COMENTARIOS DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIA

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

LA TASA TURÍSTICA DE MOGÁN: UNA TASA DESNATURALIZADA QUE CAMUFLABA UN VERDADERO IMPUESTO CON FINES DE RECAUDACIÓN (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS DE 28 DE MAYO DE 2026)[1]

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ BLÁZQUEZ

Catedrático de Derecho financiero y tributario

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

ORCID ID: 0000000291079740

SUMARIO

I. Planteamiento.

II. Una primera incursión en la tributación medioambiental en general.

III. Los tributos medioambientales en las Haciendas Locales.

IV. La desnaturalización del concepto de tasa y su utilización para camuflar verdaderos impuestos con fines de recaudación.

V. La falta de determinación de los servicios y actividades administrativas en la definición normativa del hecho imponible de la tasa.

1. El caso de la tasa del municipio de Mogán enjuiciada

2. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la necesaria determinación de los servicios y actividades administrativas en la definición normativa del hecho imponible de las tasas

2.1. El caso de la vigilancia especial de viviendas vacías de entidades financieras

2.2. El caso de la guardería rural

VI. La vulneración del principio de equivalencia.

VII. A modo de conclusión.

[1] Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "Retos de la Hacienda local ante la transición ecológica y la aplicación de las nuevas reglas fiscales" (PID2023-147345NB-I00 B), otorgado por la Agencia Estatal de Investigación y financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por el Fondo Social Europeo Plus.

I. PLANTEAMIENTO

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sentencia de 28 de mayo de 2026 (rec. 111/2025, ponente D. Francisco José Gómez de Lorenzo-Cáceres), ha anulado la Ordenanza Fiscal del municipio grancanario de Mogán, que había sido aprobada en el mes de febrero de 2025, y que regulaba la denominada tasa por servicios y realización de actividades derivadas de la acción turística y la obligación de sostenibilidad. Esto lo ha hecho el órgano judicial canario, por tanto, en su resolución sobre el fondo del asunto, después de que inicialmente hubiera estimado la solicitud de suspensión *inaudita parte* de la aplicación de la norma (auto de 12 de marzo de 2025) y luego alzara la medida cautelar adoptada (auto de 20 de marzo de 2025).

La implantación de esta que fue calificada como tasa turística tuvo en su momento cierta repercusión general, al considerarse en ocasiones como la primera tasa turística municipal en nuestro país, que podía suponer un modelo trasladable a otros muchos municipios españoles. De hecho, sus promotores pusieron de manifiesto en alguna intervención pública a finales de 2025 el interés que habían mostrado representantes de los municipios de Málaga, O Grove (Galicia), La Laguna, La Oliva o Puerto del Rosario, que habían contactado con ellos y se planteaban establecer una tasa semejante[2].

Sin embargo, las fundadas dudas jurídicas que generaba este novedoso tributo, sobre todo desde la óptica de su verdadera naturaleza jurídica en el marco de las distintas categorías tributarias, más allá del *nomen iuris* empleado (tasa), algunas de las cuales se utilizaron en el recurso contencioso-administrativo que se interpuso por una asociación empresarial contra aquella ordenanza, han sido confirmadas en aquel pronunciamiento judicial, que ha estimado dicho recurso y ha declarado nula de pleno de derecho esta norma.

En concreto, sin perjuicio de que se trata de una extensa sentencia, en la que se manejan distintos argumentos, empleados por la entidad demandante y el ayuntamiento demandado, así como también otros que están presentes en diversas sentencias que se mencionan, la idea directiva central que resume sintéticamente su

[2] También la doctrina tributarista se hizo eco de la novedad que suponía esta tasa. Véase GUERVÓS MAÍLLO, M.A., "Tributación local y turismo: globalización y turismo", en BUENO GALLARDO, E. y RECIO RAMÍREZ, M. (Dir.), *Retos actuales de la fiscalidad del turismo. Los denominados impuestos sobre estancias turísticas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2025, págs. 192-196.

ratio decidendi es la que se menciona en el título de nuestro trabajo: la tasa turística de Mogán era una tasa desnaturalizada que camuflaba un verdadero impuesto con fines de recaudación.

Nuestro objetivo aquí es exponer y explicar detalladamente el contenido de esta sentencia[3], que de momento no está disponible en la base de datos del CENDOJ.

II. UNA PRIMERA INCURSIÓN EN LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN GENERAL

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, tras identificar el objeto del recurso interpuesto (fundamento jurídico primero)[4], reproduce los argumentos empleados por la asociación recurrente en su escrito de conclusiones (fundamento jurídico segundo), así como también la respuesta dada por el ayuntamiento demandado (fundamento jurídico tercero).

A continuación, recoge también la literalidad de la disposición general recurrida (fundamento jurídico cuarto).

Y señala que se va a comenzar examinando el primero de los motivos del recurso (fundamento jurídico quinto), "que apunta derechamente al principio de reserva de ley -afirma el tribunal-, cuya infracción denuncia enérgicamente la entidad actora".
En este marco, el órgano judicial parte de la idea de que lo que habría pretendido el ayuntamiento de Mogán con esta tasa era establecer un "ecotributo" o un "tributo verde", lo que considera digno de elogio:

> "Ciertamente, los tributos constituyen uno de los instrumentos económicos en manos de los municipios para combatir lo que, en términos generales, se ha dado en llamar ´el cambio climático`; figura, esta de los tributos, que en el

[3] Pueden verse también las reflexiones al hilo de esta sentencia de LUCAS DURÁN, M., ¿Pueden los municipios españoles cobrar una tasa a quienes pernoctan en su término territorial por supuestas prestaciones de servicios turísticos indeterminados?, *Taxlandia. Blog Fiscal y de Opinión Tributaria* (*politicafiscal.es*).

[4] El recurso contencioso-administrativo resuelto en esta sentencia fue interpuesto el 10 de marzo de 2025 por la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas y se dirigía contra la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Servicios y Realización de Actividades Derivadas de la Acción Turística y la Obligación de Sostenibilidad, aprobada definitivamente en el Pleno del Ayuntamiento de Mogán de 28 de febrero de 2025 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas del día 10 de marzo de 2025.

específico ámbito en que nos movemos suele denominarse ´ecotributos` o tributos ´verdes`, y representan estímulos financieros con una finalidad protectora del medio ambiente. En este sentido, cabe no sólo destacar, sino, lo que es más, elogiar la labor del Ayuntamiento de Mogán en su esfuerzo por convertir la tributación en un medio importante para el encauzamiento de las actividades económicas hacia un desenvolvimiento menos lesivo del municipio e, indirectamente, del resto del planeta".

Y dada la finalidad que habría pretendido el ayuntamiento del municipio del sur de la isla de Grancanaria al establecer la tasa cuestionada, entiende necesario realizar ciertas consideraciones generales sobre la tributación ambiental, de modo que se referirá a la posible utilización del tributo para conseguir la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente. Esto lo hace de manera bastante extensa -pese a afirmar que se hará una "concisa referencia a la tributación medioambiental en general"-, poniendo de relieve también la doble técnica tributaria que principalmente podría emplearse en tal sentido: la de los tributos medioambientales y la de los beneficios fiscales medioambientales.

"Pero para hablar sobre la relación de los tributos con la ecología, debemos hacer primeramente una concisa referencia a la tributación ambiental en general, puesto que todas las medidas fiscales que pueden ser adoptadas para paliar los efectos nocivos de dicho fenómeno constituyen una parte específica del todo englobado por dicho sector de la tributación y, más ampliamente, del Derecho.

En este sentido, cabe señalar que si bien los tributos responden genuinamente a una finalidad recaudatoria (entiéndase esta expresión como la necesidad de las Administraciones de recaudar recurso para cumplir los fines públicos), lo cierto es que el Derecho Tributario, como rama jurídica, es parte integral del Derecho como un ´universo iuris`, por lo que no podría desentenderse de la finalidad única de este último, que consiste en la concreción del valor supremo Justicia. En esta línea, cada ordenamiento jurídico es diseñado con un sentido específico y orientación única y todas las ramas jurídicas deben coadyuvar a la misma, formando parte de un todo. Todas y cada una de ellas hacen el todo del Derecho como los rayos hacen a la constitución de una rueda. Es así que, en determinadas ocasiones, el Derecho Tributario

puede dejar de lado la finalidad recaudatoria para adherir a una finalidad concreta y específica del ordenamiento jurídico, en favor de la concreción de la Justicia particular, adquiriendo entonces el gravamen fines ´extrafiscales`; es decir, se buscan otros objetivos que no son los meramente recaudatorios, pues se apunta a la protección medioambiental.

En lo que hace a los efectos económicos de la tributación ambiental cabe señalar que el ´Libro Verde` de la Comisión Europea, del 28 de marzo de 2007, sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas, establece que los impuestos y los beneficios fiscales se pueden emplear como instrumentos de mercado en la acción a favor del medioambiente y el desarrollo económico sostenible. Los impuestos, al aumentar el precio de un producto o servicio y, los incentivos financieros, al disminuir los mismos.

En esta dirección, el Derecho Tributario ha adoptado como propio el principio del Derecho Ambiental que establece -en términos coloquiales- que ´quien contamina paga`, imponiendo tributos específicos a los que desarrollan actividades contaminantes. Pero los tributos ecológicos no sólo sirven para desalentar las acciones lesivas al medioambiente, sino también, en muchos casos, para estimular acciones positivas, orientadas hacia un desarrollo económico libre de efectos ambientales nocivos.

Parece indudable que los beneficios y exenciones fiscales relacionados con la tributación verde deberían despertar un especial interés en los administrados, ya que apuntan a que el sujeto pasivo procure su propia ´optimización fiscal`, al plantearse la posibilidad de que éste aplique deducciones fiscales por inversiones medioambientales (tales como proyectos sostenibles, creación de espacios verdes, implementación de energía limpia, reducción de volumen de residuos producidos, reciclaje de basura, etc.), al tiempo que también pueden generarse derechos que luego serían objeto de entrega a la Administración, si se cumple con el objetivo de reducción de emisiones. Dicha extrafiscalidad puede llegar a operar sobre cualquiera (o sobre todos) los elementos configuradores del tributo (sujetos pasivos, hecho imponible, base imponible, tipo de gravamen, etc.), adquiriendo sus manifestaciones distintas denominaciones, tales como exenciones, desgravaciones, bonificaciones,

deducciones, amortización acelerada, devolución de impuestos, etc. También, el beneficio puede consistir en el otorgamiento de estabilidad fiscal.

Si consideramos que los beneficios fiscales operan principalmente sobre los elementos de medición de la deuda tributaria (base y tipo de gravamen), quedarán excluidas de dicho concepto las condonaciones, prescripción, amnistía, facilidades de pago u otra medida similar, aun cuando las mismas supongan también una pérdida de ingresos para el Estado o un ´beneficio` para el contribuyente. De modo que el uso de determinados beneficios fiscales puede incentivar o desincentivar la implementación de un proyecto sostenible y por ende, ayudar en la lucha contra el cambio climático, al impulsar un desarrollo económico lo menos lesivo posible para el planeta".

Sin embargo, a continuación, y después de estas extensas consideraciones, realiza una parada en la línea argumental iniciada, para buscar otra perspectiva que es la que exigiría -según se reconoce- el litigio que debe resolverse en la sentencia. Se trata de la perspectiva que lleva al tribunal a concluir que los numerosos ejemplos de tributos con una pretendida finalidad proteccionista del medio ambiente que existen en la tributación autonómica y local en España tienen un elemento en común: que son impuestos, y no tasas.

"Pero, sin quererlo, estamos dando la vuelta al asunto, esto es, estamos aproximándonos al tema desde la perspectiva contraria a la que este litigio exige, de modo que vamos a intentar regresar al centro de gravedad de la materia que nos ocupa.

Dijimos antes que el Derecho Tributario puede desempeñar un papel importante en lo que respecta a la represión o disuasión de la realización de conductas que, si bien no pueden ser reprimidas como delitos, resultan lesivas al medioambiente. En este sentido, se pueden establecer tipos de gravamen incrementados para tales conductas o incluirlas dentro del hecho imponible específico de un tributo determinado, esto es, estableciéndose un impuesto que grave dicha actividad.

En el campo de la tributación autonómica y local en España contamos con numerosos ejemplos de tributos aplicados con una pretendida finalidad

proteccionista del medioambiente. A título de simples ejemplos tenemos el ´Canon sobre Actividades de Riesgo de la Comunidad Autónoma de Cataluña`; el ´Impuesto Balear sobre Instalaciones que incidan sobre el medioambiente`, el ´Canon de Saneamiento y depuración de la Comunidad Autónoma de La Rioja`, el ´Impuesto Sobre Vertidos al Mar de la Comunidad Autónoma de Murcia`, el ´Impuesto Gallego sobre Contaminación Atmosférica`; el ´Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el Medioambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura`; el ´Impuesto Sobre determinadas Actividades que Inciden sobre el Medioambiente de la Comunidad de Castilla-La Mancha`; el ´Impuesto Balear sobre estancias den Empresas Turísticas de alojamiento`, que, pese a su condición de impuesto, es vulgarmente conocido como ´Ecotasa balear`, y, en fin, los distintos impuestos sobre infrautilización de la tierra, sobre solares sin edificar y viviendas desocupadas (Andalucía, Extremadura, Asturias, Navarra, etc.).

Advierta la demandada que son impuestos, y no tasas, los tributos incluidos en la anterior lista".

III. LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS HACIENDAS LOCALES

Dado el ámbito en el que se planteaba el problema jurídico a resolver, relacionado con una tasa creada a través de la ordenanza fiscal correspondiente por un municipio en ejercicio de su poder tributario, y sin alejarse del ámbito de la tributación medioambiental en el que se había situado desde el principio, después el tribunal presta su atención a los tributos medioambientales en las Haciendas Locales (fundamento jurídico sexto).

"Nos detenemos ahora en el ámbito propio de las entidades locales; ello, con el fin de comprobar qué facultades les confiere la Ley de Haciendas locales respecto de los tributos ´verdes`.

Es de general conocimiento que en España los municipios tienen competencia en cuestiones medioambientales, si bien su capacidad para utilizar instrumentos tributarios está perfectamente acotada, en cuanto su capacidad normativa se encuentra limitada en función de la necesaria implementación de aquella con los tributos reconocidos por el Estado y las Comunidades

Autónomas. En tal sentido, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (nos referimos a la vigente, claro está, la de 2004, sobre la que volveremos después) realiza sólo ciertas citas concretas a tales gravámenes: a la Tasa de Alcantarillado y Recogida de Basuras, a las tasas derivadas del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, a la eventual utilización de contribuciones especiales para ciertos fines relacionados y a algunas exenciones parciales en determinados impuestos".

IV. LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE TASA Y SU UTILIZACIÓN PARA CAMUFLAR VERDADEROS IMPUESTOS CON FINES DE RECAUDACIÓN

Sin embargo, en este acercamiento al ámbito de las Haciendas Locales en realidad abandona el órgano judicial de inmediato la línea argumental conectada con la tributación medioambiental en la que parece que había entrado, para tomar otra diferente. Además, se trata de la línea argumental que va a emplear realmente para resolver el pleito, como reconoce el propio tribunal, y que, por tanto, constituye la *ratio decidendi* de la sentencia: la desnaturalización del concepto de tasa y su utilización para camuflar verdaderos impuestos con fines de recaudación, que podría producirse en ocasiones, y que es lo que verdaderamente habría sucedido en el supuesto enjuiciado.

En particular, este fenómeno vendría conectado con el contexto de las Haciendas Locales en el que se suscita la problemática jurídica a resolver, caracterizado por unas limitadas posibilidades de los municipios para crear tributos, de un lado, y por sus amplias necesidades de financiación, de otro.

"Y aunque la ´tributación verde` tiene un claro propósito de protección del medio ambiente, al incentivar un desarrollo sustentable ´limpio`, en algunos casos, empero, los mecanismos de que se valen los entes locales pueden traer también consigo un propósito fiscal o recaudatorio. Y esta posibilidad se erige en un gran riesgo para las haciendas locales, dada -insistimos- su exigua capacidad para establecer tributos y sus crecientes necesidades presupuestarias, produciéndose en muchas oportunidades la desnaturalización del concepto de tasa y la utilización de la misma para camuflar verdaderos impuestos con fines de recaudación.

Estas apreciaciones dan una idea exacta de cómo se resolverá este pleito"

V. LA FALTA DE DETERMINACIÓN DE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA DEFINICIÓN NORMATIVA DEL HECHO IMPONIBLE DE LA TASA

1. El caso de la tasa del municipio de Mogán enjuiciada

La desnaturalización del concepto de tasa a la que se refería el Tribunal Superior de Justicia de Canarias como idea sintética inicial y que marcaría el camino por el que el pleito se iba a resolver, es desarrollada, en primer lugar, desde la perspectiva de la que se considera falta de determinación de los servicios y actividades administrativas en la regulación normativa del hecho imponible de la tasa (fundamento jurídico séptimo).

En este sentido, se reproduce inicialmente el párrafo primero del art. 2 de la Ordenanza, que es el precepto dedicado al *"Hecho imponible"*:

> *"Constituye el hecho imponible de esta Tasa, la prestación por esta Entidad Local de los servicios y la realización singular de actividades sobre acciones derivadas del turismo y la sostenibilidad del destino, con implicación municipal en atención a la promoción, proyectos medioambientales (economía circular, ciclo integral del agua), de patrimonio histórico y cultural, del sector primario, y será de recepción obligatoria para aquellas personas que se alojen en establecimientos turísticos en el Municipio de Mogán".*

Y del contenido y la literalidad de este artículo, el órgano judicial extrae la conclusión de que en él se hace referencia a unos servicios y actividades respecto a los que de manera evidente y clara falta la debida precisión, concreción y determinación.

> "Así pues, los servicios y actividades municipales que justifican la tasa comprenden, en esencia, las acciones derivadas del turismo y la sostenibilidad del destino, los proyectos medioambientales (economía circular, ciclo integral del agua), la protección del patrimonio histórico y cultural, el sector primario

(?), etc., de manera que ya podemos extraer una primera conclusión, a saber, los servicios y actividades que sustentan la tasa vienen referidos a expresiones ambiguas, imprecisas, genéricas, eminentemente abstractas, en suma, lo que impide de raíz aprehender, siquiera aproximadamente, qué es lo que va a financiar la tasa recurrida".

Con ello el Tribunal, aunque no lo dice expresamente, acoge casi en su literalidad uno de los argumentos empleados por la entidad recurrente, en el marco del que es identificado por ella como vulneración del principio de reserva de ley, reproducido en el fundamento jurídico segundo de la sentencia:

"Debemos hacer hincapié en que en el texto aprobado, en contra de lo establecido por el artículo 6 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos (LTPP) y el artículo 2.1 a) de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT), no se incluyen servicios o actividades concretas que deba desarrollar el Ayuntamiento en beneficio de los sujetos pasivos de la tasa, sino que, por el contrario, hace referencia a definiciones vagas, abstractas y genéricas que impiden conocer con exactitud qué servicios concretos va a financiar la referida tasa.

Con la actual redacción del hecho imponible -se añadía también por la entidad recurrente-, nada le impediría al Ayuntamiento en un futuro modificar o añadir nuevos servicios o actividades con los que incrementar el importe de la cuota del tributo, pues podría defender que se refieren a actividades destinadas a ´la sostenibilidad del destino`. Por ello, no podemos sino oponernos frente a la tasa aprobada por ser contraria a Derecho y generar una evidente inseguridad jurídica".

A continuación, la sentencia reproduce la contestación dada por el Ayuntamiento a algunas de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública previo a la aprobación definitiva de la ordenanza. En ella se llevan a cabo ciertas consideraciones en torno a los conceptos de prestación de servicios y realización de actividades previstos como posible hecho imponible de las tasas en la LGT y en el TRLRHL, y a su relación con las acciones derivadas del turismo y de la obligación de sostenibilidad que estarían detrás de lo gravado en la tasa del municipio de Mogán:

"De lo expuesto vemos como en el hecho imponible de las tasas, la norma, a la hora de regularlo, ha optado por equiparar la prestación de un servicio público y la realización de una actividad administrativa, aun cuando nos encontramos ante presupuestos diferentes. Así, pese a que la prestación de un servicio público constituye una forma de actividad administrativa, la actividad administrativa no siempre puede calificarse como expresión de la prestación de un servicio público. El servicio público es aquel que, ordenado en una sucesión de actuaciones administrativas o en una única, tiende a la consecución de los fines señalados como competencia de un ente público. Por su parte, el concepto de actividad administrativa nos acerca a todo aquel acto realizado por un ente público, ya sea en el desarrollo de un específico servicio público o en el desarrollo de su normal devenir. Además, continuando con las características de los servicios o actividades aducidos por la normativa citada, es necesario que se lleven a cabo en el ámbito de la competencia local y que se realicen de forma efectiva, es decir, el servicio o la actividad no tiene como único fin el cobro de tasas, sino que debe satisfacer necesidades sentidas por el municipio o los individuos, debe producirse la efectiva prestación/utilización del servicio público y la efectiva realización de la actividad administrativa en los términos establecidos legalmente, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal, pues sólo con esas características puede ser un servicio municipal legitimador de la exigencia de la tasa. Sentado lo anterior, no cabe acogerse al alegado incumplimiento de la definición de tasa e indefinición del hecho imponible pues, al contrario de lo que se manifiesta por los interesados en sus respectivos escritos de alegaciones, el Ayuntamiento de Mogán sí ha determinado, con datos objetivos y concretos, los servicios y actividades que se refieren a los sujetos pasivos del presente tributo, así como la con los mismos, determinando la incidencia que, por su acción y la obligación de sostenibilidad, tienen sobre los diferentes servicios y actividades, de competencia municipal y que se realizan de forma efectiva, incrementando considerablemente su dimensión y consecuentemente sus costes".

No obstante, el que se trate de una respuesta caracterizada, según el órgano judicial, por una insuficiente concreción y determinación de los servicios y actividades que generarían la obligación de pago de esta tasa, confirmaría la conclusión inicial antes señalada que se había deducido de la regulación positiva en el precepto definidor del hecho imponible de la Ordenanza Fiscal.

"Sin embargo, esa pretendida respuesta agudiza aún más la inaceptable vaguedad que preside la definición del hecho imponible del polémico tributo, ya que no hay un sólo párrafo en que se mencionen, siquiera superficialmente, los servicios y actividades destinados a ser sufragados por este tributo".

2. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la necesaria determinación de los servicios y actividades administrativas en la definición normativa del hecho imponible de las tasas

Esto, además, quedaría confirmado por cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo que se cita, que gira en torno a la misma idea básica: la de la necesaria determinación y concreción, en la definición normativa del hecho imponible de la tasa correspondiente, de los servicios y actividades administrativas cuya prestación o realización por el ente público determinan la obligación de contribuir a través de dicho tributo, en cuanto afectan o benefician de modo particular a los sujetos pasivos.

2.1. El caso de la vigilancia especial de viviendas vacías de entidades financieras

La primera de las sentencias mencionadas por el órgano judicial canario es la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2019 (rec. 1800/2017, ponente D. José Antonio Montero Fernández), que había sido citada por la entidad recurrente.

Y a efectos de la mejor comprensión de los párrafos reproducidos, y la doctrina sentada en esta sentencia en la que el tribunal canario se basa, debe ponerse de relieve que en ella se enjuiciaba una Tasa por Previsión y Vigilancia Especial de Viviendas, que se exigía, esencialmente, a las entidades financieras propietarias de viviendas vacías. Con esta tasa el ayuntamiento del municipio madrileño de Torrejón de Ardoz trataba de gravar las actuaciones de la policía municipal, que se consideraban de vigilancia especial, que prevenían de la ocupación ilegal de dichas viviendas, tan generalizada, y que se derivaban, en gran medida, de la inacción de aquellas entidades propietarias. Por tanto, en el debate jurídico planteado ocupaba un relevante papel la distinción entre la vigilancia pública general, que es un servicio por el que las entidades locales no pueden exigir tasas [art. 21.1 c) del TRLRHL] y la

vigilancia pública especial, servicio por el que, sin embargo, sí podrían establecerse tasas municipales.

En este contexto, según ponían de relieve los antecedentes de su ordenanza reguladora, con esta tasa se pretendía igualmente garantizar la convivencia pacífica de los vecinos, así como también promover que las entidades financieras facilitaran el acceso a aquellas viviendas de las que eran propietarias y que estaban desocupadas, mediante alquileres sociales.

De esta sentencia se reproducen por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias los siguientes párrafos, que están en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo. Se trata de una parte de la argumentación empleada por el Alto Tribunal en esta sentencia que gira en torno al principio de legalidad en el ámbito tributario, que exige que la producción normativa deba realizarse por ley, como reflejo de la exigencia de la autoimposición o consentimiento del impuesto a través de los representantes, pero que adquiere ciertas peculiaridades en los tributos locales: regulación de los elementos esenciales del tributos por el legislador estatal y posterior integración normativa por la entidad local a través de las Ordenanzas Fiscales aprobadas por el Pleno Municipal, que es un órgano de carácter representativo.

Así, tras reproducir diversos preceptos legales reguladores de las tasas [el art. 2 de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre, LGT y el art. 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLRHL, en particular], se señala:
"Siguiendo la delimitación legal, cabe convenir que el establecimiento de una tasa exige el cumplimiento de una serie de condiciones *ex lege*. La tasa se liga inescindiblemente al servicio público o a la actividad administrativa a cuya realización venga obligado el ente local y al beneficio o la satisfacción que reporta al que la recibe, aún en aquellos supuestos prestados de oficio ´por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras`, de suerte que sea aquel que se beneficie el que los financie y no el resto de la comunidad que ningún beneficio individual obtiene. El sometimiento a las expresadas condiciones resulta ineludible para la legalidad de la tasa impuesta.

Pero no todo servicio público o actividad administrativa de prestación obligatoria por los entes locales pueden sujetarse al pago de una tasa, en tanto que el art. 21 excluye expresamente algunos de estos. Su denominador común es el de ser servicios esenciales para la comunidad, de la cual se benefician con igual intensidad -aún cuando su uso pueda ser distinto- el conjunto de los ciudadanos, por lo que todos deben contribuir a sufragarlos mediante los instrumentos tributarios o financieros dispuestos al efecto, entre los que no se encuentran las tasas por su carácter sinalagmático en relación con el concreto beneficio que obtiene el sujeto pasivo con el servicio o actividad que se le ha prestado, ´que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos`".

Y a continuación, el Tribunal Supremo desarrolla estas ideas -en una parte de la sentencia no reproducida en la del Tribunal Superior de Justicia de Canarias- poniendo el acento en la falta de delimitación precisa, en la norma reguladora del hecho imponible, del concreto servicio de vigilancia pública especial que se estaría gravando con esta tasa, que aquí -dada la previsión antes señalada del art. 21.1 c) del TRLRHL- debería diferenciarse del servicio de vigilancia pública general:

> "Ciertamente el servicio de vigilancia pública, entre cuyas manifestaciones ningún inconveniente existe para comprender los prestados por la Policía municipal dentro del ámbito competencial que le viene atribuido, en aquellos supuestos en los que no sea de carácter general, expresamente excluido de la sujeción de una tasa, puede presentar diversas manifestaciones, de carácter especial, que pudieran satisfacer intereses o necesidades individuales delimitadas a favor del sujeto pasivo, y que por ende, reuniendo los requisitos previstos, pudieran ser financiados mediante la correspondiente tasa.
>
> La primera exigencia, por tanto, es que se trate de supuestos distintos de los que se engloba dentro del servicio de vigilancia pública general, en el ámbito competencial propio, claro está, de la Policía municipal. Lo cual exige que la Ordenanza fiscal desglose y delimite concreta y acabadamente el hecho imponible de la tasa y su contenido (…) tratándose del hecho imponible, esto es, del presupuesto de hecho cuya realización origina el nacimiento de la obligación de contribuir el texto de la ordenanza fiscal ha de ser particularmente claro y preciso. La simple llamada a la prestación del servicio de vigilancia especial, carece de contenido delimitador y adecuado para cerciorarse de que

efectivamente se trata de un servicio distinto del de vigilancia pública general, y la referencia a la prevención de riesgo de usurpación de las viviendas propiedad de las entidades fiscales, en cuanto constituye un presupuesto de hecho tipificado como delito (…) no puede desglosarse del contenido propio de la vigilancia pública general y más en concreto de las funciones que con carácter general se le asigna a la Policía Local (…)".

Esto es algo que en gran medida ya había sido afirmado por el propio Tribunal Supremo en una parte de su argumentación anterior a esta que se conecta con el principio de legalidad tributaria. Puesto que al comienzo del mismo fundamento jurídico tercero de la sentencia, tras destacar la regulación "llamativamente parca, sobre todo en lo que se refiere a la descripción del hecho imponible, ´la prestación del servicio de vigilancia especial y prevención del riesgo de usurpación de las viviendas propiedad de las entidades financieras`", lo que le lleva a considerar conveniente recordar una sentencia anterior que reproduce en parte (precisamente la del año 2016 a la que haremos referencia de inmediato, pues es la segunda citada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias), se afirmaba con claridad:

"Bastaría la simple aplicación de la anterior doctrina para desestimar el presente recurso de casación, en tanto que definir y delimitar los servicios sujetos a la tasa en contraposición a los de vigilancia pública en general, supuesto de no sujeción del art. 21 del TRLHL, como los de ´prestación del servicio de vigilancia especial y prevención del riesgo de usurpación de las viviendas propiedad de las entidades financieras`, resulta tautológico, pues comprender el servicio de vigilancia especial constituye un supuesto que sin más desarrollo se nos muestra vacío de contenido, e inclusivo, pues la prevención del riesgo de usurpación de vivienda, que (…) constituye el tipo del art. 245 del CP , resulta un supuesto paradigmático de vigilancia pública en general. Sin que esta indefinición (…) pueda ser subsanado por una Memoria de la Policía Local describiendo los servicios que se prestan, en tanto que la misma carece de relevancia normativa alguna (…)".

2.2. El caso de la guardería rural

Y la segunda de las sentencias que menciona el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a la que el propio órgano judicial canario señala que guarda

"mayor similitud con el supuesto sometido a nuestra fiscalización jurisdiccional", es la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2016 (rec. 1720/2015, ponente D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco), que, como hemos adelantado ya, es citada y empleada en aquella otra sentencia del año 2019 cuyo contenido acabamos de exponer.

En este caso, el tributo municipal sobre el que se planteaba el problema jurídico elevado al Tribunal Supremo para su resolución, era una Tasa por Servicios de Guardería Rural establecida en un municipio de la provincia de Ciudad Real (Luciana). Y la principal duda jurídica planteada era similar a la suscitada en la posterior sentencia de 2019, al alegarse por los recurrentes la indefinición de las funciones de guardería rural en su ordenanza reguladora que impediría considerar quiénes son beneficiarios del servicio a efectos de someterles a la tasa y que también determinaría que en realidad se trataba de servicios de vigilancia general [excluidos por el antes mencionado art. 21.1 c) del TRLRHL]. En este caso de forma adicional se alegaba que en relación con las fincas que tenían reconocida la condición de cotos de caza, la ordenanza fiscal vulneraría un determinado precepto legal de la normativa autonómica castellanomanchega, que establece en estos supuestos la obligación de contratar un servicio de vigilancia privado.

De este modo, el Alto Tribunal, tras poner de relieve que en el texto de la norma no hay mayor concreción en cuanto a qué debe entenderse por "servicio de guardería rural" y que en la tramitación de la ordenanza de la tasa se emitió un informe del Secretario-Interventor en el que sí se indicaban las actuaciones en que consiste dicho servicio (entre otras, "la vigilancia en materia de fuegos, intrusos, edificaciones rurales, caminos, intromisiones en fincas contiguas por labores de arado, así como intervenir en conflictos individuales por deslindes y amojonamientos", que era lo señalado en el pasaje de una sentencia relativa a una tasa semejante de otro municipio), afirma ya que "no le falta razón a los recurrentes cuando denuncian que la Ordenanza Fiscal discutida no define qué deba entenderse por servicios de guardería rural y ese hecho incontestable no se ve desdicho por la circunstancia de que el informe del Secretario municipal, emitido para proponer una respuesta a las alegaciones presentadas por los vecinos en el trámite de información pública, reproduzca el pasaje de una sentencia en la que se definen tales servicios en relación con la Ordenanza de otro municipio. La delimitación del servicio que está en el origen

de la tasa discutida por relación con la establecida por otro ayuntamiento no subsana la indefinición en la que pueda haber incurrido la Ordenanza Fiscal aquí impugnada". Y a continuación se refiere al principio de legalidad en materia tributaria, que es el contexto en el que se sitúan los párrafos reproducidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Así, después de recoger la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este principio de legalidad tributaria en los tributos locales, señala lo siguiente, que son fragmentos de lo que la Sentencia del Tribunal Supremo recoge después:

> "Pues bien (…), determinada la posibilidad de que los municipios establezcan una tasa por la prestación de un concreto servicio y prefijados los rasgos generales de los elementos configuradores de ese tributo por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, el Pleno del Ayuntamiento, órgano de carácter representativo, ha de aprobar la correspondiente ordenanza fiscal no sólo para establecerla en su territorio sino también para regularla, concretando aquellas genéricas determinaciones legales, en el ejercicio de su autonomía.
>
> Tratándose del hecho imponible, esto es, del presupuesto de hecho cuya realización origina el nacimiento de la obligación de contribuir [artículo 20.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre)], el texto de la ordenanza fiscal ha de ser particularmente claro y preciso.
>
> (…)
>
> La falta de definición en la Ordenanza de esa clase de servicios impide afirmar que la delimitación del hecho imponible sea nítida y permita a los potenciales sujetos pasivos conocer con certeza y sin vaguedad el presupuesto que determina el nacimiento de su obligación de contribuir.
>
> No obstante, esta primera conclusión no podría acarrear consecuencia alguna si, pese a la indefinición de la norma, el hecho imponible apareciera claro y preciso por hacer referencia a un concepto que perteneciendo al acervo común de las máximas de experiencia resultara fácilmente aprehensible por la generalidad de los destinatarios de la norma. Si fuera así, se satisfaría la finalidad perseguida con la exigencia de que el hecho imponible sea conocido

cabalmente por los potenciales sujetos pasivos, esto es, que la prestación que han de satisfacer al Ayuntamiento sea previamente consentida por sus representantes, configurándose de este modo como una decisión adoptada por la comunidad de autoimponerse y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal de sus vecinos. (vid. SSTC 185/1995, de 15 de diciembre, FJ 3º; 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 9 º; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11º).

La mera referencia a la noción de ´guardería rural` no permite concluir, a juicio de esta Sala, con la suficiente precisión (al contrario de lo que, por ejemplo, ocurre con la noción de ´suministro de agua potable a las poblaciones`) cuáles son las prestaciones que integran ese servicio, impidiendo, por tanto, conocer los presupuestos que determinan el hecho imponible y, en particular, deslindar aquellos servicios de los de vigilancia general, por los que las entidades locales no pueden exigir una tasa, al impedirlo explícitamente el artículo 21.1.c) TRHL.

(…)

Así pues, el Ayuntamiento de Luciana ha establecido una tasa cuyo hecho imponible es la prestación del servicio municipal de guardería rural sin delimitar su contenido y sin que sea posible concretarlo acudiendo a las máximas de la experiencia ni a definiciones contenidas en el componente legal del ordenamiento jurídico vigente, pues no existen.

(…)

En opinión de esta Sala, desde las exigencias propias del principio de reserva de ley en materia tributaria, y en particular en lo que se refiere a la definición del hecho imponible, los ayuntamientos que decidan establecer esta tasa por guardería rural deben realizar el pequeño esfuerzo de definir clara y nítidamente en la correspondiente ordenanza fiscal el contenido de los servicios cuya prestación legitima su exacción (…)

Por ello, tampoco compartimos el criterio de la Sala de instancia, que avala la Ordenanza municipal impugnada porque en el informe emitido por el

> Secretario consistorial se contiene una definición de los servicios de guardería rural por referencia a la descripción que de los mismos hace una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ciudad Real número 1 en relación con una tasa igual establecido por otro municipio de la citada provincia. Las razones que justifican esta afirmación son las dos siguientes: (i) la definición de los servicios de guardería rural que presta otro ayuntamiento no pueden servir para justificar el cumplimiento por parte del de Luciana de aquella obligación; (ii) el informe del secretario municipal ni tiene carácter normativo ni es objeto de publicación en los correspondientes periódicos oficiales".

Esto es lo que lleva al Tribunal Supremo a la siguiente conclusión sintética, que no se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias:

> "La consecuencia de la indefinición del hecho imponible en una norma debidamente publicada es que (…) en este caso sea imposible discernir si algunas de las prestaciones que se someten a tributación son propias de los servicios de vigilancia pública en general, por los que las entidades locales no pueden exigir tasas [artículo 21.1.c) TRLH] (…) o si, en los casos de los cotos de caza, algunos de ellos son realizados por la seguridad privada que la normativa autonómica exige para que una finca rústica pueda ser considerada coto a los efectos de desarrollar en ella la actividad cinegética (…)".

VI. LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA

Finalmente, la desnaturalización del concepto de tasa a la que se refería el Tribunal Superior de Justicia de Canarias como idea sintética inicial y que marcaría el camino por el que el pleito se iba a resolver, es desarrollada desde otra perspectiva: la de las exigencias del principio de equivalencia, que habrían sido vulneradas (fundamentos jurídicos noveno y décimo).

Aunque debe señalarse que esto se hace después de reproducir (en el fundamento jurídico octavo) el art. 20 del TRLRHL (sus apartados 1 a 4), poniendo de relieve que es "heterodoxa en cuanto a su ubicación sistemática", pese a que en realidad no se emplea dicho precepto para lo que se expone a continuación, a diferencia de lo que sucede con el art. 24.2 del TRLRHL, que se cita después.

En este sentido, realiza primero determinadas consideraciones generales acerca del principio de equivalencia, tal como han sido interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (fundamento jurídico noveno).

"La Jurisprudencia del TS, a propósito del principio de equivalencia y provocación de costes (artículo 24.2 del TRLRHL), ha señalado en numerosas ocasiones que el principio citado es connatural a las tasas [por todas sentencia de 21 de marzo de 2007 (casa. Núm. 492/2002), FD. Tercero] e implica que el importe total estimado de dicho tributo no debería superar el coste real o previsible global o en su conjunto del servicio público o actividad de que se trate.

El principio de equivalencia debe fundamentar cualquier tasa, lo que se concreta a su vez en dos principios claramente diferenciados:

a) Principio de cobertura de costes: Atiende a la relación entre el coste del servicio o actividad y la recaudación proporcionada por las tasas, de tal modo que los ingresos derivados de la tasa deben tender a cubrir los costes necesarios para el mantenimiento del servicio, incluyendo la amortización del capital invertido en la prestación del servicio o actividad, sin que tales ingresos puedan exceder del coste total de prestación del servicio. En este sentido el art. 24.2 de la LRHL dispone: *"En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.*

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente" [la cursiva es añadida para mayor claridad del fragmento reproducido de la norma].

b) Principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida: atiende a la relación entre la prestación del servicio y la contraprestación (en sentido económico) que paga el usuario del mismo, de tal modo que ha de producirse una cierta equivalencia entre la recaudación derivada de la tasa y el valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio que recibe".

Y a continuación aplica estas exigencias del principio de equivalencia, en los términos en los que se ha entendido por la jurisprudencia, al supuesto enjuiciado, considerando que han sido vulneradas en otra manifestación de la desnaturalización de la figura de la tasa a la que se había referido previamente, lo que se conectaría con la antes señalada falta de determinación de los servicios y actividades administrativas del hecho imponible de la tasa. Aunque lo hace poniendo de relieve también aquí "el loable propósito perseguido por la corporación local", que ha actuado "con buena fe", por lo que el tribunal reprocha la actuación municipal "no sin cierto pesar" (fundamento jurídico décimo).

"Pues bien, no obstante el loable propósito perseguido por la corporación local, lo cierto es que no hace falta decir mucho más para afirmar, de modo categórico, que el tributo impugnado, atendiendo a sus elementos esenciales, así como a determinadas deficiencias -también visibles- de la propia Ordenanza que lo implantó, ha desnaturalizado la figura de la tasa, resultando asimismo patente que el municipio, sin duda con buena fe, ha pretendido hacer uso de la sedicente ´tasa ecológica` como una forma de obtención de recursos económicos. Y es que, como bien ha explicado la recurrente, lo cobrado en concepto de tasa, además de solventar el ignoto costo del servicio, opera como un auténtico medio de financiación del Ayuntamiento.

De ahí que, no sin cierto pesar, es función de esta Sala poner coto a dicha desviada pretensión recaudatoria de la demandada, declarando contraria a las precitas normas constitucionales y legales la disposición general recurrida que, por cierto, ni de lejos cumple el principio de equivalencia. Al menos, nada ha acreditado la entidad demandada al respecto, siendo seguro que lo recaudado merced a la controvertida tasa no tiene como finalidad solventar el servicio (también ignoto, en sus aspectos cruciales) que constituye el hecho imponible de la figura tributaria examinada".

Tras ello reproduce nuevamente aquellos párrafos de la sentencia que hemos mencionado con anterioridad acerca de la imprecisión, ambigüedad y falta de determinación de los servicios y actividades administrativas en la definición normativa del hecho imponible de la tasa, lo que colisionaría con cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo que se vuelve a citar (las dos sentencias mencionadas, de 22 de mayo de 2019 y de 19 de julio de 2016), recogiendo parcialmente algunos fragmentos de su contenido.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 28 de mayo de 2026, "no obstante el loable propósito perseguido por la corporación local", que ha actuado "con buena fe", ha anulado -"no sin cierto pesar"- la Ordenanza Fiscal del municipio grancanario de Mogán, que había sido aprobada en el mes de febrero de 2025, y que regulaba la denominada tasa por servicios y realización de actividades derivadas de la acción turística y la obligación de sostenibilidad. El argumento fundamental en el que se ha basado este pronunciamiento judicial, en los términos que hemos expuesto, es el de que la tasa turística de Mogán era una tasa desnaturalizada (no se identificaban en la definición normativa de su hecho imponible los servicios y actividades administrativas que la generarían ni se cumplían las exigencias del principio de equivalencia) que camuflaba un verdadero impuesto con fines de recaudación.

En este mismo sentido, ya a finales del mes de enero año 2025, cuando se conoció la versión inicial de su ordenanza reguladora, el profesor Rodolfo Espino Romero se había referido críticamente a la "aventura fiscal (…) del ayuntamiento de Mogán, donde se les ha ocurrido y han aprobado un algo híbrido que se podría llamar ´impuestasa` ya que el gravamen se bautiza con el nombre de tasa (porque ningún ayuntamiento puede crear impuestos) pero que realmente es un impuesto"[5].

[5] En el artículo de opinión "De inventadas, majaderías y mataperrerías fiscales", en *La Provincia. Diario de Las Palmas*, miércoles 29 de enero de 2025, pág. 23.

Y esta fue también alguna de las conclusiones a las que llegamos en los primeros meses de este año 2026 con ocasión de distintas ponencias, en las que nos aproximamos a esta nueva figura tributaria[6].

De este modo, por mencionar algunas de las ideas que defendimos entonces, realmente (más allá de su denominación normativa, y a partir de la configuración y estructura que recibe en su régimen jurídico)[7] nos encontrábamos ante un impuesto indirecto sobre el consumo específico de servicios de alojamiento en establecimientos turísticos en el municipio de Mogán, de devengo instantáneo y de liquidación periódica, aunque fuera de baja cuantía y mucha simplificación: en sus elementos de cuantificación se preveía la misma cantidad (0,15 euros por persona y día)[8], sin diferenciación de categorías de establecimientos, ni de personas[9]; y, sus aspectos subjetivos, desde la perspectiva de quién era el sujeto sobre el que se pretendía hacer recaer la carga tributaria a partir del principio de provocación de costes que habría inspirado el tributo (el turista), eran poco rigurosos, al preverse una simple repercusión potestativa por el sustituto (los propietarios de los inmuebles que, por consiguiente, podrían ser particulares que no se encargan de la explotación) al contribuyente (quien se aloje o pernocte en el establecimiento turístico)[10], pese a

[6] Se trata de las siguientes ponencias: "Los tributos turísticos en Canarias", en la *Jornada sobre problemas actuales de tributación local: la tasa de residuos y el Impuesto sobre Estancias Turísticas*, organizada por la Universidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, en Las Palmas de Gran Canaria, el 14 de enero de 2026; "La tasa por servicios y actividades derivadas de la acción turística y obligación de sostenibilidad", en el *Workshop sobre Tributación Ambiental en la UE. Pacto Verde Europeo y Objetivo 55*, organizado por la Cátedra Jean Monnet EU Green Tax, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, el 19 de febrero de 2026; y, "Actualidad normativa y jurisprudencial en tributos locales", en las *I Jornadas Regionales sobre Tributos Locales*, organizadas por la Asociación de Asesores Fiscales de Canarias, en Puerto del Rosario (Fuerteventura), el 12 de marzo de 2026.

[7] Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en una reiterada doctrina, se debe "examinar la verdadera naturaleza jurídica del tributo regulado (…) con independencia del *nomen iuris* utilizado en la letra del precepto, ya que (…) sería puro nominalismo entender que tal denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza fiscal, pues las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengan sometidas" (STC 73/2011, de 19 de mayo).

[8] *"Artículo 8.- Elementos de cuantificación. Cuota Tributaria. De conformidad con el artículo 24.3 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la especificidad de la tasa comprende el tipo de gravamen y la cuota tributaria, serán las cantidades que resulten de aplicar tarifas por pernoctación y día, en concreto 0,15 /día por alojamiento/día en los establecimientos turísticos del municipio de Mogán".*

[9] *"Artículo 5.- Bonificaciones y Exenciones. No se concederá exención ni bonificación alguna en la exacción de esta Tasa, salvo disposición legal en contrario, en función de lo establecido en el artículo 9 y la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales".*

[10] *"Artículo 3.- Sujetos pasivos. 1. Son sujetos pasivos contribuyentes, en tanto les refieran, afectan y beneficien de forma particular, las personas señaladas en el artículo 36 de la Ley General Tributaria que pernocten/se*

que ello encontrara su justificación en un intento de respetar la regulación legal de los sujetos pasivos en *"las tasas establecidas por razón de los servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales"* [art. 23.2 a) del TRLRHL][11]. Por tanto, se trataba en realidad de un impuesto sobre la capacidad económica, además, con una finalidad fiscal o recaudatoria general, al no preverse una afectación de las sumas recaudadas a gastos determinados relacionados con el fomento del turismo o con finalidades de protección medioambiental.

Por otro lado, a partir de lo anterior, y dejando a un lado otras dudas de legalidad de la regulación de la ordenanza a partir de las previsiones normativas sobre las tasas en el TRLRHL (como las relativas al devengo)[12], en realidad gran parte de los supuestos elementos esenciales de este tributo contenidos en su ordenanza reguladora constituían una simple fundamentación de este que era verdaderamente un impuesto especial sobre el consumo, al tiempo que los mecanismos que habían servido para la determinación de cuota tributaria, en una especie de tributo de cupo o de reparto peculiar. Este sería el caso, fundamentalmente, del *"hecho imponible"*, relativo a determinados *"…servicios…actividades…derivadas de la acción turística y obligación de sostenibilidad…"* y la *"base imponible"*, en torno a *"…costes imputados a acción turística…"*[13]. Estos supuestos *"hecho imponible"* y *"base imponible"* se

alojen/hospeden en establecimientos turísticos en el municipio de Mogán. 2. Tendrán la condición de sustitutos del contribuyente, los propietarios de los inmuebles con establecimiento turístico con alojamiento en el municipio de Mogán, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiario".

[11] *"2. Tendrán la condición de sustitutos del contribuyente: a) En las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios".*

[12] Dispone, a este respecto, el art. 26.2 del TRLRHL, después de haberse previsto en el apartado 1 anterior que las tasas *"podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal (…) a) Cuando (…) se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad (…)"*: *"Cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico de ésta, y así se determine en la correspondiente ordenanza fiscal, el devengo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en la utilización privativa, el aprovechamiento especial o el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el período impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos que se establezcan en la correspondiente ordenanza fiscal".* Por su parte, disponía el art. 6 de la ordenanza, dedicado al *"Devengo y Período impositivo"*: *"1. La obligación de contribuir, nacerá desde que tenga lugar la prestación los servicios, si bien se entenderá, dada la naturaleza de recepción obligatoria y devengo periódico, con fundamento en el principio de provocación de costes, que tal prestación tiene lugar cuando estén establecidos y en funcionamiento, se realicen actividades de competencia local derivadas de la actividad turística y la obligación sostenibilidad. 2. Las cuotas/tarifas se devengarán periódicamente, por periodos semestrales en función de las pernoctaciones registradas"*. Por tanto, aunque la norma es algo confusa al distinguir el nacimiento de la obligación de contribuir y el devengo de las cuotas/tarifas, se preveía más bien un tributo instantáneo (por cada pernoctación) de liquidación periódica (por períodos semestrales). Esto quedaba confirmado desde la regulación del régimen de autoliquidación (art. 9), en el que se preveían dos plazos para autoliquidar: del 1 al 20 de abril, para autoliquidar las estancias realizadas del 1 de octubre del año anterior al 31 de marzo del año en curso; y, del 1 al 20 de octubre, para autoliquidar las estancias realizadas del 1 de abril al 30 de septiembre del mismo año.

conectaban con determinadas partidas presupuestarias del año 2024 anterior, que constituían el origen de una serie de fases de cálculo que concluían en la antes mencionada cantidad de 0,15 euros por persona y día: determinación de total de costes no financiados de servicios y actividades (1); determinación total de costes no financiados de servicios y actividades imputados a la acción turística, que se configuraba como base imponible (2); y, determinación de coste por día y plaza alojativa, que se entendía que era la cuota tributaria (3)[14].

Lo anterior quedaría confirmado también desde otra perspectiva: si se estableciera un "Impuesto" Autonómico sobre Estancias Turísticas, en la línea de las dos Proposiciones de Ley presentadas en el Parlamento de Canarias a finales del año 2024[15], y cuya posibilidad también se mencionó específicamente en el Dictamen de la Comisión sobre la Revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de finales del año 2025[16], ¿sería compatible con dicho "impuesto" autonómico esta "tasa" del municipio de Mogán?.

En nuestra opinión, no, y claramente no, porque en ambos casos, llámese "impuesto", llámese "tasa", por la norma correspondiente, se trataría en realidad de impuestos sobre estancias turísticas.

---

[13] *"Artículo 7.- Base imponible / Base liquidable. La base imponible se determinará, atendiendo al principio de equivalencia del global de los costes de los servicios y realización de actividades descritas en el Hecho Imponible. Para la ponderación de la imputación de los costes de estos servicios y actividades, y así delimitar la esencialidad misma de la afección a la acción turística, se tomará como base la referencia demográfica, costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable de los servicios o actividades por cuya prestación o realización se exige la tasa".*

[14] Esto se explicaba con bastante detalle en la *Memoria de Dirección de Tasa por prestación de servicios y realización de actividades derivadas de la Acción Turística y la Obligación de Sostenibilidad*, elaborada por el Director General de Mogán Gestión Municipal S.L, GESTIONA, de 27 de noviembre de 2024. A esta *Memoria de Dirección* se remitía el *Informe Técnico Económico*, de la funcionaria adscrita a la unidad administrativa de Intervención, de 28 de noviembre de 2024, que se empleó en la tramitación de la ordenanza de la nueva tasa.

[15] Nos referimos a la Proposición de Ley (del Grupo Parlamentario Socialista) de creación del impuesto sobre estancias turísticas en Canarias (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, de 29 octubre de 2024; y, a la Proposición de Ley (del Grupo Parlamentario Nueva Canarias-Grupo Canarista) por la que se crea y regula el impuesto sobre estancias turísticas (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, de 5 de noviembre de 2024)

[16] Se trata del Dictamen de la Comisión sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, 12 noviembre 2025). En el apartado *"VIII. Otras reflexiones y aportaciones en materia económica y fiscal (...)"*, se recogen *"aquellas aportaciones y reflexiones realizadas por las distintas personas comparecientes en las sesiones de la comisión y por los diferentes grupos parlamentarios participantes que, sin concitar un apoyo mayoritario, pudiera constituir materia objeto de estudio para la definición de la política económica de Canarias"*. Y entre ellas se encuentran las siguientes: *"9. Estudiar la viabilidad de mejorar la fiscalidad sobre estancias turísticas, con posibilidad de establecer excepciones para los residentes. 10. Estudiar la creación de un impuesto sobre estancias turísticas con posibilidad de establecer excepciones para los residentes fiscales en Canarias"*.