prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza no tributaria las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente por responder a fines de interés general que se perciben por la prestación de servicios públicos realizadas de forma directa mediante personificación privada (entidades públicas empresariales o sociedades de capital público) o mediante gestión indirecta (concesiones o sociedades de economía mixta)<sup>40</sup>.

Las prestaciones patrimoniales públicas tributarias y no tributarias tienen en común su carácter coactivo que viene dado porque responde a la realización de servicios o actividades públicas coactivas según los términos de la STC 185/1995. Y aunque la prestación del servicio se realice previo contrato, no hay una voluntad real (verdadera libertad de elección), sino puramente formal (aunque es un contrato, no queda otra posibilidad que firmarlo), ya que en la práctica la única alternativa posible es adherirse al contrato, lo que explica que el precio pactado en ese contrato tenga que estar autorizado por ley<sup>41</sup>.

Sin embargo, la diferencia marca la forma de prestación de dicho servicio obligatorio. Si el servicio se presta por el ente público sin delegación o lo que es lo mismo, por sus propios medios (sería el caso de los organismos autónomos de las entidades locales), nos encontramos ante un tributo, en concreto una tasa (prestación patrimonial de carácter público tributario). En cambio, si el servicio se presta por gestión directa, mediante personificación como puede ser a través de una empresa pública, una entidad pública empresarial o mediante gestión indirecta, nos encontramos ante una prestación patrimonial pública no tributaria.

Además, existen otras diferencias que se concretan en los siguientes aspectos:

En primer lugar, la finalidad de las prestaciones públicas no tributarias no tiene por qué perseguir sostener el gasto público de forma general, en cuyo caso la prestación no será, estrictamente, una nueva fuente de ingresos públicos, aunque dada su inequívoca finalidad de interés público, siempre tiene el efecto económico indirecto de servir a dicha financiación<sup>42</sup>.

En segundo lugar, las prestaciones patrimoniales de carácter no tributario hacen referencia a un recurso financiero que se extrae del hecho imponible de la tasa, desgajando el mismo según la forma de gestión del servicio público prestado por la Administración<sup>43</sup>. Así, si la prestación de los servicios públicos se realiza por el propio Ayuntamiento, la contraprestación exigida tendrá la consideración de tasa, de acuerdo con lo previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 20 del TRLRHL. Por el contrario, si la prestación del servicio público se realiza mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada (sociedad mercantil o entidad pública empresarial de capital íntegramente público) o mediante gestión indirecta (como es la concesión administrativa), la contraprestación exigida a los usuarios tendrá la condición de prestación patrimonial de carácter público no tributario<sup>44</sup>.

Ambas, las tasas y la prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria se utilizan para financiar servicios públicos de carácter indivisible. Aunque normalmente se

financian este tipo de servicios indivisibles a través de los impuestos, se ha preferido financiarlo mediante estas figuras, dada la fórmula de gestión utilizada para la prestación del servicio público. En cuanto que las tasas presentan limitaciones que impiden su implantación para la financiación de las Juntas de Arbitraje de Consumo, la cuestión está en si se podrían establecer una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria en su lugar. No obstante, como se expone a continuación esta figura también plantea dificultades al adaptarla al caso concreto, la resolución alternativa de litigios de consumo en la modalidad de arbitraje.

En primer lugar, la prestación patrimonial pública no tributaria se aplica cuando el servicio público se presta de forma exclusiva por una entidad privada o mixta, pero no cuando es una entidad pública la que presta el servicio de resolución alternativa de litigios de consumo. En consecuencia, la prestación de un servicio público se calificará como hecho imponible de la tasa, si se presta directamente por la propia Administración por sus propios medios, sin personificación diferenciada. En cambio, será una prestación patrimonial de carácter público no tributario si se presta mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada (como es la sociedad mercantil local o la entidad pública empresarial) o mediante gestión indirecta a través de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos (como es la concesión administrativa)<sup>45</sup>. Pero al no estar permitida por ley la prestación del servicio de arbitraje por entidades de carácter privado, quedaría totalmente descartada.

En cambio, como en la resolución alternativa de litigios de consumo por mediación conviven de pleno derecho entidades públicas con entidades privadas para prestar el mismo servicio público, la financiación de la actividad desarrollada en el seno de los entes públicos, no puede proceder de una la tasa, opción que ya hemos descartado en el apartado anterior, pero si se podría plantear implantar una prestación patrimonial pública no tributaria para los servicios de mediación, donde si pueden participar las entidades privadas. En este caso, según lo establecido en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, se vinculan casi en exclusiva estos servicios a las entidades locales, si bien para su implantación necesitan solicitar un informe a la Administración estatal o autonómica con atribución de facultades en materia de precios de carácter no vinculante, lo que supone otro inconveniente para asumir esta forma de financiación para la RAL, ya que sabemos que junto con la Administración local también se puede prestar por la Administración autonómica y local.

Otro aspecto importante es que las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias están vinculadas a la prestación de servicios reconocidos a través de la Ley de Contratos Públicos, de modo que se aplican tanto para los contratos de concesión de obras públicas como para la gestión de servicios públicos. Y las entidades privadas de mediación no reciben la potestad de asumir la resolución alternativa de litigios de consumo de la Administración, sino que pueden participar por derecho propio, ya que en todo momento se contempla la resolución de litigios por entidades privadas.

Por último, la Ley de Contratos Públicos vigente contiene una cláusula de exclusión general para las relaciones jurídicas consistente en la prestación de un servicio público cuya

utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general (artículo 11, 2 Ley de Contratos).

Con base en todos los argumentos anteriores, queda descartada la posibilidad de utilizar esta figura de prestaciones patrimoniales públicas no tributarias para la financiación de las entidades RAL de mediación, o por las Juntas Arbitrales de consumo.

### 3.3. Precios públicos

Cuando un servicio público es de solicitud voluntaria por el ciudadano, es decir, no es coactivo<sup>46</sup>, y, además, puede ser prestado también por el sector privado, podrá financiarse mediante precios públicos. Los precios públicos son prestaciones no tributarias que se exigen en régimen de derecho público como resultado del ejercicio de la potestad tarifaria de la Administración<sup>47</sup>. Asimismo, para el establecimiento de un servicio público se han de cumplir dos requisitos siguientes<sup>48</sup>:

- a) La solicitud del servicio o actividad administrativa debe ser una manifestación real y efectiva de voluntad por parte del interesado, es decir, el supuesto de hecho que da lugar al precio público se ha de realizar de forma libre y espontánea.
- b) Dicho servicio o actividad no se puede prestar por los entes de Derecho público en situación de monopolio de hecho o de derecho.

Aplicando estos requisitos al caso de la resolución alternativa de litigios de consumo por parte de la Administración, al ser los precios públicos prestaciones pecuniarias que son contraprestación de un servicio que no se exige que sea exclusivamente prestado por el sector público, se salvarían las objeciones que se establecen con las tasas.

También hay que recordar que los precios públicos no tienen naturaleza tributaria, de lo que se deriva no solo su carácter no coactivo, sino también que no están sometidos al principio de reserva de ley ni tienen un límite cuantitativo máximo sobre el coste del servicio. Respecto de este último, como estamos buscando una forma de financiación de los servicios de resolución alternativa de litigios de consumo, serían adecuados ya que los precios públicos exigen que cubran como mínimo los costes del servicio para que no sea deficitario, pero no imponen un límite máximo como ocurre con las tasas, de modo que podrían igualarse a los posibles precios privados establecidos por el sector privado, evitando competencia discriminatoria.

Por tanto, se trataría de un precio público, si se presta directamente por Administración, mientras que se impondría un precio privado cuando se preste mediante por una entidad privada.

En vista de lo anterior, los precios públicos sí son una figura en la que encajaría perfectamente la financiación de las resoluciones alternativa de litigios prestadas por las Administraciones públicas, al poder cumplir todos los requisitos requeridos, pero sólo los de



mediación, nunca los de arbitraje, dado que son servicios públicos prestados por ley por las Juntas Arbitrales de Consumo.

Resuelto el problema de que la figura adecuada para financiar el servicio público de resolución alternativa de litigios de consumo es el precio público, pero sólo en el caso de que la mediación se preste por una entidad de Derecho Público, la cuestión se centra en resolver quién será el sujeto obligado a sufragarlos. En este punto volvemos a un tema que ya se ha abordado, la gratuidad del servicio adoptada por legislación española. Según los requisitos del precio público, siempre se imponen a quien recibe el servicio y, por ley, se dispone la gratuidad para el consumidor, quien es el solicitante y quien recibe el servicio. En consecuencia, la opción de establecer un precio público para financiar los servicios públicos de resolución alternativa de litigios de consumo no vendrá descartada por la adecuación de esta forma de financiación al servicio prestado por la Administración sino por el carácter gratuito para el consumidor dispuesto por la normativa que rige las entidades acreditadas de resolución de alternativa de litigios de consumo, ya sean de mediación o de arbitraje, que impide que se sufrague por el sujeto beneficiario del servicio.

En conclusión, la financiación del servicio público de resolución alternativa de litigios de consumo debe ajustarse a algunas de las figuras previstas en nuestro ordenamiento. En el caso del arbitraje, si aplicamos los requisitos definidores de las distintas prestaciones patrimoniales públicas que se pueden implantar por las Administraciones públicas, se ha ido descartando que el servicio público de solicitud de resolución alternativa de litigios de consumo por las Juntas de Arbitraje de Consumo pueda financiarse mediante impuestos, contribuciones especiales y tasas, así como por prestaciones patrimoniales no tributarias, en cuanto que se detectaba alguna deficiencia en requisitos esenciales. Únicamente en el caso de la mediación, cuando se realice por entidades públicas, se cumplían todos los requisitos para el posible establecimiento de precios públicos. Sin embargo, en este caso la imposibilidad de aplicación viene dada por el carácter gratuito para el consumidor que se exige para las entidades acreditadas de resolución alternativa de litigios de consumo. Llegados a este punto, tenemos que considerar que la única opción para obtener ingresos públicos destinados a la financiación del servicio público acreditado de resolución alternativa de litigios de consumo debe venir desde la imposición a las empresas demandas, no de los consumidores que solicitan el servicio.

#### **4. Dos ejemplos de imposición tributaria relacionados con la RAL**

Pese a los argumentos anteriormente expuestos en los que se excluye la aplicación de la tasa como figura tributaria para la financiación de la resolución alternativa de litigios de consumo, por no cumplir todos los requisitos, encontramos dos tasas creadas expresamente para salvar las dificultades que impiden la implantación de una posible tasa de solicitud de resolución alternativa de litigios de consumo prestados por las Juntas Arbitrales de Consumo.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público de RAL no consiste únicamente en dar una solución al conflicto sino que conlleva una labor de gestión e inspección



para establecer las bases que lleven al mismo, se ha establecido una tasa por la prestación de servicios y la realización de actividades administrativas de inspección de consumo a las empresas prestadoras de servicios básicos en Cataluña, y ha habido un intento en Andalucía, que finalmente no ha sido aprobado, de implantar una tasa por la prestación del servicio público de tramitación de Hojas de Quejas y Reclamaciones.

#### **4.1. Cataluña: Tasa por la Prestación de Servicios y la Realización de Actividades Administrativas de Inspección de Consumo a las Empresas Prestadoras de Servicios Básicos**

La Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, añade un nuevo capítulo II al título VII bis del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio, que lleva por título «tasa por la prestación de servicios y la realización de actividades administrativas de inspección de consumo a las empresas prestadoras de servicios básicos»<sup>49</sup>.

La resolución de la resolución alternativa de litigios de consumo se realizará por la Agencia Catalana de Consumo, lo que conllevará una actividad de inspección de la prestación del servicio dada por la empresa demanda, que es lo que justifica la tasa. Con la finalidad de evitar un excesivo número de litigios, se excluyen de la inspección las reclamaciones que no hayan sido presentadas previamente por el consumidor ante la empresa prestadora de servicios básicos. Constituye, pues, el hecho imponible de esta tasa la prestación de servicios y la realización de actuaciones administrativas de inspección relativas a las reclamaciones recibidas en la Agencia Catalana del Consumo contra las empresas prestadoras de servicios, de forma que se relaciona directamente con el servicio público de resolución alternativa de litigios de consumo.

Son sujetos pasivos de la tasa las personas jurídicas prestadoras de servicios básicos, pero no por todas las reclamaciones, sino sólo las de servicios considerados esenciales, definidos como aquellos de «carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras». Se incluyen los suministros, los transportes, los medios audiovisuales de radiodifusión y de televisión, los de comunicaciones, los asistenciales y sanitarios y los financieros y de seguros.

De esta forma, se salva el problema relativo al sujeto pasivo de las tasas, es decir, la imposibilidad que marca la normativa sobre arbitraje de consumo de que sea el consumidor quien asuma el coste, ya que se dispone como beneficiario la empresa que recibe el servicio de inspección, al establecer como objeto imponible dicho servicio.

La actividad inspectora consiste en la verificación, el control y la supervisión de la actividad realizada por la empresa en la gestión de las reclamaciones formuladas por los consumidores con relación con el cumplimiento de las obligaciones de atención establecidas

por la normativa vigente en materia de consumo. Obviamente, no tiene carácter sancionador, sino que se debe de interpretar como una forma de financiar el sobrecoste que supone recibir más de 100 reclamaciones por una misma empresa. En consecuencia, se verán obligadas al pago de la tasa las empresas que no dispongan de un servicio de atención al cliente de calidad, pues la inspección es obligatoria cuando se hayan presentado al menos cien reclamaciones contra una misma empresa, siempre que los consumidores hayan acudido previamente al servicio de atención al cliente.

La cuota es fija, cincuenta euros por reclamación presentada que haya dado pie a la inspección. Los ingresos que se obtienen como consecuencia de la aplicación de esta tasa tienen la consideración de recursos económicos de la Agencia Catalana del Consumo, y están afectados en cuanto que los importes obtenidos deben destinarse íntegramente a actuaciones en materia de defensa de los consumidores.

#### **4.2. Andalucía: Tasa por la Prestación del Servicio Público de Tramitación de Hojas de Quejas y Reclamaciones**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye expresamente en su artículo 92.2.j) las competencias en materia de consumo a los Ayuntamientos como competencias propias, pero en la actualidad sólo existe la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, integrada en la Administración autonómica, como entidad acreditada<sup>50</sup>.

Durante la tramitación de la Ley de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo de la Junta de Andalucía se presentó una Memoria donde se preveía la implantación de una tasa por la prestación del servicio público de tramitación de Hojas de Quejas y Reclamaciones<sup>51</sup>. La citada Memoria manifiesta que esta posible tasa no tiene finalidad recaudatoria ni disuasoria, sino que pretende tan sólo cubrir los costes del servicio público.

La Hoja de Quejas y Reclamaciones oficial de la Junta de Andalucía es el principal instrumento que utilizan las personas consumidoras en Andalucía para manifestar su disconformidad con algún producto o servicio<sup>52</sup>. Además, la hoja de quejas y reclamaciones se ha convertido, en una primera fase, en un instrumento que permite verdaderamente la resolución de los conflictos de consumo directamente entre las partes consumidora y empresarial sin intervención de la Administración y, por tanto, se trata de un instrumento previo a la resolución alternativa de litigios de consumo, pero sometido a control administrativo. Para solucionar la confusión existente en torno a la competencia territorial para la tramitación de las hojas de quejas y reclamaciones se ha adoptado por la Administración el criterio de la mayor cercanía a la persona reclamante. De esta manera, siempre que haya un servicio público de consumo en un municipio andaluz, será éste el competente para tramitar una reclamación que conlleve resolución alternativa de litigios<sup>53</sup>.

La utilización obligatoria de hojas de reclamaciones encuentra una doble regulación<sup>54</sup>. Por una parte, una regulación general, que se ve acompañada, en el caso de sectores de actividad económica fuertemente regulada como el financiero o el transporte, por una normativa estatal específica que establece formularios y procedimientos de reclamación *ad hoc*.

Esta duplicidad ha sido fuente de conflicto entre las empresas y la Administración con competencias en materia de consumo, tanto sobre la obligatoriedad de tener uno o más mecanismos a disposición de la ciudadanía, como acerca de la insuficiente fundamentación que daban las empresas a las hojas de quejas y reclamaciones de la Junta de Andalucía, remitiéndose la mayoría de las ocasiones a la normativa sectorial y a sus procedimientos de reclamación específicos. Para poner fin a estas dudas, se ha optado por dejar clara la obligatoriedad de disponer y entregar la hoja de quejas y reclamaciones de la Junta de Andalucía.

En la Tasa por la Prestación del Servicio Público de Tramitación de Hojas de Quejas y Reclamaciones, el sujeto pasivo previsto eran las personas jurídicas prestadoras de servicios o comercializadoras de bienes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a las que las personas consumidoras hubieran presentado una hoja de quejas y reclamaciones para su tramitación por la Consejería competente en materia de consumo directamente, por medio de sus órganos o Servicios centrales o periféricos o por Organismos con personalidad jurídica que de ella dependa.

La cuota de la tasa se modulaba de manera progresiva y por tramos en función al volumen de las reclamaciones tramitadas de una misma empresa y recibidas por la Administración de consumo de la Junta de Andalucía. Además, se establecía una cuota 0 para aquellas empresas pequeñas y medianas respecto de las que se tramitan en un año menos de 101 reclamaciones. En la misma línea que en Cataluña, se establece un mínimo exento por baja conflictividad.

En cumplimiento del principio de equivalencia, el artículo 20 Ley de Tasas y Precios Públicos dispone la obligación de justificar el importe de la tasa con una memoria económico-financiera en la que se analice el coste del procedimiento<sup>55</sup>. A este respecto, es muy interesante el estudio económico previo a la cuantificación del importe y recaudación de la tasa que se recoge en la Memoria. La tasa se crea para cubrir parcialmente el coste del servicio de tramitación de hojas de quejas y reclamaciones por los servicios de consumo de la Junta de Andalucía. En efecto, este coste puede calcularse de la siguiente forma para el año 2017:

- El programa presupuestario de Consumo (44H) contaba con partidas presupuestarias por un importe de 14.712.423 €.
- El personal dedicado en 2017 a tramitar reclamaciones fue el siguiente:
  - 37 personas en las Delegaciones Territoriales de un total de 180.
  - 3 personas en los Servicios Centrales de un total de 35.
  - Total: 40 personas de 215 (un 18,6%).

En consecuencia, la parte del presupuesto del programa 44H que corresponde a tramitación de reclamaciones por la Junta de Andalucía ha sido, al menos, de 2.736.511 €. Teniendo en cuenta que el número de hojas de quejas y reclamaciones tramitadas por los servicios de consumo de la Junta de Andalucía durante el año 2017 ha sido de 23.347, el coste unitario de tramitación de una reclamación asciende a 117,2 €.

En cuanto a los ingresos previstos por la tasa, teniendo en cuenta los datos de las hojas de quejas y reclamaciones presentadas en 2017, son 27 empresas las que han recibido más de 100 reclamaciones en ese año distribuidas de la siguiente manera:

TRAMO	CUOTA	EMPRESAS	RECLAMACIONES	INGRESOS
I (de 0 a 100 reclamaciones)	0 €	6.082	15.454	0 €
II (de 101 a 199 reclamaciones)	30 €	16	2.284	68.520 €
III (de 200 a 299 reclamaciones)	50 €	4	992	49.600 €
IV (de 300 a 499 reclamaciones)	75 €	3	1.261	94.575 €
V (más de 500 reclamaciones)	100 €	4	3.356	335.600 €

Es decir, estamos ante una tasa proporcionada, no confiscatoria, que cubre parcialmente el coste del servicio, con una cuantificación total de 548.295 €.

Finalmente, no se aprobó dicha tasa, al quedar excluida de la redacción definitiva del Anteproyecto de Ley de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo de la Junta de Andalucía<sup>56</sup>.

Pese a este resultado, el tema de la financiación de las Juntas Arbitrales de consumo en Andalucía está de actualidad. En el VII Encuentro Técnico de Juntas Arbitrales de Consumo de Andalucía: Hacia un nuevo Sistema Arbitral de Consumo, celebrado en Granada el 29 de octubre de 2019, se congregó a representantes de la Administración Pública, el tejido empresarial, la Universidad y las organizaciones de personas consumidoras y usuarias, con el objetivo de debatir propuestas e ideas de mejora para el Sistema Arbitral de Consumo en Andalucía. Uno de los temas monográficos a debatir fue la financiación del Sistema Arbitral. El carácter gratuito del Sistema Arbitral fue un aspecto muy resaltado por las personas asistentes al grupo, pero también la necesidad de un sistema de financiación propio que permita una mayor dotación de recursos humanos, técnicos y económicos para mejorar la agilidad de la resolución del conflicto.

En relación con la financiación, se propuso que la forma de financiación debería ser una financiación pública mixta. En primer lugar, mediante transferencias financiación de las Administraciones Públicas, no mediante subvenciones, entre las que se demandan al Ministerio de Justicia, quien debería participar con una dotación presupuestaria al arbitraje de consumo por tratarse de un medio de resolución de conflictos que descongestiona los tribunales de justicia, y aportaciones de las entidades locales, donde los ayuntamientos deberían asumir los gastos de la junta arbitral. Y, en segundo lugar, con recursos propios, mediante tasas propias.

Se postuló por la aprobación por ley de tasas a empresarios por determinados arbitrajes, ante convenios de adhesión y ofertas de adhesión con limitaciones, es decir, tasas al objeto de evitar que las empresas pongan limitaciones e impedir que las empresas lo usen como servicio de atención al cliente, y tasas por volumen de reclamaciones presentadas en el ejercicio anterior, principalmente vinculadas en caso de reiteración de conflictos con los mismos supuestos Tasas. Por último, establecer una tasa de mantenimiento del Sistema (similar a la Tasa ecológica por contaminación).

## 5. Consideraciones finales

Revisando las categorías posibles que presentan las prestaciones patrimoniales de carácter público, la única figura que se adapta a las especiales características que presenta la resolución alternativa de litigios de consumo son los precios públicos, pero solamente para los servicios de mediación, nunca de arbitraje, dado que esta función está desempeñada en exclusiva por entes público, las Juntas de Arbitraje de consumo. En cualquier caso, la gratuidad total impuesta para el consumidor en la normativa reguladora de la resolución alternativa de litigios de consumo para las entidades acreditadas, dificulta la implantación de cualquier forma de financiación del arbitraje.

Esta circunstancia ha provocado que se diseñen dos tasas con la finalidad de obtener recursos destinados a financiar los servicios de las Juntas de Arbitraje de consumo para poder salvar los problemas denunciados, por lo que no tienen como objeto imponible el servicio de arbitraje, sino que se han relacionado con dos servicios vinculados a la resolución alternativa de litigios de consumo, la inspección y el control administrativo de las hojas de reclamaciones, de modo que se puede redirigir el gravamen sobre la empresa denunciada, no sobre el consumidor, ya que, como hemos referido reiteradamente, tiene este reconocido por ley el derecho a un servicio gratuito.

No obstante, aunque se ha descartado el uso de prestaciones patrimoniales públicas para la financiación de los servicios públicos de resolución alternativa de litigios de consumo, no hay que olvidar la alta imposición sobre el consumo que se realiza en nuestro sistema tributario. Por un lado, tenemos la imposición genérica del consumo que se realiza a través del IVA, junto con la imposición sobre consumos específicos de los impuestos especiales que recaen sobre la electricidad, tabaco, alcohol e hidrocarburos. La alta recaudación tributaria obtenida por estos tributos y que está financiada completamente por el consumidor podría justificar el carácter gratuito de la prestación de los servicios resolución alternativa de litigios de consumo por parte de las Administraciones públicas, y su exclusión de otras formas de financiación.

Por último, redundar una vez más en que debemos tener presente en todo momento la diferencia entre el carácter financiero de los recursos públicos y la confusión de su naturaleza coactiva como instrumento para corregir abusos por parte de las empresas incumplidoras. Si esto último es el objetivo, se debería recurrir a figuras de tipo sancionador, pero no intentar resolverlo vía tributaria, sobre todo, si se pretende reconducir la actuación de la empresa, en cuyo caso perseguiríamos un fin no fiscal. Sin embargo, dado el respeto que la Administración tributaria produce sobre los ciudadanos, quizás podemos considerar natural la propuesta de recurrir al carácter coactivo e imperativo del tributo, cuando procede de no especialistas tributarios, si bien si debemos responder que no debemos dejarnos guiar por el lenguaje común que utiliza estos términos de forma no adecuada, sino que únicamente se pueden plantear tributos que cumplan todos los requisitos exigidos de acuerdo con su naturaleza.

## Notas

1. Este estudio ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación I+D correspondiente al Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, DER2017-88501-P56742-P, titulado «La mediación de consumo: hacia una construcción legislativa estatal y autonómica con arquitectura europea», del que es investigador principal el Dr. Fernando Esteban de la Rosa. Este trabajo también se incluye en los resultados científicos del Grupo de investigación Grupo de Investigación SEJ-326 de la Junta de Andalucía para «la investigación y el estudio del Derecho Tributario».
2. El laudo tiene validez judicial. El Sistema Arbitral de Consumo es el arbitraje institucional de resolución extrajudicial, de carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, de los conflictos surgidos entre los consumidores o usuarios y las empresas o profesionales en relación a los derechos legal o contractualmente reconocidos al consumidor. Art. 1 Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.
3. La proporción entre litigios nacionales y transfronterizos es del 56% y 44%. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y del Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la resolución de litigios en línea en materia de consumo. Bruselas 25.09.2019. COM(2019) 425 final. Página 22.
4. Cortés, Esteban de la Rosa, 2016:8.
5. Únicamente modificó el artículo 57.4 de ese texto para dar cumplimiento únicamente a lo dispuesto por el artículo 10 Directiva RAL relativo a la proclamación del principio de libertad como garantía jurídica para el consumidor respecto de un procedimiento ante una entidad RAL.
6. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y del Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la resolución de litigios en línea en materia de consumo. Bruselas 25.09.2019. COM(2019) 425 final. Página 3.
7. El margen de maniobra que da la Directiva se ha usado de forma variada, de modo que se han establecido por los Estados miembros requisitos de calidad adicionales o más estrictos. Así, la mayoría de los Estados miembros han designado una única autoridad nacional competente, mientras otros, entre los que se encuentra España, han optado por designar más de una. Además, si bien algunas entidades privadas de RAL tienen carácter no lucrativo, otras sí tienen ánimo de lucro.  
*Vid.* Informe de la Comisión al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2013/11/UE. Bruselas 25.09.2019. COM(2019) 425 final. Página 7.
8. Artículo 6.2 Ley 7/2017: «2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, cuando las entidades de resolución alternativa ofrezcan procedimientos con resultado vinculante para el consumidor, se requerirá que la creación o constitución de dichas entidades se haya efectuado por una norma con rango de ley o reglamentario».
9. El arbitraje de consumo es una competencia exclusiva del Estado de conformidad con el artículo 149.1, 5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> de la Constitución. No obstante, la gestión de esta competencia estatal la realizan las administraciones públicas autonómicas, provinciales y municipales en virtud de Convenios y no se impide el desarrollo de actividades profesionales privadas de mediación al igual que existe arbitraje privado.

La financiación a cargo de los presupuestos se dispone en el artículo 5 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

10. En España no existe una tradición general respecto de esta clase de entidades de entidades privadas. El problema de la falta de independencia de estas entidades y la dilatación del tiempo de resolución de la reclamación, en caso de que el consumidor no la vea satisfecha ante el procedimiento seguido ante una entidad de este tipo, no juegan a favor de la acreditación de estas entidades a la acreditación europea.

En otros países de la Unión Europea también operan entidades privadas. Por otra parte, las entidades que reciban su acreditación en otros Estados miembros de la Unión Europea podrán conocer de litigios de consumo que afecten a consumidores con residencia en España.

11. Art. 8 c) Directiva RAL: «Los Estados miembros velarán por que los procedimientos de resolución alternativa sean eficaces y cumplan los siguientes requisitos: (...) c) que el procedimiento de resolución alternativa sea gratuito o se preste a cambio de un precio simbólico para los consumidores». Con arreglo a la normativa de transposición española, pero también checa, francesa, finlandesa y lituana, la RAL en materia de consumo siempre es gratuita para el consumidor. La opción de precio simbólico la adopta Eslovaquia, que limita este precio para los consumidores a 5 €, y la normativa danesa, a 100 DKK.

12. La Directiva RAL excluye de su ámbito de aplicación a las entidades RAL financiadas por la empresa contra la que se ha presentado la reclamación.

13. La legislación alemana de transposición de la Directiva RAL proporciona ejemplos de este tipo de control. (Cortés, Esteban de la Rosa, 2016:16).

14. Se ha anunciado que este Decreto va a ser modificado para justamente tener en cuenta los requisitos de la acreditación. En realidad, que no paguen las empresas también es compatible con la Ley 7/2017. Se trata de saber si las empresas deben pagar o no, teniendo en cuenta que las entidades acreditadas tendrán muchas más funciones que las actuales.

15. En el anteproyecto de ley español, el umbral propuesto de manera general fue de 30 €. Sin embargo, fue eliminado al ser objeto de críticas por ser considerado como excesivamente alto para las ventas digitales de música y juegos de baja cuantía y no se ha incluido este motivo para denegar la admisión a trámite de una reclamación en el art. 18 ley 7/2017.

Aun así, se esté generando cierta confusión con el tema de las ofertas limitadas de arbitraje (reclamaciones hasta 3.000 Euros). Se trata de una limitación al consentimiento que se da para el arbitraje por parte de la empresa, y no un motivo para la inadmisión de la solicitud de arbitraje del consumidor.

16. La gratuidad se refiere exclusivamente al servicio de resolución del litigio. En cambio, en el artículo Art. 45, 3 del 231/2008 se dispone que los gastos ocasionados por las pruebas practicadas a instancia de parte serán sufragados por quien las haya propuesto y las comunes o coincidentes por mitad. Las pruebas propuestas de oficio por el órgano arbitral, serán costeadas por la Junta Arbitral de Consumo o por la Administración de la que dependa, en función de sus disponibilidades presupuestarias.

17. Cortés, Esteban de la Rosa, 2016:15.

18. Medidas como la que llegó a ser propuesta en 2014 por el gobierno de Cataluña, de cobrar a las empresas que acrediten un número importante de litigios o la tasa de inspección que se analiza más adelante en este trabajo. (Cortés, Esteban de la Rosa, 2016, a: 15).

19. Las reclamaciones a compañías telefónicas suponen el 80% de las reclamaciones a las Juntas Arbitrales de consumo, convirtiéndose estas *de facto* en un servicio de atención al cliente de carácter gratuito.

20. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 22 de diciembre de 2010 (asunto C-279/09) manifiesta que se podría dispensar el pago de las costas procesales si se considerasen un obstáculo al acceso a la justicia. De modo similar, se había pronunciado la STC 84/1992, de 289 de mayo (FJ 4).

21. *Vid.* Fuertes López, 2017; Sánchez Rubio, 2017.

22. El artículo 119 de la Constitución dispone que «la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar». Es precepto «trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar» (STC 183/2001). La STC 20/2012 manifiesta que «la justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder Judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes.

Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro... mediante tasas o aranceles..., es una decisión que, en una democracia, como la que establece la C.E., corresponde al legislador».

23. En esta misma línea, se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 19 de junio de 2001, *Krenz con Polonia* (asunto 28249/95).
24. Previamente el Auto del Tribunal Constitucional 188/1998, de 14 de septiembre, ya se había pronunciado sobre que el derecho a la asistencia jurídica gratuita no es ilimitado, y que los Tribunales deben impedir su ejercicio abusivo o fraudulento, auxiliados, en lo que fuera preciso, por los restantes poderes públicos y por los profesionales del Derecho (F. 4). Desde el punto de vista financiero, la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1998, de 15 de enero, manifestó que hay que asegurar que el esfuerzo social colectivo y solidario que requiere el disfrute de tal beneficio por parte de los ciudadanos más desfavorecidos económicamente no vaya a parar a la defensa de pretensiones que, por absurdas o descabelladas, no resulten merecedoras de ser sufragadas con dinero público; persiguiendo, además, la finalidad de evitar el ejercicio abusivo o temerario del derecho de acceso a la jurisdicción en defensa de pretensiones manifiestamente abocadas al fracaso (F. 4.A).
25. Delgado González, 2018:5.
26. Al respecto, Delgado González considera que la justicia gratuita como derecho constitucional sólo debe financiarse con impuestos, rechazando la opción de las tasas judiciales. (Delgado González, 2018:5).

Los servicios esenciales, indispensables para satisfacer necesidades públicas, deben ser financiados a través de ingresos públicos distintos de las tasas. Las tasas no pueden sufragar aquellas actividades en las que prima el interés general. Ruiz Garjón, 2014:6.

Aguallo Avilés ya había propuesto anteriormente crear un impuesto que teniendo únicamente como sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas que más utilizan el servicio de la justicia (bancos, aseguradoras, etc.), estableciera un gravamen sobre la verdadera capacidad de las mismas, esto es, sobre los rendimientos obtenidos, que en buena medida —podría pensarse— se obtienen gracias a la solicitud recurrente por parte de estas entidades del servicio de la justicia. Aguallo Avilés, Bueno Gallardo, 2014.

27. *Vid.* Cierco Seira, 2015; Pérez Bustamante, 2013; García De Pablos, 2014.
28. Plaza Vázquez, 2015:2.
29. Esta causa de exclusión está recogida en el artículo 18 de la Ley 7/2017.
30. Si bien la Ley de transposición de la Directiva prevé actuaciones generan infracciones y sanciones, la cuestión deriva a la complejidad administrativa de cuál sería el organismo encargado de imponer dichas sanciones o multas a quién corresponde la sanción y bajo qué criterios, pero esto se debe resolver en la normativa reguladora sobre Consumo.
31. Especialmente teniendo en cuenta las especiales funciones que han de cumplir las entidades RAL acreditadas. *Vid.* Esteban de la Rosa, Marques Cebola, 2019.



32. *Vid.* Ortiz Calle, 2018.
33. La STC 63/2019, de 9 de mayo declara la total constitucionalidad de este tipo de prestaciones.
34. Al no tratarse de tributos, no les resultan aplicables los principios generales del artículo 31.1 CE pero sí están sujetas al artículo 31.3 CE. (STC63/2019, FJ 6).
35. Artículo 2 de la Ley 7/2017, de trasposición de la Directiva, define como «“Consumidor”»: toda persona física que actúe con fines ajenos a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, así como toda persona jurídica y entidad sin personalidad jurídica que actúe sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial, salvo que la normativa aplicable a un determinado sector económico limite la presentación de reclamaciones ante las entidades acreditadas a las que se refiere esta ley exclusivamente a las personas físicas». Y como «“Empresario”»: toda persona física o jurídica, ya sea privada o pública, que actúe, por sí misma o a través de otra persona a su cargo o en su nombre, con fines relacionados con sus actividades comerciales o empresariales, su oficio o su profesión».
36. Esto puede entrar en conflicto con el artículo 41 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, donde establece que el procedimiento arbitral de consumo se ajustará a los principios de audiencia, contradicción, igualdad entre las partes y gratuidad.
37. STC 233/1999, FJ 35.
38. Impuestos, tasas y contribuciones especiales se definen en el artículo 2 de la Ley General Tributaria, en adelante LGT.
39. Ley 7/2017, artículo 2.
40. Esta forma de financiación no tributaria no es nueva pero se introduce con esta denominación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional primera de la LGT, artículo 2, d) de la Ley de Tasas y Precios Públicos y el artículo 20.6 del TR LRHL, según la redacción dada por la Disposición Final once, nueve y doce de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, con efectos de marzo de 2018.
41. Falcón y Tella, 2019:1.
42. A estas prestaciones les resulta aplicable la reserva de ley, STC 185/1995 (RTC 1995, 185), es decir que les es aplicable el art. 31.3 de la Constitución. Las exigencias de la reserva de ley se cumplen en este caso a través de la Ley de Contratos del Sector Público (RCL 2017, 1303), cuyo art. 289 recoge el derecho del concesionario a percibir «las contraprestaciones económicas previstas en el contrato», y han de autorizarse, en el caso de las entidades locales, por el pleno de la Corporación, es decir, los precios pactados no pueden cobrarse a los usuarios por el concesionario si no han sido autorizados por un reglamento del pleno, se llame ordenanza o de otro modo. La tarifa aprobada la retribución debe cubrir todos los costes de ejecución, laborales, financieros y otros, gastos generales y de estructura, y el beneficio industrial. En este punto, Falcon y Tella considera que se trata de precios privados, pues se denominan precios las contraprestaciones derivadas de un contrato, y son privados en cuanto que los hace suyos por derecho propio, y los contabiliza como tales, una persona jurídico privada, como es el caso del concesionario (Falcón y Tella, 2019:3).
43. STC 619/2019, de 9 de mayo de 2019 resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre los preceptos legales relativos a la financiación de servicios mediante prestaciones patrimoniales de carácter público. Resulta un interesante resumen de la doctrina constitucional sobre los tributos y demás prestaciones patrimoniales públicas.
44. Resolución de la Dirección General de Tributos V3265-18, de 26 de diciembre de 2018.
45. Resolución de la Dirección General de Tributos V3265-18, de 26 de diciembre de 2018.
46. Se trata de un precio público cuando la contraprestación que se abona responde a la realización de servicios o actividades públicas que no pueden calificarse como coactivas según los términos de la STC 185/1995 y se presta por la Administración competente sin delegación o lo que es lo mismo, con sus propios medios. En

los precios públicos no aparece la nota de la coactividad lo que implica que su creación no se circunscribe a la actuación del principio de legalidad. Este hecho conlleva también que los mismos no puedan ser calificados como prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 de la CE.

Si la contraprestación que se abona responde a la realización de servicios o actividades públicas que no pueden calificarse como coactivas según los términos de la STC 185/1995 y se presta por gestión directa, mediante personificación como puede ser a través de una empresa pública, una entidad pública empresarial o mediante gestión indirecta, estamos en presencia de un precio privado. (Jiménez Navas, 2014:14).

47. Artículo 24 Ley de Tasas y Precios Públicos.
48. STS 266/2017, de 23 de enero.
49. Disposición Final Primera de la Ley 20/2014. DO Generalitat de Catalunya núm. 6780, 31-12-2014; BOE núm. 18, 21-1-2015.
50. La Junta Arbitral de Consumo de Andalucía se constituyó mediante Acuerdo firmado el 3 de diciembre de 1993 entre la Consejería de Salud (actual Consejería de Salud y Familias) y el entonces Instituto Nacional de Consumo (actual Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición). Durante el año 2017, la Junta Arbitral de Consumo autonómica recibió 1.643 solicitudes de arbitraje, un 8,5 por ciento más que el año anterior, la mayor parte relacionadas con conflictos en materia de telecomunicaciones, con un 47 por ciento del total y en un 43% con la electricidad y el gas. En Andalucía, hay 4.035 empresas adheridas al Sistema Andaluz de Arbitraje. <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/salud/134543/ConsejodeGobierno/anteproyecto/ley/Consumo/Salud>.
51. Anteproyecto de Ley de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo. 18/07/2017. Disposición Final Tercera. Modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se añade un Capítulo II al Título VII de la Ley 4/1988, de 5 de julio que queda redactado de la siguiente manera: Capítulo II. 17.02 Tasa por servicios de consumo Artículo 101 bis y ss.
52. Decreto 472/2019, de 28 de mayo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y su tramitación administrativa, que ha supuesto la derogación del anterior Decreto 72/2008, de 4 de marzo.
53. Las Juntas Arbitrales de Consumo andaluzas (municipales y provinciales) mantendrán, como no podría ser de otra forma, su autonomía al estar adscritas a Administraciones Públicas diferentes. De igual forma, no se impide el desarrollo de actividades profesionales privadas de mediación al igual que existe arbitraje privado. Pero la mediación regulada por el presente Anteproyecto de Ley y las entidades que opten a la acreditación habrán de ser necesariamente Administraciones Públicas.
54. El artículo 10 del Anteproyecto establece el régimen general de las hojas de quejas y reclamaciones en Andalucía y pretende dar homogeneidad al régimen tramitación de las hojas de quejas y reclamaciones.
55. El artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos dispone que «las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible».
56. Resolución de 12 de julio de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el Anteproyecto de Ley de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 140 de 20/07/2018.

## Bibliografía

- Aguallo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E. (2004): «Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 13/2004 (BIB 2004\880).

- Cierco Seira, C (2015): «¿Tasas judiciales por partida doble? La compatibilidad entre las tasas judiciales estatal y autonómica». *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 165/2015.
- Cortés, P. y Esteban de la Rosa, F. (2016): «La normativa europea de resolución de conflictos de consumo y su transposición en España: una oportunidad para mejorar los derechos de los consumidores aprovechando las experiencias positivas en el derecho comparado». *ADICAE*. 2016.
- Delgado González, A. F. (2018): «Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de julio de 2016 que suprime las Tasas Judiciales en el orden contencioso-administrativo». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 9/2018 (BIB 2018\8639).
- Esteban de la Rosa, F. y Marques Cebola, C. (2019): «The Spanish and Portuguese Systems: two examples calling for a further reform. Uncovering the architecture underlying the new consumer ADR/ODR European framework», *European Review of Private Law*, 2019-6, en prensa.
- Falcón y Tella, R. (2019): «Las tarifas del agua, en caso de concesión, son precios privados: STC 63/2019, de 9 de mayo». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 13/2019 (BIB 2019\5913).
- Fuertes López, J (2017): «Las tasas judiciales y los principios de tutela judicial efectiva y de capacidad económica ante el Tribunal Constitucional». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10/2017 (BIB 2017\13253).
- García de Pablos, J. F. (2014): «La constitucionalidad de las tasas judiciales autonómicas». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 19/2014.
- Jiménez Navas, M. A. (2014): «Algunas notas definitorias de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario introducidas por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 13/2019 (BIB 2019\5914).
- Ortiz Calle, E. (2018): «Las fronteras del derecho tributario. A propósito de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario». *Revista Quincena Fiscal*, núm. 19/2018 (BIB 2018\13423).
- Pérez Bustamante, D. (2013): «Análisis sobre la adecuación de la tasa judicial a los principios constitucionales tributarios». *Revista Quincena Fiscal* núm. 9/2013.
- Plaza Vázquez, A. L. (2015): «¿Ha acertado Justicia con la reforma de las tasas judiciales?». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 902/2015 (BIB 2015\960).
- Ruiz Garijo, M. (2014): «La financiación de la justicia a través de tasas», en la obra *Alternativas de financiación en época de crisis* (dir. MATA SIERRA; coord. Blasco Delgado), 2014 (BIB 2014\5034).
- Sánchez Rubio, A. (2017): «Algunas consideraciones acerca de la constitucionalidad de las tasas judiciales (con motivo de la STC 140/2016, de 21 de julio)». *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 182/2017 (BIB 2017\508).