
Informe sobre viabilitat jurídica de subscriure un conveni de col·laboració en matèria de recaptació entre l'organisme provincial de recaptació (OPAEF) i una entitat local autònoma, diferent del que té subscript amb l'entitat local matriu

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Secretari general de la Diputació de Sevilla

En atenció a la petició de l'Entitat Local Autònoma de....., rebuda en aquest Servei Jurídic Provincial el 2012.07.25, s'emet un informe jurídic en relació amb l'assumpte de referència.

Antecedents

Únic.– L'Entitat Local Autònoma de..... projecta signar un conveni amb el Servei Provincial de Recaptació de Sevilla (OPAEF) perquè s'encarregui de la recaptació tant en període voluntari com executiu de les taxes i impostos de competència de l'Entitat esmentada.

Des de l'OPAEF s'han suscitat dubtes, que ara sotmet l'Entitat Local Autònoma a aquest informe, sobre la legalitat d'aquest acord, pel fet que les competències de recaptació han estat prèviament delegades per l'Ajuntament de.....

Per analitzar el supòsit plantejat cal indicar els antecedents següents:

I.– L'Entitat Local Autònoma es va crear mitjançant el Decret 95/1999, de 20 d'abril, on s'establia que la nova Entitat exerciria les competències pròpies que preveia l'article 53.1 de la Llei 7/1993, de 27 de juliol, reguladora de la demarcació municipal d'Andalusia, i les delegades atribuïdes per un acord plenari de l'Ajuntament, de 29 d'octubre de 1998.

II.– La Direcció General de l'Administració Local de la Conselleria de Governació es va pronunciar, mitjançant una resolució de 16 de febrer de 2001, respecte a determinades discrepàncies sorgides en relació amb la determinació dels recursos econòmics entre l'Entitat i l'Ajuntament matriu, i es va reconèixer la necessitat que l'Entitat Local Autònoma comptés amb prou facultats per a la liquidació i recaptació d'impostos i de taxes.

III.– L'Ajuntament de..... mitjançant un acord de Ple, de 28 de novembre de 2002, va determinar els recursos financers que corresponien a l'Entitat Local Autònoma, i hi va delegar la gestió, recaptació i inspecció d'impostos municipals el subjecte passiu i fet imposable dels quals se situessin en l'àmbit territorial d'aquesta Entitat Local Autònoma, corresponent a l'Ajuntament matriu l'aprovació de la seva imposició i ordenació mitjançant una ordenança.

Fonaments jurídics

Primer.– Fins a l'entrada en vigor el 23 de juliol de 2010 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia (LAULA), el règim de les entitats locals autònomes a Andalusia es contenia en la Llei 7/1993, de 27 de juliol, reguladora de la demarcació municipal d'Andalusia, desenvolupat des del punt de vista reglamentari pel Decret 185/2005, de 30 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació municipal d'Andalusia i del Registre Andalus d'Entitats Locals.

La disposició transitòria segona de la LAULA estableix 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 regulació actual de l'àmbit financer de les entitats locals autònomes en la Llei 5/2010, es caracteritza per la seva configuració genèrica, limitant-se a asse-

nyalar que es determinarà per l'Acord, i ordenant una sèrie de regles.

En aquest sentit, i en la mesura que no s'oposa a la nova Llei, entenem que continua vigent el Decret 185/2005, de 30 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació municipal d'Andalusia i del Registre Andalusí d'Entitats Locals, en el article 56 del qual s'indica tant 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"*, com 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"*.

Enfront de la desconcentració de la gestió (mitjançant la creació d'òrgans sense personalitat jurídica, com ara districtes, barris, pedanies, o mitjançant la descentralització dels serveis municipals) que preveu l'article 111 LAULA, en els articles 112 i següents es regula la descentralització territorial municipal. El menor o major nivell de descentralització es pot graduar mitjançant la creació d'entitats veïnals o d'entitats locals autònomes. Les entitats veïnals es creen per a la gestió descentralitzada de serveis locals d'interès general i l'execució d'obres de la competència municipal que assumeixen per delegació de l'Ajuntament. Les entitats locals autònomes suposen un major nivell de descentralització, i es creen per al govern i l'administració dels seus propis interessos, diferenciats dels de la resta del municipi, per a la qual cosa tenen potestats d'autoorganització, reglamentària, tributària, etc., i un seguit de competències de caràcter marcadament localitzat al nucli urbà de l'entitat (pavimentació de vies, enllumenat públic, abastament d'aigua, etc.), així com les competències que puguin ser transferides per l'Ajuntament.

L'article 113.3 LAULA estableix 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"*. Per tant, considerem necessari diferenciar les competències atribuïdes com a pròpies per la Llei 7/1993 i la Llei 5/2010 de les competències delegades

per l'Ajuntament, ja que aquestes últimes segueixen sent de titularitat de l'entitat matriu malgrat haver delegat el seu exercici, de manera que l'entitat delegada no pot al seu torn tornar a delegar la mateixa competència llevat d'autorització expressa d'una llei (article 13.5 Llei 30/1992). Referent a això, entenem que les competències atribuïdes com a pròpies impliquen la cessió de la titularitat, i en conseqüència en règim d'autonomia exercida en el marc de les lleis que garanteix a l'entitat la llibertat d'opcions en la seva gestió, és a dir, podria delegar, o encomanar el seu exercici i utilitzar totes les formes de gestió directa o indirecta de serveis que permetin les lleis.

Concretant la qüestió en relació amb les competències de recaptació d'impostos i de taxes, l'article 8 del Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de recaptació, aclareix com s'ha de prestar el servei municipal de recaptació, assenyalant que correspon a les entitats locals i als seus organismes autònoms la recaptació dels deutes la gestió dels quals tinguin atribuïda, i l'han de dur a terme:

1r.– Directament les entitats locals i els seus organismes autònoms, d'acord amb el que estableixen les seves normes d'atribució de competències.

2n.– Altres ens territorials a l'àmbit dels quals pertanyin quan s'hagi establert així legalment, quan s'hagi formalitzat amb aquests ens el conveni corresponent o quan s'hagi delegat aquesta facultat en aquests ens, amb la distribució de competències que si s'escau s'hagi establert entre l'entitat local titular del crèdit i l'ens territorial que exerceixi la gestió recaptadora.

3r.– L'Agència Estatal d'Administració Tributària, quan s'acordi així mitjançant la subscripció d'un conveni per a la recaptació.

En definitiva, els ajuntaments de la província de Sevilla, o, si s'escau, les entitats locals autònomes respecte a competències pròpies, poden delegar en l'OPAEF la recaptació d'impostos i de taxes, en tenir la consideració d'òrgan d'una entitat territorial a l'àmbit provincial de la qual pertanyen.

Segon.– El següent pas lògic és analitzar si les competències de recaptació de les taxes i dels impostos que l'entitat local vol delegar en l'OPAEF són pròpies o delegades. En aquest sentit, cal portar a col·lació els següents preceptes 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 desti-

nada 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."

D'altra banda, recordem que l'Ajuntament de....., mitjançant acord plenari de 28 de novembre de 2002, va delegar la gestió, recaptació i inspecció d'impostos municipals el subjecte passiu i el fet imposable dels quals se situessin en l'àmbit territorial d'aquella Entitat Local Autònoma, corresponent a l'Ajuntament matriu l'aprovació de la seva imposició i ordenació mitjançant una ordenança.

D'això anterior es dedueix que són pròpies les competències de recaptació relatives a taxes [article 122.1.g)] i tributs a excepció d'impostos [article 130.1.a)], i que són competències delegades els impostos municipals el subjecte passiu i el fet imposable dels quals se situïn en l'àmbit territorial d'aquella Entitat Local Autònoma.

Conclusions

Per tot això, hem de concloure que no és procedent incloure en el conveni projectat la delegació de les competències que s'exerceixin al seu torn per delegació, en aquest cas els impostos municipals que l'Ajuntament de..... va delegar en l'Entitat Local Autònoma mitjançant acord plenari de 28 de novembre de 2002. ■

Sevilla, setembre de 2012