

**SINGULARIDADES DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL Y
GRAVAMEN FISCAL SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ.
(Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILLO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales
M^a ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)

SINGULARIDADES DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL Y GRAVAMEN FISCAL SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES

DIRECTORA:

MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS

AUTORES:

DANIEL CASAS AGUDO

MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS

MARÍA DOLORES GUERRERO MUÑOZ

ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ

CARLOS FERNANDO LUNA QUESADA

ADRIANA FABIOLA MARTÍN CÁCERES

LUIS MOCHÓN LÓPEZ

JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO

Proyecto de Investigación “Servicios públicos y entidades públicas: eficiencia, financiación y control” DER2014-53975-P del Ministerio de Economía y Competitividad y cofinanciado con fondos FEDER



GRANADA, 2017

© AUTORES.
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico:aurena@cemci.org
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-19-3
Depósito legal: GR-1491/2017

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN CEMCI	17
INTRODUCCIÓN A LA OBRA Y JUSTIFICACIÓN. DRA. MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS	21
PRIMERA PARTE: LAS PECULIARIDADES DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL	31
CAPÍTULO I. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y HACIENDAS MUNICIPALES. ANÁLISIS DE ALGUNAS CUESTIONES CONFLICTIVAS EN MATERIA DE ORDENANZAS FISCALES. DR. DANIEL CASAS AGUDO	33
1. INTRODUCCIÓN. ESPECIAL DIMENSIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA A NIVEL MUNICIPAL. CUESTIONES CONFLICTIVAS	37
2. PARTICULARIDADES DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL DESDE LA ÓPTICA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	41
2.1. PODER TRIBUTARIO LOCAL: ENTRE AUTONOMÍA FINANCIERA Y RESERVA DE LEY.	42

2.2. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE REPRESENTACIÓN POPULAR Y FLEXIBILIDAD DE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA LOCAL. REFLEXIÓN SOBRE LA ESPECIAL CAPACIDAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES	47
2.3. MANIFESTACIONES CONCRETAS DEL CARÁCTER CUASI PRIMARIO DE LAS ORDENANZAS FISCALES.....	54
3. LAS POSIBLES ELEVADAS DOSIS DE DISCRECIONALIDAD DE LA REGULACIÓN DE LAS TASAS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES Y EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.....	58
4. LA MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA (O INFORME TÉCNICO-ECONÓMICO) COMO PARÁMETRO DE ENJUICIAMIENTO DE LA LEGALIDAD DE LA ORDENANZA FISCAL DE ESTABLECIMIENTO O MODIFICACIÓN DE UNA TASA.....	63
4.1. SUPUESTOS EN LOS QUE RESULTA PRECEPTIVA Y CONSECUENCIAS DE SU AUSENCIA O INSUFICIENCIA	68
4.2. REQUISITOS DE CONTENIDO DE LA MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA	71
5. CONSIDERACIONES FINALES	73

CAPÍTULO II. LOS PROCEDIMIENTOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES: LGT VERSUS TRLHL. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. MG. CARLOS FERNANDO LUNA QUESADA	77
--	----

1. LOS PROCEDIMIENTOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES: LGT VERSUS TRLHL.....	81
1.1. APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS LOCALES	81

1.2.	SUPUESTOS DE DIFÍCIL ENCAJE EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA	
	LOCAL PROCEDENTES DE LA LGT	82
1.2.1.	La gestión tributaria local mediante padrones.....	82
1.2.2.	La gestión compartida de determinados tributos locales.....	88
1.2.3.	Diferencias organizativas en las Entidades Locales.....	90
1.3.	CAPACIDAD AUTONORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	94
2.	NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	96
2.1.	TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA.....	98
2.1.1.	Los expedientes electrónicos	98
2.1.2.	Los actos de instrucción.....	100
2.1.3.	Los registros electrónicos	102
2.2.	NUEVOS TRÁMITES PROCEDIMENTALES	110
2.2.1.	Las novedades en las medidas provisionales.....	111
2.2.2.	El período extraordinario de prueba	113
2.2.3.	Las actuaciones complementarias	113
2.2.4.	La tramitación simplificada.....	114
2.3.	LAS NOTIFICACIONES.....	117
2.3.1.	Notificaciones electrónicas.....	120
2.3.2.	Notificaciones en papel	125
2.3.3.	Las publicaciones de anuncios	126
2.4.	LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y PLANIFICACIÓN NORMATIVA APLICADOS A LAS ORDENANZAS FISCALES	127
2.4.1.	Principios de buena regulación.....	130
2.4.2.	Planificación normativa.....	133
2.4.3.	Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración	134

SEGUNDA PARTE: LAS ENTIDADES LOCALES ANTE LA IMPOSICIÓN ESTATAL.....	137
--	-----

CAPÍTULO III. LAS ENTIDADES LOCALES EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES.

DRA. ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ.....	139
--------------------------------------	-----

1. INTRODUCCIÓN.....	143
2. LAS ENTIDADES LOCALES COMO SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES TOTALMENTE EXENTOS.....	148
3. LA BONIFICACIÓN POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	159
3.1. SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y FORMAS DE GESTIÓN: ASPECTOS GENERALES.....	161
3.2. PRESUPUESTO DE HECHO DE LA BONIFICACIÓN.....	167
3.2.1. Formas de gestión del servicio público y su incidencia en la aplicación de la bonificación. Análisis del requisito subjetivo.....	167
3.2.2. Delimitación de los servicios públicos integrados en el ámbito de aplicación de la bonificación. Análisis del requisito objetivo.....	170
3.2.2.a) Servicios de competencia local.....	171
3.2.2.b) Servicios de competencia provincial. ...	178
3.3. CUANTIFICACIÓN DE LA BONIFICACIÓN Y OTRAS CUESTIONES.....	179

CAPÍTULO IV. LA NO SUJECCIÓN AL IVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

DRA. MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS.....	183
--------------------------------------	-----

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: EL IVA Y LAS ENTIDADES LOCALES.....	187
1.1. NORMATIVA EUROPEA VERSUS REGULACIÓN ESPAÑOLA.....	190

1.2. REDACCIÓN ANTERIOR VERSUS TEXTO ACTUAL TRAS LA REFORMA DEL ART. 7.8 DE LA LIVA	196
2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	199
2.1. NO SUJECIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.....	201
2.1.1. Ente público o Administración pública española a nivel local	204
2.1.2. Actuación como autoridad pública.....	206
2.1.3. Actuación directa de las Administraciones Públicas	210
2.2. SUJECIÓN O NO DE OTROS ENTES, ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	214
2.2.1. Prestación de servicios mediante encomiendas de gestión.....	216
2.2.2. Prestaciones “internas” de servicios a las Administraciones públicas	219
3. GRATUIDAD O PAGO DE TRIBUTOS POR LOS BIENES Y SERVICIOS.....	227
4. OPERACIONES SUJETAS EN TODO CASO	232
4.1. EXCEPCIÓN POR DISTORSIONES GRAVES DE LA COMPETENCIA	234
4.2. RELACIÓN DE ACTIVIDADES QUE SE EXCEPCIONAN.....	238
5. ALGUNAS BREVES CONCLUSIONES	242

**CAPÍTULO V. LAS CONCESIONES
ADMINISTRATIVAS Y EL IVA: ANÁLISIS
DE LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE TRIBUTOS.**

DRA. MARÍA DOLORES GUERRERO MUÑOZ 247

1. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO MODALIDAD GESTORA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	251
2. NO SUJECIÓN AL IVA DEL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS.....	254

3.	SUJECCIÓN AL IVA DE LAS CONTRAPRESTACIONES RECIBIDAS DE LOS USUARIOS	256
3.1.	NATURALEZA DE LA CONTRAPRESTACIÓN EXIGIDA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	256
3.2.	SUJECCIÓN A TENOR DE LA NORMATIVA RECOGIDA EN LA LEY 37/1992 DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO.....	269
4.	SUJECCIÓN AL IVA DE LOS CÁNONES A SATISFACER A LA ADMINISTRACIÓN.....	271
5.	SUJECCIÓN AL IVA DE LOS CÁNONES A SATISFACER POR LA ADMINISTRACIÓN	274
6.	CONSIDERACIÓN DE LAS SUBVENCIONES VINCULADAS AL PRECIO.....	275
6.1.	REGULACIÓN EN EL DERECHO COMUNITARIO: REQUISITOS.....	275
6.2.	REGULACIÓN EN LA LEY 37/1992, DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO.....	282
7.	SUJECCIÓN AL IVA DE LA REFACTURACIÓN DE GASTOS A LOS CONCESIONARIOS	288
8.	SUJECCIÓN AL IVA DE LAS REVERSIONES DE BIENES.....	290
9.	SUJECCIÓN AL IVA DEL RESCATE DE CONCESIONES.....	294
10.	ANÁLISIS DE SERVICIOS PRESTADOS MEDIANTE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA	296
10.1.	CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN Y GRAVAMEN EN RELACIÓN CON EL APARCAMIENTO MUNICIPAL.....	296
10.1.1.	No sujeción al IVA del otorgamiento de la concesión administrativa	296
10.1.2.	Sujeción al IVA del canon que se paga a la Administración	297
10.1.3.	Sujeción por la formalización de las Actas de recepción	298
10.1.4.	Sujeción al IVA de la reversión de bienes al Ayuntamiento.....	300
10.1.4.a)	Sujeción del rescate anticipado de una concesión administrativa.....	300

10.1.4.b) Sujeción al IVA una vez transcurrido el plazo de la concesión	300
10.2. OPERACIONES RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN DEL APARCAMIENTO.....	301
11. EXPLOTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CAFETERÍA Y COMEDOR	302
11.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO.....	302
11.2. SUJECIÓN AL IVA DE LOS CÁNONES QUE SE SATISFACEN.....	305

CAPÍTULO VI. LAS EXENCIONES EN EL IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS A FAVOR DE LAS ENTIDADES LOCALES

DRA. ADRIANA FABIOLA MARTÍN CÁCERES	309
---	-----

1. EL IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS. CARACTERIZACIÓN	313
2. LA SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES AL ITPAJD	321
2.1. SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA MODALIDAD DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES ONEROSAS.....	321
2.1.1. Las operaciones sujetas al ITPO en las actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico.....	321
2.1.2. Otras operaciones sujetas al ITPO.....	334
2.2. SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA MODALIDAD DE OPERACIONES SOCIETARIAS.....	341
2.3. SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA MODALIDAD DE ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	343
3. LAS EXENCIONES ESTABLECIDAS A FAVOR DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ITPAJD	346
4. LAS OBLIGACIONES FORMALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES EXENTAS	350

TERCERA PARTE: LAS ENTIDADES LOCALES ANTE LA FISCALIDAD LOCAL.....	353
--	-----

CAPÍTULO VII. LA DELIMITACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES A EFECTOS CATASTRALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS BIENES INMUEBLES DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES Y SU TRIBUTACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	
DR. LUIS MOCHÓN LÓPEZ.....	355

1. INTRODUCCIÓN.....	359
2. LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS TITULARES CATASTRALES, EL HECHO IMPONIBLE Y LOS SUJETOS PASIVOS EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	359
3. LA DEFINICIÓN CATASTRAL DE BIENES INMUEBLES	363
3.1. LA PARCELA Y EL INMUEBLE CATASTRAL COMO CONCEPTOS DIFERENCIADOS	364
3.2. LA CONSTRUCCIÓN COMO ELEMENTO INTEGRADO EN LA PARCELA CATASTRAL	367
4. LA NATURALEZA DE LOS BIENES INMUEBLES A EFECTOS CATASTRALES	369
4.1. LA TRADICIONAL DISTINCIÓN ENTRE INMUEBLES URBANOS Y RÚSTICOS	369
4.2. LOS BIENES INMUEBLES DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES	377
5. PARTICULARIDADES EN LA TRIBUTACIÓN DE LOS INMUEBLES CUANDO EL TITULAR ES EL PROPIO ENTE LOCAL	380

CAPÍTULO VIII. BENEFICIOS FISCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS IMPUESTOS MUNICIPALES Y TASAS LOCALES

DR. JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO..... 387

1	INTRODUCCIÓN.....	391
2.	SUPUESTO DE NO SUJECCIÓN DEL ART. 80.1 LRBRL.....	394
3.	BENEFICIOS FISCALES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL TRLRHL.....	399
3.1.	IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.....	401
3.1.1.	No sujeción de determinados bienes de dominio público.....	403
3.1.2.	Exención de determinados inmuebles propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.....	405
3.2.	IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.....	409
3.3	IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA.....	411
3.4.	IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS.....	413
3.5.	IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA.....	416
3.6.	TASAS LOCALES.....	421

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, ha venido desarrollando durante estos últimos años un amplio catálogo de publicaciones tratando de abarcar aquellos temas novedosos que se han considerado de interés para nuestros usuarios y suscriptores, bien por ser novedades legislativas, bien por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las funciones propias de la administración, especialmente de los ayuntamientos, diputaciones y otros entes locales, como se recoge en el Proyecto de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua aprobado por el Consejo Rector de este Centro para el cuatrienio 2016-2019.

El CEMCI evidencia experiencia y práctica aunando formación e investigación, manteniéndose una estrecha colaboración entre el Programa de Formación y el Programa de Publicaciones del CEMCI, así como la imprescindible divulgación de sus actividades para cerrar un circuito de calidad académica contrastada, siendo nuestro principal destinatario el personal que presta servicios en las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local.

El Programa de Publicaciones y Documentación del CEMCI incluye la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información a través de nuestra biblioteca, que forma parte del Centro de Documentación Virtual.

La actividad editorial actualmente se lleva a cabo tanto en formato electrónico como en formato en papel, dando contenido a las distintas colecciones del Centro.

La obra que presentamos titulada “Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las entidades locales”, ha sido elaborada por un valioso grupo de especialistas en la materia, y dirigida por Dña. María José Fernández Pavés, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada. Los profesores que han colaborado en esta obra son D. Daniel Casas Agudo, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, el Sr. Magistrado Carlos Fernando Luna Quesada, Jefe del Servicio de Gestión Recaudatoria del Servicio Provincial Tributario de la Excm. Diputación Provincial de Granada, Dña. Antonia Jabalera Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, Dña. M^a Dolores Guerrero Muñoz, Viceinterventora del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María – Cádiz–, Dña. Adriana Fabiola Martín Cáceres, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Laguna, D. Luis Mochón López, Catedrático Acreditado y Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada y, por último, D. Juan José Romero Abolafio, Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada.

Con esta obra se pretende analizar en profundidad y de forma global, todas las diferencias que se plantean a la hora de que las Entidades Locales desarrollen su poder tributario local, de una parte; así como también de otra, el tratamiento que reciben en su caso como posibles sujetos pasivos de los tributos estatales e incluso locales, junto a los supuestos en que quedan excluidas de gravamen por los mismos de acuerdo a la normativa impositiva vigente.

El establecimiento y regulación de los tributos locales implica toda una serie de cuestiones divergentes de las que marcan el ejercicio de su poder tributario tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas. Igualmente, en la aplicación y exigencia de sus tribu-

tos propios, las actuaciones y procedimientos a desarrollar por las Administraciones tributarias locales tienen muchas veces un difícil encaje en el marco diseñado por la normativa estatal.

A lo largo de este manual se estudian situaciones de gran importancia como en qué supuestos una Entidad Local va a quedar gravada por el IVA o por el Impuesto sobre Sociedades, los posibles beneficios fiscales de los que pueden disfrutar las Entidades Locales como tales entes públicos en otras figuras impositivas estatales como el ITPAJD, e incluso locales como el IAE o el Impuesto de Vehículos por ejemplo, y también en las tasas locales, entre otros temas de gran interés.

Por último, deseamos agradecer a los autores el magnífico trabajo realizado, así como a todos ustedes, nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

CEMCI

INTRODUCCIÓN A LA OBRA Y JUSTIFICACIÓN

I.

Con esta obra que el lector tiene entre sus manos, hemos pretendido un conjunto de estudiosos y profesionales apasionados por la Hacienda local, si se nos permite la expresión, analizar en profundidad y de forma global, todas las diferencias que se plantean a la hora de que las Entidades Locales desarrollen su poder tributario local, de una parte; así como también de otra, el tratamiento que reciben en su caso como posibles sujetos pasivos de los tributos estatales e incluso locales, junto a los supuestos en que quedan excluidas de gravamen por los mismos de acuerdo a la normativa impositiva vigente. Ambos aspectos son complementarios, en tanto que necesariamente ocupan y seguramente también preocupan a sus respectivas Corporaciones, a la hora de su quehacer diario y cotidiano en materia tributaria y fiscal; puesto que tanto el correcto, ágil y tempestivo ingreso de sus diferentes recursos tributarios, como a su vez también, la delimitación concreta y con claridad de los supuestos en que han de quedar gravadas por los tributos de los otros entes públicos y, en su caso, en qué medida puedan verse favorecidas por beneficios fiscales que les resulten aplicables, inciden igualmente en su situación financiera y sostenibilidad económica.

Sin duda alguna, el establecimiento y regulación de los tributos locales implica toda una serie de cuestiones divergentes de las que marcan el ejercicio de su poder tributario tanto por el Estado como

por las Comunidades Autónomas, fundamentalmente por la ausencia de capacidad legislativa que, sin embargo, sí pueden ejercer las otras dos entidades públicas territoriales mencionadas; y ello no obstante, partiendo de que constitucionalmente sí tienen reconocido ese poder tributario local, en el marco de su autonomía y suficiencia financiera. Igualmente, en la aplicación y exigencia de sus tributos propios, las actuaciones y procedimientos a desarrollar por las Administraciones tributarias locales tienen muchas veces un difícil encaje en el marco diseñado por la normativa estatal, básicamente la Ley General Tributaria y sus Reglamentos de desarrollo; marco general que, a su vez, no se corresponde tampoco en bastantes ocasiones, con la escasa regulación específica contenida en el texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales sobre cada uno de ellos, lo cual conlleva una complejidad añadida a la ya de por sí implícita en la gestión y recaudación tributarias, además de una cierta inseguridad en el actuar de los órganos que han de aplicar los tributos locales.

II.

Por ello, en la primera parte de este trabajo colectivo dedicada a las peculiaridades del poder tributario local, se aborda como punto de arranque el estudio y análisis de algunas cuestiones conflictivas en materia de Ordenanzas fiscales, desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria como uno de los elementos clave de nuestro sistema fiscal en relación con las Haciendas locales y sus limitaciones derivadas de esa ausencia de capacidad legislativa básicamente, dada su especial dimensión e implicaciones prácticas inexorablemente colegidas a la necesaria autonomía financiera y también imprescindible suficiencia de recursos locales; tales como el ámbito de las tasas locales y su establecimiento, fijación y regulación en general, el principio de interdicción de la arbitrariedad en la elaboración, tramitación y aprobación de dichas Ordenanzas fiscales, o la precisa memoria económico financiera o informe técnico económico para el establecimiento de dichas tasas y, además también, no lo olvidemos, para la creación de los cercanos a ellas aunque quizá más conflictivos precios públicos.

Junto a ello, también se dedica otro capítulo de dicha parte inicial a los procedimientos de aplicación de los tributos locales, desde el punto de vista de la necesaria y no siempre fácil coexistencia entre la regulación de la Ley General Tributaria y del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, incorporando por supuesto las novedades que se han venido a introducir en dicho ámbito por la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común; resaltando aspectos de difícil encaje o equilibrio entre ambas, como son los supuestos de gestión local mediante padrones, matrículas o censos y listas cobratoria, u otros en algunas ocasiones vinculados a ello pero no necesaria ni exclusivamente siempre así, caso de la gestión compartida esencialmente del IBI y del IAE, además de las múltiples diferencias organizativas en esta materia por parte de las muy distintas Entidades locales de nuestro país, junto a su capacidad de autoregulación o autonormación en bastantes aspectos. Igualmente, se abordan cuestiones novedosas introducidas o desarrolladas por dicha norma administrativa reciente, tales como la tramitación electrónica en la Administración local, la incorporación de trámites novedosos en los procedimientos, las siempre conflictivas aunque imprescindibles notificaciones en sus diversas tipologías, o los actuales principios de buena regulación y planificación normativa aplicados a las Ordenanzas fiscales, junto a la participación ciudadana en su procedimiento de elaboración.

III.

Por otra parte, en segundo lugar, a nadie se le escapa la gran importancia que tiene la delimitación exacta y precisa de, en qué supuestos, una Entidad Local va a quedar gravada por el Impuesto sobre el Valor Añadido o por el Impuestos sobre Sociedades por ejemplo, y en cuáles otros no resultará sujeta; unido en el primer caso además, a las consecuencias que ello implica sobre la facultad de repercutir o no el IVA para, con ello, recuperar el impuesto soportado a su vez de sus proveedores y demás empresarios que le prestan servicios o, por el contrario, soportarlo como un consumidor final sin posibilidades de reembolso. Junto a los posibles beneficios fiscales de los que pueden disfrutar las Entidades Locales como tales entes

públicos en otras figuras impositivas estatales como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, e incluso locales como el Impuesto sobre Actividades Económicas o el Impuesto de Vehículos por ejemplo, y también en las tasas locales; además de las implicaciones en cuanto a la fijación de los sujetos pasivos o deudores del tributo y la posible repercusión de la deuda tributaria satisfecha, fundamentalmente ahora en el ámbito de los bienes inmuebles de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

De aquí que la segunda parte de esta obra se dedique al repaso detallado y minucioso del tratamiento que reciben las Entidades Locales en la regulación de los diferentes tributos que conforman la imposición estatal y que pueden gravarlas en cierta forma, como son el citado Impuesto sobre Sociedades con una regulación bastante reciente proveniente de la llamada “reforma fiscal”; el Impuesto sobre el Valor Añadido, donde se analizan tanto la regulación establecida igualmente como modificación operada por este proceso reformador en relación con las entregas de bienes y prestaciones de servicios llevadas a cabo por las Administraciones públicas locales, como la correspondiente a un aspecto esencial para dichas Corporaciones, su aplicación en el ámbito de las concesiones administrativas, ambas materias en tanto que supuestos inicialmente de no sujeción al impuesto cuando se reúnan todas las condiciones necesarias para esos casos establecidos en la ley.

O también, aunque con una problemática cuya regulación ha resultado menos cambiada en los últimos tiempos, los beneficios fiscales de los que pueden gozar en el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en sus múltiples vertientes aplicativas, una vez resulten en su caso gravadas las Entidades locales por dicha figura impositiva; junto a la sujeción o no y los posibles beneficios fiscales, en su caso, de los que puedan disfrutar igualmente dichas Corporaciones de nuestro país, ahora en el marco de la fiscalidad local tanto impositiva como a nivel de tasas establecidas por otras Entidades también locales, pero de diferente

alcance o naturaleza o, simplemente, distintas en su personalidad aunque del mismo nivel territorial, ahora ya en la tercera y última parte de este trabajo colectivo dedicada como venimos diciendo al papel que juegan las Entidades locales en la fiscalidad local.

IV.

Por tanto, la segunda parte de esta obra aborda, de un lado, la situación que ocupan las Entidades locales como posibles obligados tributarios sometidos a gravamen por el Impuesto sobre Sociedades, en tanto que sí están sujetos al mismo de acuerdo a su ley reguladora actual; aunque en su cualidad de entidades exentas de pago en su totalidad o, por el contrario, que pueden disfrutar simplemente de una bonificación fiscal por la prestación de los servicios públicos locales que llevan a cabo, atendiendo concretamente a la forma de gestión de los mismos según la normativa vigente, unido a la delimitación de los servicios públicos integrados en su ámbito de aplicación, tanto a nivel municipal como provincial. Junto a ello, entrando ya en el ámbito de la imposición indirecta, se analizan igualmente las exenciones de que pueden gozar las Entidades Locales en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aplicables de entrada a sus tres conocidas modalidades (Transmisiones Patrimoniales Onerosas, Operaciones Societarias y Actos Jurídicos Documentados); aunque centrándose sobre todo en las de sus actuaciones vinculadas a la ejecución del planeamiento urbanístico dentro de la primera modalidad, además de estudiarse también las obligaciones formales con las que deben cumplir, no obstante resultar exentas de pago por dichas operaciones.

Además, también se abordan en esta segunda parte en sendos capítulos, dos supuestos muy relevantes que afectan a las Entidades locales en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, y que parten en ambos casos de su no sujeción de entrada a dicho impuesto; bien atendiendo al carácter subjetivo de las Administraciones públicas locales que entregan bienes o, sobre todo, prestan servicios en dicha condición y con esa naturaleza, de manera directa, sin obtener a

cambio contraprestación alguna o bien recaudando por ello una tasa básicamente, completado con la referencia a los supuestos que ahora explícitamente se consideran incluidos en este marco delimitado por los requisitos legalmente establecidos (órganos técnico jurídicos o encomiendas de gestión), además de excluir del mismo algunos supuestos tasados recogidos en la norma, fundamentalmente por exigencia europea.

O bien, de otro lado, en su ámbito objetivo de actuación, por la delimitación en tanto que actuaciones públicas sometidas al régimen de concesión administrativa, ahora como forma indirecta admitida de gestión de los servicios públicos, y que igualmente no resultan sujetas de entrada al Impuesto sobre el Valor Añadido, pero no en la integridad de los aspectos que implica esta figura; analizando separadamente su otorgamiento, las contraprestaciones que pueden recibirse de los usuarios del servicio prestado, los cánones que pueden percibirse por la Administración local de los concesionarios o, a la inversa, que ésta deba abonarles, además de hacerse ciertas consideraciones sobre las subvenciones vinculadas al precio, la refacturación de gastos a los concesionarios, las reversiones de bienes o el rescate de la concesión, para concluir con el análisis específico de algunos de los supuestos más habituales e interesantes desde el punto de vista práctico al respecto (caso de los aparcamientos municipales en toda su amplitud, o de los servicios de cafetería y comedor, por ejemplo).

V.

Finalmente, la tercera y última parte de esta obra pero no por ello menos importante, aborda como hemos adelantado la situación que ocupan las Entidades locales en el mapa de la fiscalidad igualmente local, en tanto que posibles sujetos sometidos en principio a su gravamen; que no obstante, pueden quedar finalmente libres de su pago total o parcialmente mediante el establecimiento de exenciones, bonificaciones o, en general, beneficios fiscales de los que gozan por establecerlo así la ley, o bien que pueden ocupar

una posición específicamente definida como tales posibles sujetos pasivos con un régimen jurídico propio y peculiar. Empezando por esto último, uno de sus capítulos se dedica a delimitar los bienes inmuebles a efectos catastrales, centrándose fundamentalmente en los bienes inmuebles de características especiales y su tributación en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, partiendo de la relación existente entre titulares catastrales y sujetos pasivos del mismo como realizadores de su hecho imponible, así como de la definición misma de bien inmueble y sus diversas modalidades; para concluir analizando en profundidad las situaciones, cuando menos peculiares, que puedan darse respecto de aquéllos inmuebles en concreto, por el hecho de ser la Entidad local la titular del mismo, además por supuesto de los casos en que no queda sujeta por su confusión con el sujeto pasivo.

Para concluir, el trabajo que cierra esta obra colectiva aborda el estudio y análisis de los diferentes beneficios fiscales de los que pueden disfrutar las Entidades locales tanto en los impuestos municipales como en las tasas locales; iniciando su desarrollo con el supuesto específicamente recogido en este caso en la Ley de Bases de Régimen Local en relación con los bienes comunales y demás de dominio público, que trae causa del art. 132 de la Constitución española como se sabe. A continuación, partiendo ya del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales básicamente, se repasan dichos beneficios fiscales en cada uno de los impuestos municipales, tales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (que, dicho sea de paso, veremos a ver qué sucede finalmente con él) así como también en las posibles tasas que puedan establecer las diversas Entidades locales de nuestro país; tanto en aquellos casos que quedan excluidos de gravamen como supuestos de no sujeción, como también en los otros que estando sujetos, gozan no obstante de exenciones tributarias básicamente, según los casos.

VI.

No podemos finalizar esta breve presentación, que ha pretendido tan sólo poner en situación rápidamente al lector sobre los diversos contenidos que va a encontrar dentro de esta obra, motivándole con ello a que prosiga su lectura, así como también, por qué no decirlo, justificar su oportunidad, conveniencia y aún necesidad desde nuestro punto de vista, dada la situación en que se encuentran nuestras Corporaciones locales desde hace ya demasiado tiempo lamentablemente; sin hacer una mención específica de agradecimientos en relación con las posibilidades de su realización y las facilidades de que vea la luz, sobre todo en su ámbito más apropiado, puesto que como suele decirse en nuestro argot castizo, “es de bien nacidos ser agradecidos”, y más aún con los tiempos que todavía corren en nuestro país, tanto para la universidad como para las Administraciones públicas, concretamente en este caso para las Administraciones locales.

Por una parte, nos gustaría destacar que los diversos capítulos que integran este trabajo colectivo se han llevado a cabo en el seno del Proyecto de Investigación denominado «*Servicios públicos y entidades públicas: eficiencia, financiación y control*», y cuya referencia del Ministerio de Economía y Competitividad es DER2014-53975-P; cuya aportación económica cofinanciada con fondos FEDER lo ha hecho, sino posible, sí al menos realizable en condiciones más dignas y adecuadas a lo que implica la dedicación a la investigación en nuestro país, sobre todo para quienes mantienen esa vocación personal aunque su profesión no esté directamente vinculada a ello, sino más propiamente a su labor y desempeño como profesionales al servicio de la Administración local; Proyecto al igual que otros anteriores, del que hemos tenido la enorme suerte de ser su responsable como Investigadora Principal, a la vista de los excelentes profesionales que lo integran y de los impecables resultados que ellos están aportando tanto en este, como en otros muchos casos.

Y de otro lado, también queremos reconocer su disponibilidad y apoyo al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Inter-

nacional, el insustituible CEMCI de la Excelentísima Diputación Provincial de Granada, con el que nos unen tan estrechos y afectuosos lazos de cariño y amistad desde hace más tiempo del que nos gustaría haya transcurrido. Creemos que su arripe y envoltura es la más idónea y adecuada, la mejor posible para lanzar una obra de estas características a su conocimiento, debate público y, porque no, crítica constructiva que permita ir consolidando poco a poco los estudios en materia de Hacienda local, el análisis de la situación financiera de las Corporaciones locales de nuestro país y los aportes para mejorar, en definitiva, la posición que deben ocupar nuestras Entidades locales, en sus diversas modalidades, cada una en su sitio y situación, como tejido que vertebra nuestro territorio, nuestra estructura, nuestro desarrollo, nuestra economía y, por supuesto, a nuestros ciudadanos y vecinos. Al lector queda valorar hasta qué punto podamos haber contribuido a ello.

Dra. María José Fernández Pavés