

INFORME JURÍDICO

Por el Sr. Presidente de la Excm. Diputación provincial de Granada se me ha solicitado informe sobre diversas cuestiones relacionadas con aspectos tributarios municipales ligados a la situación de estado de alarma en la que nos encontramos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Por el Gobierno de España se decretó la situación del estado de alarma previsto por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, mediante el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Dicho estado de alarma ha sufrido prórrogas sucesivas, siendo al última la autorizada por el congreso de los diputados el 22 de abril de 2020, que lo extiende hasta el 10 de mayo de 2020.

SEGUNDO: La situación de emergencia sanitaria ha dado lugar a que, además del decreto que declara el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, se dicten una gran cantidad de normas, la mayoría de urgencia, que no vamos a reproducir en este informe, pero que pueden consultarse en la publicación que mantiene actualizada el Boletín Oficial del Estado: *Covid-19 Derecho Europeo, Estatal y Autonómico*.

TERCERO: Esta situación ha provocado mucha incertidumbre en los ayuntamientos de la provincia, especialmente en los menor capacidad de gestión, por lo que desde el Servicio de Asistencia a Municipios se les viene prestando asistencia telefónica y

C/ Periodista Barrios Talavera,1. 18071-Granada. Tel.: 958 24 77 46. Fax: 958 24 75 38. E-mail:

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09	
Observaciones		Página	1/9	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			

telemática en esta materia. Al efecto, se han remitido a los ayuntamientos y publicado en nuestra Web un total de 7 notas informativas especiales, además de las ordinarias que se difunden quincenalmente, en las que se publican las respuestas que se dan a las preguntas más frecuentes que formulan ayuntamientos que las formulan. Estas notas han ido evolucionando conforme las respuestas a las preguntas iban siendo diferentes según al normativa que se aplicaba en cada momento.

Sin perjuicio de lo anterior, y con objeto de remitir el informe a todos los ayuntamientos de la provincia se elabora este informe que pretende recoger las preguntas más frecuentes en materia tributaria y exponer razonadamente una respuesta a las mismas.

En cualquier caso, en todo momento podrán consultarse nuestras notas informativas en https://www.dipgra.es/contenidos/notas_informativas_recientes/

CUESTIONES PLANTEADAS

PREGUNTA: ¿Pueden los ayuntamientos establecer bonificaciones o exenciones en los tributos locales con motivo del estado de alarma?

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA: El artículo 9.1 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 (en adelante TRLH) dispone que "No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley".

En la normativa dictada como consecuencia del estado de alarma no existe ninguna referencia a la posibilidad de exenciones o bonificaciones ligadas al estado de alarma.

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09	
Observaciones		Página	2/9	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			

RESPUESTA: Pueden establecerse bonificaciones y exenciones mediante una modificación de las ordenanzas fiscales, pero sola y exclusivamente en aquellos casos expresamente previstos en las leyes.

En la regulación normativa dictada a consecuencia del estado de alarma no se encuentra ninguna que afecte a los tributos locales.

PREGUNTA: ¿Quedan suspendidos los plazos de cobro en vía voluntaria de los tributos municipales?

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA:

La regla general es que los plazos tributarios no han quedado suspendidos.

La previsión de suspensión de plazos contenida en la D.A. 3ª del RD 463/220, quedó excepcionada mediante un apartado 6 de dicha disposición adicional, introducido *a posteriori* por el RD 465/220:

“6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.”

En el mismo sentido, la D.A. 9ª del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 dispone: “A los plazos previstos en el presente Real Decreto Ley no les será de aplicación la suspensión de plazos administrativos prevista en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El artículo 53 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 regula determinadas suspensiones de plazos en el ámbito tributario de las entidades locales. En dicho precepto se señala que “Lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, será de aplicación a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria,

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09
Observaciones		Página	3/9
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		



y sus reglamentos desarrollo y que sean realizados y tramitados por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, siendo asimismo aplicable, en relación con estas últimas, a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo”.

El citado artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo dispone, entre otras cosas, que los plazos de pago de la deuda tributaria de liquidaciones practicadas por la Administración (en vía voluntaria) y los pagos derivados de las notificaciones de providencias de apremio, así como los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos, los plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes, y los plazos para atender los requerimientos, diligencias de embargo y solicitudes de información con trascendencia tributaria, para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores o de declaración de nulidad, devolución de ingresos indebidos, rectificación de errores materiales y de revocación, que no hayan concluido a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se ampliarán hasta el 30 de mayo de 2020.

Adicionalmente, en el seno del procedimiento administrativo de apremio, no se procederá a la ejecución de garantías que recaigan sobre bienes inmuebles desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el día 30 de mayo de 2020”.

No afecta esta norma a los plazos establecidos por la normativa de cada tributo, es decir, si la ordenanza fiscal municipal o la de gestión tributaria establece un plazo específico, este deberá ser respetado, salvo que se produzca la modificación de la ordenanza.

RESPUESTA: No se ha producido una suspensión de los plazos tributarios con carácter general, ahora bien, en determinados supuestos (citados más arriba) hay una ampliación de plazos hasta el 30 de mayo de 2020.

Si se trata de tributos de cobro periódico habrá de estarse a lo que disponga la respectivo ordenanza fiscal.

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09
Observaciones		Página	4/9
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		



PREGUNTA: ¿Puede un ayuntamiento no cobrar durante un trimestre la tasa de agua, basura y alcantarillado?

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA: Dada la potestad tributaria que posee los entes locales reconocida por el artículo 4.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y el carácter potestativo de las tasas (art. 20 TRLHL), cuyo único límite cuantitativo es que el importe de las mismas no supere el coste de la prestación del servicio (art. 25 TRLHL), nada impide que mediante una modificación de la ordenanza fiscal, introducir una disposición transitoria que establezca el no devengo de la tasa durante uno o varios periodos impositivos. Dicha modificación, dado que posee efectos favorables al contribuyente, podrá tener efectos retroactivos (art. 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

No obstante, y para garantizar el equilibrio y al estabilidad presupuestaria, simultáneamente a la modificación de la ordenanza fiscal deberá adoptarse acuerdo de no disponibilidad de créditos del presupuesto de gastos, con objeto de compensar los menores ingresos.

RESPUESTA: Puede introducirse, con efectos retroactivos, una disposición transitoria en la ordenanza fiscal, mediante una modificación de la misma, que permita que no se devengue la tasa en uno o varios periodos impositivos, simultáneamente deberá adoptarse acuerdo de no disponibilidad de créditos para garantizar la estabilidad presupuestaria.

PREGUNTA: ¿Debe abonarse la tasa por ocupación del dominio público con mesas y durante el periodo del estado de alarma?

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA: Debe tenerse en cuenta que el cese de la ocupación del dominio público se ha producido como consecuencia de una orden gubernativa, no por iniciativa propia. El artículo 10 Real Decreto 463/2020 dispone que: "Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09
Observaciones		Página	5/9
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		



de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.”

El artículo 26.3 del TRLHL dispone “cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente”.

Nuestro criterio es que en las tasas por utilización o aprovechamiento del dominio público, cuando no se ocupa por causas ajenas a la voluntad del interesado, no se ha producido el hecho imponible y, por lo tanto, no se ha devengado la tasa.

Como manifiesta la Sentencia del TS de 5 de febrero de 2010, cuando “no haya llegado a prestarse por causas no imputables al sujeto pasivo, (...) nos encontramos ante un caso de falta de devengo y exigibilidad de la tasa (...) que determina la devolución del importe correspondiente”.

Si el cobro se hubiera realizado por anticipado, deberá procederse a la devolución de la parte proporcional.

RESPUESTA: Durante el periodo de vigencia del estado de alarma no se produce el hecho imponible de la tasa por ocupación del dominio público con mesas y sillas y, por tanto, no se devenga la tasa.

En las liquidaciones que se practiquen deberá reducirse la parte proporcional, y para el caso de que se haya cobrado por adelantado, devolver como ingreso indebido al parte proporcional.

PREGUNTA: ¿Debe abonarse la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos por aquellos sujetos pasivos que se han visto obligados a cerrar sus negocios por orden gubernativa con motivo de la declaración del estado de alarma?

Damos por reproducidos los argumentos expuestos en la pregunta anterior, aunque en este caso, al tratarse de una tasa por prestación de servicios, hay elementos diferenciadores.

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09	
Observaciones		Página	6/9	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			

La jurisprudencia ha venido manteniendo que se gravan los locales cerrados, porque el hecho imponible consiste en la puesta a disposición el servicio, se use este o no ya que el coste del servicio es el mismo para el ayuntamiento, tanto si se utiliza el servicio, como si no.

La sentencia más citada tradicionalmente es la del TS de 7 de marzo de 2003 considera que:

“Es doctrina reiterada de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que excusa de la cita concreta en sentencias, que la Tala referida se devenga en la medida en que el servicio de recogida de basuras este establecido, y los locales, viviendas, etc., se hallen en la ruta que siguen lo vehículos de recogida, siendo a estos efectos intrascendente que ocasionalmente una vivienda concreta se halle desocupada, pues no por ello el servicio de recogida los elude.

Es algo similar a la diferencia ontológica entre potencia y acto. La Tasa se devenga no solo cuando efectivamente se recogen basuras («acto»), sino también cuando existe la posibilidad («potencia») de utilizar el servicio, cuando el Ayuntamiento pone todo de su parte para que si se producen basuras, estas sean recogidas. Ocurre algo parecido con los servicios públicos de electricidad, gas, teléfonos, prestados por empresas particulares que cobran siempre una tarifa fija, aunque durante algún tiempo no se consuma electricidad o gas o no se utilice el teléfono.”

En el mismo sentido la sentencia del TS de 18 de noviembre de 2003 declara que:

“...con asiduidad, (...) no es precisa la producción de tales residuos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos.”

Ciertamente, esta jurisprudencia se refería a casos en los que el sujeto pasivo tenía el local cerrado, pero no por imperativo legal, sino por voluntad propia o, a lo sumo, por razones de mercado.

Por otro lado, tiene declarado el Tribunal Supremo, por sentencia de 7 de junio de 1997, "ni siquiera la mera existencia de un servicio municipal es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquélla pueda considerarse

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09
Observaciones		Página	7/9
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		



especialmente afectada por aquél, 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. "

Desde el punto de vista económico, ha de tenerse en cuenta que el servicio se sigue prestando, que el coste sigue siendo el mismo para el ayuntamiento, y que el criterio para el no devengo de la tasa supondría el traslado de los costes del servicio que ahora soportan unos determinados contribuyentes al conjunto de los vecinos del municipio.

En el ámbito el Derecho privado, la declaración del estado de alarma y el consiguiente confinamiento, no ha dejado sin efecto los contratos de servicios, aunque estos no puedan prestarse de modo efectivo durante un determinado periodo de tiempo.

Como resulta obvio, sobre situaciones como la presente no se han pronunciado aun los tribunales de justicia, y las posiciones doctrinales que se han manifestado no son unánimes, habiendo posturas tanto en el sentido del devengo de la tasa como en el contrario.

No obstante, si a intención del legislador fuera que no tributaran estos locales, hubiera bastado con que el Gobierno, mediante un Real Decreto-Ley, introdujera una disposición transitoria en el TRLHL que estableciera una exención o delimitara el hecho imponible, dejando fuera, en este caso, a los locales comerciales cerrados por la emergencia sanitaria.

Nuestro criterio es que el hecho imponible de la tasa lo constituye la efectiva puesta a disposición de los ciudadanos del servicio, tanto si se utiliza como si no, y tanto si esa no utilización es por razones voluntarias o impuestas por las circunstancias o por el Gobierno. Por lo tanto, la tasa se devenga durante el estado de alarma para los sujetos pasivos titulares de locales comerciales que han de permanecer cerrados durante este periodo.

Todo ello a salvo de que la ordenanza fiscal permita una baja temporal. Debe recordarse a estos efectos, que nada impide a los ayuntamientos modificar su ordenanza fiscal en este sentido, y dado que se trata de una norma favorable, otorgarle efectos retroactivos a la modificación (art. 39 LPACAP).

RESPUESTA: Aunque en esta materia no hay unanimidad doctrinal, nuestro criterio

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09
Observaciones		Página	8/9
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		



es que la tasa se devenga, salvo que la ordenanza fiscal permita la baja temporal. No obstante, nada impide la modificación de la ordenanza fiscal permitiendo las bajas temporales, dotando a la misma de eficacia retroactiva.

Esto es cuanto procede informar en los asuntos sometidos a nuestra consideración, no obstante, todo lo expuesto se somete a otro criterio mejor fundado en derecho.

Granada a la fecha de la firma electrónica.

Fdo.: José Ignacio Martínez García
Jefe del Servicio de Asistencia a Municipios

C/ Periodista Barrios Talavera,1. 18071-Granada. Tel.: 958 24 77 46. Fax: 958 24 75 38. E-mail:

Código Seguro De Verificación	OkF1pzskfIwHhpRgJkhs9A==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	24/04/2020 09:31:09	
Observaciones		Página	9/9	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			