
Informe sobre viabilidad jurídica de suscribir un convenio de colaboración en materia de recaudación entre el organismo provincial de recaudación (OPAEF) y una entidad local autónoma, distinto al que tiene suscrito con la entidad local matriz

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Secretario general de la Diputación de Sevilla

En atención a la petición de la Entidad Local Autónoma de, recibida en este Servicio Jurídico Provincial el 25/07/2012, se emite informe jurídico en relación con el asunto de referencia.

Antecedentes

Único.— La Entidad Local Autónoma de proyecta firmar un convenio con el Servicio Provincial de Recaudación de Sevilla (OPAEF) para que se encargue de la recaudación, tanto en período voluntario como ejecutivo, de las tasas e impuestos de competencia de la citada Entidad.

Desde el OPAEF se han suscitado dudas, que ahora somete la Entidad Local Autónoma al presente informe, sobre la legalidad de tal acuerdo, debido a que las competencias de recaudación han sido previamente delegadas por el Ayuntamiento de

Para analizar el supuesto planteado es preciso indicar los siguientes antecedentes:

I.— La Entidad Local Autónoma se creó mediante el Decreto 95/1999, de 20 de abril, donde se establecía que la nueva Entidad ejercería las competencias propias previstas en el artículo 53.1 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y las delegadas atribuidas por acuerdo plenario del Ayuntamiento, de 29 de octubre de 1998.

II.— La Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Gobernación se pronunció, mediante resolución de 16 de febrero de 2001, respecto a determinadas discrepancias surgidas en relación con la determinación de los recursos económicos entre la Entidad y el Ayuntamiento matriz, y se reconoció la necesidad de que la Entidad Local Autónoma contara con suficientes facultades para la liquidación y recaudación de impuestos y tasas.

III.— El Ayuntamiento de mediante acuerdo de Pleno, de 28 de noviembre de 2002, determinó los recursos financieros que correspondían a la Entidad Local Autónoma, y delegó en la misma la gestión, recaudación e inspección de impuestos municipales cuyo sujeto pasivo y hecho imponible se situaran en el ámbito territorial de esa Entidad Local Autónoma, correspondiendo al Ayuntamiento matriz la aprobación de su imposición y ordenación mediante ordenanza.

Fundamentos jurídicos

Primero.— Hasta la entrada en vigor el 23 de julio de 2010 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), el régimen de las entidades locales autónomas en Andalucía se contenía en la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, desarrollado desde el punto de vista reglamentario por el Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.

La disposición transitoria segunda de la LAULA establece que “Las entidades locales autónomas existentes a la entrada en vigor de la presente Ley y que se hubieren constituido bajo la vigencia de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y aquellas otras entidades de ámbito territorial inferior al municipio que se hubiesen constituido conforme a normativas anteriores, se regirán por lo dispuesto en la presente Ley. No obstante mantendrán, si fuese el caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en esta Ley”.

La actual regulación del ámbito financiero de las entidades locales autónomas en la Ley 5/2010, se ca-

racteriza por su configuración genérica, limitándose a señalar que se determinará por el Acuerdo, y ordenando una serie de reglas.

En este sentido, y en la medida en que no se opone a la nueva Ley, entendemos que permanece vigente el Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, en cuyo artículo 56 se indica tanto que “en ningún caso el Ayuntamiento podrá delegar las competencias que ejerza a su vez por delegación de otra Administración, ni aquellas a las que el interés general de la población o la normativa que le sea de aplicación no les haga susceptibles de ejercicio a nivel inferior al municipal”, como que “la competencia delegada en la Entidad Local Autónoma no podrá ejercitarse por esta fuera de su ámbito territorial, ni prestarse de forma asociada o indirecta de forma que aleje de la vecindad al responsable directo de la prestación del servicio”.

Frente a la desconcentración de la gestión (mediante la creación de órganos sin personalidad jurídica, como distritos, barrios, aldeas, pedanías, o mediante la descentralización de los servicios municipales) prevista en el artículo 111 LAULA, en los artículos 112 y siguientes se regula la descentralización territorial municipal. El menor o mayor nivel de descentralización puede graduarse mediante la creación de entidades vecinales o de entidades locales autónomas. Las entidades vecinales se crean para la gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asumen por delegación del Ayuntamiento. Las entidades locales autónomas suponen un mayor nivel de descentralización, y se crean para el gobierno y administración de sus propios intereses, diferenciados de los del resto del municipio, a cuyo efecto ostentan potestades de autoorganización, reglamentaria, tributaria, etc., y una serie de competencias de carácter marcadamente localizado en el casco urbano de la entidad (pavimentación de vías, alumbrado público, abastecimiento de agua, etc.), así como las competencias que puedan ser transferidas por el Ayuntamiento.

El artículo 113.3 LAULA establece que “Son entidades locales autónomas aquellas entidades locales creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento”. Por tanto, consideramos preciso diferenciar

las competencias atribuidas como propias por la Ley 7/1993 y la Ley 5/2010 de las competencias delegadas por el Ayuntamiento, ya que estas últimas siguen siendo de titularidad de la entidad matriz a pesar de haberse delegado su ejercicio, de forma que la entidad delegada no puede a su vez volver a delegar la misma competencia salvo autorización expresa de una ley (artículo 13.5 Ley 30/1992). A este respecto, entendemos que las competencias atribuidas como propias implican la cesión de la titularidad, y en consecuencia en régimen de autonomía ejercida en el marco de las leyes que garantiza a la entidad la libertad de opciones en su gestión, es decir, podría delegar, o encomendar su ejercicio y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes.

Concretando la cuestión en relación con las competencias de recaudación de impuestos y tasas, el artículo 8 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, clarifica cómo debe prestarse el servicio municipal de recaudación, señalando que corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida, y se llevará a cabo:

1.º– Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.

2.º– Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.

3.º– Por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

En definitiva, los ayuntamientos de la provincia de Sevilla, o en su caso las entidades locales autónomas respecto a competencias propias, pueden delegar en el OPAEF la recaudación de impuestos y tasas, al tener la consideración de órgano de una entidad territorial a cuyo ámbito provincial pertenecen.

Segundo.– El siguiente paso lógico es analizar si las competencias de “recaudación de las tasas e impuestos” que la entidad local quiere delegar en el OPAEF son propias o delegadas. En este sentido, es preciso traer a colación los siguientes preceptos de la LAULA:

“Artículo 122. Potestades y prerrogativas de las entidades locales autónomas

“1. Las entidades locales autónomas tendrán, para el ejercicio de sus funciones, las siguientes potestades y prerrogativas:

- “a) De autoorganización.
- “b) De reglamentación de los servicios.
- “c) Presunción de legalidad y ejecutividad de sus acuerdos.
- “d) Revisión de oficio de sus propios actos.
- “e) Administración, investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes de su patrimonio.
- “f) Inembargabilidad de los bienes y derechos de su patrimonio en los términos legalmente previstos.
- “g) Tributaria y financiera, en orden a la imposición, ordenación y recaudación de tasas y contribuciones especiales.
- “h) Sancionadora y de ejecución forzosa de sus actos.
- “i) Prelaciones, preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública en relación con los créditos, sin perjuicio de las que correspondan a la hacienda de las demás administraciones públicas.

“2. Los acuerdos sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y tesorería deberán ser ratificadas por el ayuntamiento, en sesión en la que un representante de la entidad local autónoma tendrá voz para intervenir en ese asunto.”

“Artículo 130. Recursos financieros de las entidades locales autónomas

“1. La hacienda de las entidades locales autónomas estará constituida por los recursos siguientes:

- “a) Propios:
 - “– Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
 - “– Tributos, con excepción de los impuestos.
 - “– Producto de las multas.
 - “– Subvenciones.
 - “– Producto de las operaciones de crédito.
 - “– Precios públicos.
 - “– Las demás prestaciones de Derecho Público.

“b) Por participación en los tributos del municipio, mediante las asignaciones que se establezcan en el presupuesto de aquel.

“2. Serán aplicables a los recursos propios las normas reguladoras de los ingresos municipales, con las adaptaciones derivadas de su carácter.

“3. Los municipios en cuyo término existan entidades locales autónomas deberán consignar anualmente

en sus presupuestos una asignación económica destinada a nutrir el de estas, conforme a los criterios establecidos en el artículo 116.3.b) de la presente ley.

“4. Las asignaciones serán aprobadas por el pleno del ayuntamiento, cuyo acuerdo podrá ser impugnado por la entidad local autónoma ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

“5. Cuando el municipio sea receptor de transferencias de financiación derivadas de planes o programas específicos promovidos por otros niveles de gobierno o por la respectiva provincia, transferirá la parte proporcional a las entidades locales autónomas de su territorio, utilizando los mismos criterios de distribución municipal del plan o programa.”

Por otra parte, recordemos que el Ayuntamiento de, mediante acuerdo plenario de 28 de noviembre de 2002, delegó la gestión, recaudación e inspección de impuestos municipales cuyo sujeto pasivo y hecho imponible se situaran en el ámbito territorial de esa Entidad Local Autónoma, correspondiendo al Ayuntamiento matriz la aprobación de su imposición y ordenación mediante ordenanza.

De lo anterior se deduce que son propias las competencias de recaudación relativas a tasas [artículo 122.1.g)] y tributos a excepción de impuestos [artículo 130.1.a)], y que son competencias delegadas los impuestos municipales cuyo sujeto pasivo y hecho imponible se sitúen en el ámbito territorial de esa Entidad Local Autónoma.

Conclusiones

Por todo lo expuesto, debemos concluir que no procede incluir en el proyectado convenio la delegación de las competencias que se ejerzan a su vez por delegación, en este caso los impuestos municipales que el Ayuntamiento de delegó en la Entidad Local Autónoma mediante acuerdo plenario de 28 de noviembre de 2002. ■

Sevilla, septiembre de 2012