



**Resolución 2023R-1479-22 del Ararteko, de 11 de mayo de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Mungia que revise las previsiones de su ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la utilización de los servicios deportivos e incorpore y reconozca el abono en metálico como medio de pago de las tasas por la utilización de los servicios deportivos municipales.**

### Antecedentes

1. El reclamante planteó una queja ante el Ararteko, en la que exponía su desacuerdo, porque para abonar las tasas derivadas de la utilización de las instalaciones deportivas municipales en Mungia, la única vía de pago admitida era el abono mediante domiciliación bancaria.

Señalaba que había solicitado al ayuntamiento que se habilitase también la posibilidad de hacer efectivas las cuotas del polideportivo municipal en metálico o, cuando menos, mediante la emisión de una carta de pago a abonar en una entidad bancaria; sin embargo, su petición había sido desestimada, ya que *“la ordenanza reguladora de las tasas por la utilización de los servicios deportivos en su artículo 11 punto 2 establece que los cobros de recibos periódicos y los abonos del polideportivo se realizaran por adelantado mediante domiciliación bancaria, por lo que en el impreso de alta deberá consignarse la entidad bancaria y el número de la cuenta corriente. El no especificar los datos bancarios o el hacerlo de forma errónea sin intención de subsanarlos, producirá la baja automática en la prestación del servicio. En el caso de que se modifiquen los datos de domiciliación bancaria, deberá comunicarse por escrito y presentar el original firmado por el titular de la cuenta.”*

Según se reflejaba en la resolución, el ayuntamiento amparaba su decisión en la comodidad de las personas usuarias del servicio, y señalaba que: *“[e]l Ayuntamiento de Mungia visto el avance tecnológico para mayor comodidad de las y los usuarios y para una mayor eficacia en la gestión, dispone de diferentes formas de cobro. En cambio, el pago en efectivo solo se utiliza en casos muy puntuales (por ejemplo: renta o alquiler de material deportivo) y la transferencia bancaria ha sido eliminada. Además, solicita que los pagos de recibos periódicos, tales como los abonos del polideportivo, sean domiciliados.”*

El Ararteko, en su petición de información, puso de manifiesto que la decisión municipal podía estar introduciendo restricciones en cuanto a los medios de pago admitidos por la legislación tributaria y que, asimismo, podía colisionar con las garantías que recoge a favor de las personas consumidoras y usuarias la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios.



2. En su respuesta, el Ayuntamiento de Mungia defendió su actuación y en concreto, argumentó que si bien, la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia indicaba que el pago de la deuda tributaria se tenía que realizar en efectivo, el concepto de efectivo, de acuerdo con la legislación vigente -art. 7.3 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude y actual art. 34.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo- incluía: el papel moneda y la moneda metálica, los cheques bancarios al portador, las tarjetas prepago, las materias primas utilizadas como depósitos de valores, como el oro.

Asimismo, precisó que el Decreto Foral 125/2019 por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Bizkaia, en su art. 13 relacionaba como medios de pago en efectivo: el dinero de curso legal, el cheque bancario, la domiciliación bancaria, el cargo en cuenta, etc.

Finalmente, el informe concluía indicando que: *"Consideramos que estando la forma de cobro regulada en la ordenanza, el hecho de que al reclamante le admitamos su solicitud, podría suponer un agravio en los derechos de las demás personas abonadas y, por otra parte, podría extenderse a que esas personas solicitasen lo mismo, dificultando la gestión del Ayuntamiento (recordemos que estamos hablando de los recibos de abonos, un gran número de recibos que se emiten periódicamente y no de liquidaciones puntuales).*

*En conclusión, no creemos que estemos infringiendo la Ley General de Consumidores y Usuarios al requerir la domiciliación bancaria para el cobro de abonos de las instalaciones deportivas, ya que se puede considerar que se trata de un medio de pago en efectivo y el Ayuntamiento es competente para regular los medios de pago dentro de los límites establecidos por la norma tributaria."*

### Consideraciones

1. Procede analizar si la pretensión del reclamante en queja encuentra respaldo en nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, si la exclusión de los dos medios de pago que él solicita que se habiliten -el abono en metálico, esto es, mediante el uso de moneda o billetes de curso legal y la emisión de una carta de pago a abonar en una entidad bancaria- constituyen una restricción ajustada a derecho o no de los medios de pago de que disponen las personas contribuyentes.
2. Como se ha indicado, el Ayuntamiento de Mungia configura la contraprestación económica que satisfacen las personas usuarias de los servicios deportivos



municipales como una tasa, por lo que, en consecuencia, atribuye una naturaleza jurídica de carácter tributario a dicha contraprestación económica. De ahí, que se deban analizar las previsiones que a este respecto recoge la normativa tributaria.

Así, se ha de partir del texto de la Norma Foral General Tributaria de Bizkaia, cuyo art. 58, concreta las formas de pago, de esta manera:

- “1. El pago de la deuda tributaria se efectuará en efectivo. Podrá efectuarse mediante efectos timbrados cuando así se disponga reglamentariamente.*
- 2. En casos excepcionales la Administración tributaria podrá admitir el pago en especie de la deuda tributaria en período voluntario o ejecutivo, mediante la entrega de cualquier bien o derecho.*
- 3. La normativa tributaria regulará los medios y forma de pago en efectivo o en especie, así como los requisitos y condiciones para que el pago pueda realizarse utilizando técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos.”*

De este precepto se infiere, en primer lugar, el carácter imperativo del pago en efectivo tanto para la administración como para las y los ciudadanos. *“El pago de la deuda tributaria se efectuará en efectivo”* y, en segundo lugar, que *“La normativa tributaria regulará los medios y forma de pago en efectivo o en especie”*.

El Ayuntamiento de Mungia en su informe trae a colación las previsiones del art. 7.3 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, así como del actual art. 34.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, para defender que ha impuesto un medio de pago que tiene la consideración de pago en efectivo. Ahora bien, a nuestro juicio, esas previsiones no permiten sostener que no sea igualmente un medio de pago en efectivo el pago en metálico. De hecho, dicha forma de pago: el pago en metálico o con moneda de curso legal es la primera que se identifica en la normativa tributaria para concretar qué medios de pago se consideran pago en efectivo e, igualmente, de una manera coloquial la ciudadanía anuda la consideración de pago en efectivo al pago en metálico. En este sentido, resulta muy significativo que la única acepción que asigna la Real Academia Española (RAE) a la locución adverbial *“en efectivo”* sea: *“con monedas o billetes”*.

En concreto, los dos artículos a los que hace referencia el Ayuntamiento de Mungia en su tenor literal señalan que:

Art. 7.3 de la Ley 7/2012 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude: *“Se entenderá por*

*efectivo los medios de pago definidos en el art. 34.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.”*

En la actualidad es el art. 34.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, donde se relacionan los medios de pago. Este apartado, en concreto, señala que:

*“A los efectos de esta ley se entenderá por medios de pago:*

- a) El papel moneda y la moneda metálica, nacionales o extranjeros.*
- b) Los efectos negociables o medios de pago al portador. Son aquellos instrumentos que, previa presentación, dan a sus titulares el derecho a reclamar un importe financiero sin necesidad de acreditar su identidad o su derecho a ese importe. Se incluyen aquí los cheques de viaje, los cheques, pagarés u órdenes de pago, ya sean extendidos al portador, firmados pero con omisión del nombre del beneficiario, endosados sin restricción, extendidos a la orden de un beneficiario ficticio o en otra forma en virtud de la cual su titularidad se transmita a la entrega y los instrumentos incompletos.*
- c) Las tarjetas prepago, entendiéndose por tales aquellas tarjetas no nominativas que almacenen o brinden acceso a valores monetarios o fondos que puedan utilizarse para efectuar pagos, adquirir bienes o servicios, o para la obtención de dinero en metálico, cuando dichas tarjetas no estén vinculadas a una cuenta bancaria.*
- d) Las materias primas utilizadas como depósitos de valor de gran liquidez, como el oro*

*En la interpretación de las definiciones de los medios de pago descritos se estará a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1889/2005”*

Estas previsiones legales se ubican en el ámbito de la prevención y lucha contra el fraude fiscal, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En la medida en la que, a nuestro juicio, arroja mucha luz para enmarcar la justificación y la finalidad pretendida con la limitación a los pagos en efectivo que recogen estas leyes, tenemos a bien reproducir un extracto de su Exposición de Motivos, en el que se indica que:

*“La utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios, en sus distintas manifestaciones. Favorece la opacidad de las operaciones y actividades y su ocultación a la Administración.*



*Frente a tales comportamientos, la actuación de los poderes públicos debe encaminarse no solo a la detección y regularización de los incumplimientos, sino también a evitar que estos incumplimientos se produzcan, haciendo hincapié en los aspectos disuasorios de la lucha contra el fraude.*

*La utilización de efectivo y su relación con el fraude constituye también una preocupación generalizada en países de nuestro entorno, donde ya se han adoptado limitaciones al uso de efectivo para determinadas operaciones económicas.*

*En la normativa española, las medidas de reacción ante esta situación se han venido centrando fundamentalmente en el establecimiento de obligaciones de información, así como en la adopción de planes de actuación en el ámbito del control de la Administración Tributaria. Se considera necesaria la adopción de medidas dirigidas a limitar la utilización del efectivo como medio de pago que, por su naturaleza, requieren un desarrollo normativo con rango de ley.*

*En este contexto, la presente Ley establece limitaciones al uso de efectivo en determinadas transacciones económicas pues la lucha contra el fraude fiscal es un motivo de interés público que prevalece sobre el efecto de las limitaciones reguladas en esta Ley. Dicha limitación no es incompatible con la condición de moneda de curso legal de los billetes y monedas al existir otros medios legales de pago para la liquidación de deudas monetarias.*

*Así, se establece una limitación, de carácter general, a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros. Se excluye de la limitación a los pagos efectuados cuando ninguno de los intervinientes en la operación actúe en calidad de empresario o profesional, así como a los pagos o ingresos realizados en entidades de crédito. Asimismo, se contempla expresamente una regla contra el fraccionamiento de operaciones a efectos del cálculo del límite legalmente establecido.”*

Se ha de tener presente que la limitación a los pagos en efectivo introducidos por la Ley 7/2012 argüida por el Ayuntamiento de Mungia se concretó en una limitación, de carácter general, a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros.

En todo caso, se ha de apuntar que esta legislación no faculta a las entidades locales, tal y como afirma el Ayuntamiento de Mungia -sin aportar amparo normativo alguno para sostenerlo-, a utilizar en exclusiva entre los diversos medios de pago en efectivo aquél o aquellos que le resulten más convenientes o cómodos para su gestión.





En consecuencia, sin perjuicio de que el Ararteko comparta con el Ayuntamiento de Mungia que resulta legítimo e, incluso -en determinados momentos- preciso, adoptar medidas encaminadas a facilitar la gestión del cobro de los tributos, las iniciativas implantadas no pueden amparar, en ningún caso, una restricción de los derechos reconocidos a las personas contribuyentes.

Se ha de tener presente que la legislación aducida por esa entidad local contiene una serie de medidas dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Esta finalidad legítima en la intervención de la administración tributaria en el tráfico jurídico como es la prevención y la lucha contra el fraude fiscal no parece que, objetivamente, pueda aducirse, como una justificación adecuada -en este caso concreto-, para amparar la adopción de una restricción total en el uso de una moneda o un billete de curso legal. A priori, parece absolutamente descartable que el abono en metálico del importe de la tasa del polideportivo municipal pretenda enmascarar una actuación orientada al blanqueo de dinero o a la elusión fiscal.

En todo caso, se ha de tener en cuenta que esta ley limita el uso del metálico para abonar importes superiores a 2.500 €. Una cuantía, que no guarda relación proporcional alguna con las más modestas cuotas que deben abonar las personas usuarias de las instalaciones deportivas municipales.

Asimismo, se ha de traer a colación, que, si bien esta norma considera necesaria la adopción de medidas dirigidas a limitar la utilización del efectivo como medio de pago, también reconoce que dicha limitación requiere siempre un desarrollo normativo con rango de ley. Este rango normativo de ley, que precisa la norma que limite la utilización del efectivo como medio de pago, no concurre en una Ordenanza fiscal.

3. Con carácter general se podría definir la moneda de curso legal como las monedas y los billetes que se hallan en circulación, como dinero creado por el Estado, para servir de medio general y forzoso de pago o de cumplimiento de las obligaciones y por ello, se benefician de las características atribuidas al dinero de curso legal, esto es, la generalidad, porque sirven al cumplimiento de cualquier obligación y su carácter forzoso, porque el acreedor no puede legítimamente rechazarlo, por lo que, la entrega de moneda de curso legal tiene plenos efectos jurídicos liberatorios de la obligación de pago.

El art. 3 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre sobre la introducción del euro señalaba que: *“los billetes y monedas denominados en euro serán los únicos de curso legal en el territorio nacional”* y aclaraba que dotar a una moneda de curso legal implica que el pago de cualquier deuda no puede ser rechazado cuando se realiza con esos billetes y monedas.



Asimismo y a mayor abundamiento, entendemos adecuado apuntar que el Banco Central Europeo (BCE) ha considerado desproporcionada la reducción del límite para los pagos en efectivo en las operaciones en las que alguna de las partes actúe en calidad de empresario o profesional, introducida por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que situaba en 1.000 € la cuantía máxima que se podía abonar en efectivo, *“porque reduce significativamente la capacidad de los pagadores de utilizar billetes en euros y la libertad de los ciudadanos para escoger el medio de pago”*. Este límite desde 2012 se encontraba en 2.500 euros.

El BCE, en su dictamen de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9), ha incidido en la utilidad del pago en efectivo y ha expuesto, en sus observaciones generales, que:

*“2.3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha examinado el concepto de «curso legal». Concretamente, ha hecho referencia al apartado 1 de la Recomendación 2010/191/UE de la Comisión, según el cual, cuando exista una obligación de pago, el curso legal de los billetes y monedas en euros debe implicar lo siguiente: a) la aceptación obligatoria de esos billetes y monedas; b) su aceptación por su valor nominal, y c) su capacidad para liberar de obligaciones de pago. El Tribunal considera que esto demuestra que el concepto de «curso legal» comprende, entre otras, una obligación de principio de aceptación a efectos de pago de los billetes y monedas denominados en euros. El Tribunal sostiene que la condición de curso legal exige no una aceptación absoluta, sino únicamente una aceptación de principio de los billetes denominados en euros como medio de pago.*

*2.4. Según el Tribunal, corresponde exclusivamente al legislador de la Unión precisar el régimen jurídico del curso legal reconocido a los billetes y monedas denominados en euros en la medida en que ello resulte necesario para el uso del euro como moneda única. No obstante, la competencia exclusiva de la Unión no impide a un Estado miembro, en el marco del ejercicio de sus competencias propias, como la organización de su administración pública, adoptar una medida que obligue a dicha administración a aceptar pagos en efectivo por parte de los administrados, o que introduzca, por un motivo de interés público, una excepción a esta obligación para los pagos impuestos en virtud de prerrogativas públicas, con tal de que se cumplan determinados requisitos.”*



Asimismo, el BCE ha indicado que:

*“2.9. Para que un proyecto de limitación de los pagos en efectivo respete el curso legal de los billetes en euros, no sólo ha de acreditarse que sería eficaz para alcanzar el objetivo de interés público perseguido, sino que debe haber claros indicios de la probabilidad de que tal limitación permita efectivamente alcanzar el objetivo de interés público perseguido.*

*Puesto que las medidas previstas en la ley se refieren a operaciones que afectan a personas físicas y a pagos de sumas relativamente pequeñas en diversos sectores económicos, deben sopesarse cuidadosamente los efectos negativos de las limitaciones propuestas y sus beneficios de interés público previstos. Al examinar si una limitación es proporcionada, siempre deben tenerse en cuenta sus efectos adversos y la posibilidad de tomar medidas alternativas que permitan alcanzar el objetivo perseguido con efectos menos adversos.*

*2.10. Debe tenerse presente que la posibilidad de pagar en efectivo sigue siendo muy importante para determinados grupos sociales que, por diversas razones legítimas, prefieren utilizar el efectivo en lugar de otros instrumentos de pago. Además, el efectivo es comúnmente apreciado como instrumento de pago porque goza de amplia aceptación, es rápido y facilita al pagador el control de su propio gasto. El efectivo es un medio de pago que permite a los ciudadanos liquidar operaciones al instante, y el único medio de pago en dinero del banco central y a su valor nominal que no conlleva la posibilidad legal de cargar una comisión por su uso. Asimismo, el pago en efectivo siempre está disponible, pues no requiere una infraestructura técnica operativa ni inversiones relacionadas con ella. Estas consideraciones son muy pertinentes, por ejemplo, en casos de corte de suministro eléctrico o fallo de los sistemas de pago electrónico. Además, el pago en efectivo no está sujeto a los límites de pago diarios o semanales que establecen las entidades que ofrecen servicios de pago. Por otra parte, el pago en efectivo facilita la inclusión en la economía del conjunto de la población, al permitirle liquidar de este modo cualquier operación financiera. El efectivo es un medio de pago esencial para la tercera edad, los inmigrantes, los discapacitados, los ciudadanos socialmente vulnerables y cualquier persona con acceso limitado a los servicios digitales, y contribuye así a la inclusión.”*





4. Por último, la restricción implantada, a juicio del Ararteko, también podría colisionar con la legislación en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias.

El 28 de mayo de 2022 entró en vigor el art. 47.1.º del 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 y otras leyes complementarias.

Este precepto aborda las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y, en concreto, reconoce que:

*“1. Son infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios las siguientes:*

*ñ) La negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal.”*

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula la siguiente

#### RECOMENDACIÓN

Que el Ayuntamiento de Mungia revise las previsiones recogidas en su Ordenanza fiscal y acepte e incorpore como medio de pago de las actividades deportivas municipales el abono en metálico.

