

Bonificaciones y exenciones vs. subvenciones

La virulencia de la crisis económica que está sufriendo España desde prácticamente 2007 y que se ha extendido hasta nuestros días (y sin lograr ver todavía el final del túnel) ha desencadenado, entre otros factores, que nuestro país tenga actualmente 6,2 M de parados (un 27,16%) y una tasa de paro juvenil del 57,2%

Esta elevada tasa de paro, además de incidir directamente en la capacidad productiva del país (o ausencia de ella, mejor dicho) supone una incidencia directa en las economías familiares (según el último informe de Intermón Oxfam la tasa de pobreza se situaría en el 27% de la población y afectaría a unos 13 M de personas).

Esto ha desembocado, entre otras cosas, en un aumento considerable de la solicitud de prestaciones sociales de carácter económico para situaciones de especial necesidad en los Servicios Sociales de las Administraciones Públicas.

En primera línea, las Corporaciones Locales, que buscan continuamente formulas creativas, para dentro de la legalidad poder bonificar y/o subvencionar los tributos y precios públicos en virtud de su potestad tributaria derivada.

Algunos Ayuntamientos en su afán por mejorar las condiciones de vida de sus conciudadanos, han implementado durante los últimos tiempos todas las bonificaciones posibles en sus Ordenanzas Fiscales, unos con más acierto que otros, en cuanto a encaje legal se refiere.

En este sentido algunas entidades locales han incorporando algunas bonificaciones no previstas en la Ley, otros han considerado como subvenciones lo que en realidad son bonificaciones y otros han salvado la situación considerando las ayudas como prestaciones sociales

- ✓ Incorporación de bonificaciones en las Ordenanzas Fiscales no previstas en la Ley:

Los únicos beneficios fiscales que pueden establecerse son los derivados de la Ley y de los Tratados Internacionales. En base a ello, cabe mencionar el siguiente articulado:

- El artículo 31 de la Constitución que «*Sólo podrán establecerse prestaciones personales y patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*» (principio de reserva de ley en materia tributaria)
- El artículo 133.2 de la Constitución Española indica que «*las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes*».
- El artículo 133.3 de la Constitución establece que «*todo beneficio fiscal, esto es, las exenciones y bonificaciones, deberá establecerse por ley*»
- El artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de noviembre, General Tributaria, en su apartado d) establece que se «*regularan en todo caso por Ley el establecimiento, modificación,*

supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”.

- El artículo 9 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 (TRLHL) establece 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”.*
- El Tribunal Constitucional en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, y en la STC 102/2005 se determina que *“si bien la reserva de ley en materia tributaria ha sido establecida por la Constitución de manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria, y concretamente la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo”*

Por tanto, se concluye que las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos pero no pueden crearlos, ya que carecen de potestad legislativa, y por eso es necesaria una Ley, bien estatal o autonómica, que los cree y regule sus elementos esenciales.

Las Corporaciones Locales, sin embargo, a través de su potestad reglamentaria sí que pueden desarrollar la normativa, dentro de los límites fijados por la Ley, a través de las correspondientes Ordenanzas Fiscales.

Se desprende además que, los entes locales solo podrán establecer bonificaciones y exenciones sobre sus tributos cuando así lo establezca la Ley

En materia de tasas, sin embargo, es de aplicación en principio de capacidad económica en la reducción o eliminación de la obligación tributaria. Esto supone el reconocimiento de exenciones parciales o totales.

- ✓ Subvenciones que en realidad son exenciones o bonificaciones encubiertas

Un ejemplo de este caso sería el recurso promovido contra el artículo 4 la Ordenanza General de Subvenciones en la Tributación local del Ayuntamiento de Fuengirola (publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Málaga el 21 de noviembre de 2003):

“Las personas físicas empadronadas en Fuengirola gozarán de una subvención equivalente al treinta por ciento en los impuestos y tasas que se indican en esta Ordenanza sobre las cuotas resultantes después de las bonificaciones y reducciones que en cada Ordenanza particular”.

Partiendo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones (LGS) y del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre:

El artículo 2 de la LGS establece que:

Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Según aparece en el Art. 81.2.a. de la Sección IV del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se entiende por subvención:

"A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público"

A partir de estos dos preceptos y según la jurisprudencia se puede indicar que:

- Una subvención es una disposición gratuita de fondos públicos, no una minoración de tributos (reducción del 30% de la cuota del impuesto)
- Tiene como una de sus características una ausencia de prestación
- Debe estar sujeta a un determinado objetivo, ejecución de un proyecto, realización de una actividad, adopción de un comportamiento singular o concurrencia de una situación.
- La causa del otorgamiento de una subvención es estimular determinadas actividades en los sujetos proporcionándoles una ayuda económica de tal manera que el beneficiario se obliga a realizar determinada actividad.

Atendiendo al caso que nos ocupa se desprende que:

- Es un caso de minoración de tributos (reducción del 30% de la cuota del impuesto), no de disposición gratuita de fondos
- No se establece ningún objetivo, proyecto, actividad o adopción de comportamiento singular
- El empadronamiento no supone ninguna actividad de utilidad o interés social o público
- El precepto que propone el Ayuntamiento es una bonificación encubierta más que una subvención a lo que cabe indicar que las Corporaciones Locales carecen de facultades para establecer exenciones y bonificaciones tributarias (principio de reserva de Ley)

Sentencias de referencia:

- Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, número 421\2001, de 2 de marzo (JT\2001\924)
- Tribunal Supremo, de 12 de julio de 2006, RJ\2006\6166
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, número 1984/2008, de 30 de junio (JUR\2008\300812)
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, número 2767/2009, de 2 de diciembre (JUR\2011\111716)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de noviembre de 2012, RJ\2013\1660
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de noviembre, STS 9161/2012

✓ Las prestaciones económicas de asistencia social:

Las prestaciones económicas de asistencia social consisten en entregas dinerarias sin contraprestación realizadas por una Administración Pública a favor de personas físicas que concurren una especial situación de escasez de recursos económicos, con la finalidad de atender una situación concreta de necesidad o emergencia y promocionando así las condiciones necesarias para que la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran sea real y efectiva (*Audiencia de Cuentas de Canarias, Dictamen 1/06*).

En este marco la Corporación Local puede implementar ayudas para los impuestos y tasas (y precios públicos) atendiendo a distintos criterios como la renta de la unidad familiar, discapacidad, familia numerosa, familia monoparental, pensionistas, jubilados, víctimas de violencia de género, etc.

Si a este tipo de ayudas le es de aplicación la normativa de subvenciones, deberá considerarse la Ley General de Subvenciones en cuanto a procedimientos de gestión, concesión y justificación se refiere.

En este punto se puede mencionar el últimamente llamado “IBI social” que muchos municipios han incorporado como bonificación en sus ordenanzas fiscales y por tanto, de difícil encaje legal.

Partiendo del hecho de que el ente local no puede crear más bonificaciones o exenciones en los tributos que aquellos que vengan determinados por Ley, la alternativa válida sería su incorporación en las “Bases reguladoras de la concesión de subvenciones” como “ayudas económicas a familias con pocos recursos, situaciones de precariedad o vulnerabilidad económica que estén obligadas al pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles” siéndole de aplicación la Ley General de Subvenciones.