

ASUNTO: MEMORIA DE LA INICIATIVA NORMATIVA PARA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL GENERAL DE GESTIÓN, LIQUIDACIÓN, INSPECCIÓN Y RECAUDACIÓN.

C. MEMORIA FINAL.

La presente memoria se emite en el marco de los objetivos de una política regulatoria orientada a la consecución de normas eficaces y eficientes que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social. Un marco que promueve una regulación que sea cada vez más simple y clara, y el cumplimiento de las normas debe ser lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

Se emite con esta fecha con carácter final una vez sustanciados los trámites previos a la aprobación del Proyecto de ordenanza por la Junta General.

Con fecha 2 de octubre de 2023 se emitió por esta Tesorería y dirección de gestión tributaria Memoria de la iniciativa normativa para la aprobación de la Ordenanza fiscal general de gestión, liquidación, inspección y recaudación. Tal y cómo se indicaba en la misma se emitía con carácter inicial, y *“su contenido se actualizará con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. Existirá en todo caso una memoria final, y si se considera necesario memorias intermedias”*.

Con fecha 17 de octubre, se emitía informe adicional a la memoria inicial una vez recabado el dictamen del Tribunal Económico Administrativo.

Por su parte, la Intervención General del Ayuntamiento de Logroño, emite su informe de control financiero con fecha 23 de octubre de 2023.

En consecuencia, se emite con esta fecha con carácter final una vez sustanciados los trámites previos a la aprobación del Proyecto de ordenanza por la Junta General. Las novedades respecto de la inicial se recogen en el apartado relativo 3.1, referido a las novedades de la norma, y en los apartados 6 y 7 referidos a la tramitación y a la evaluación de la norma respectivamente.

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 9 de noviembre de 2005 el Pleno del Ayuntamiento de Logroño aprobó la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento de Logroño. Desde entonces han sido muchas las modificaciones efectuadas, siendo la última de ellas la aprobada por el Ayuntamiento Pleno en fecha 10 de noviembre de 2022, y publicada en el Boletín Oficial de La Rioja número 250 de 30 de diciembre de ese año.

2. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

2.1. Identificación de los fines y objetivos perseguidos

Transcurridos casi veinte años desde la aprobación de la vigente Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección del Ayuntamiento de Logroño se ha considerado oportuno redactar un nuevo texto que simplifique su contenido actual y dé un adecuado cumplimiento a los principios de buena regulación.

La finalidad básica perseguida en la redacción de la nueva norma es la de acotar su contenido a las cuestiones procedimentales y organizativas del ámbito tributario que se consideran particulares del Ayuntamiento de Logroño. Se parte del propio artículo 12.2 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 LRHL), que al referirse al contenido de las ordenanzas fiscales señala que tendrán como finalidad adaptar la normativa al régimen de organización y funcionamiento interno propio de la Entidad.

Se presenta por lo tanto una norma de contenido más reducido que la actualmente vigente, que pretende centrar su interés en aquellas cuestiones que conforman la regulación propia del Ayuntamiento de Logroño, evitando la reiteración de lo ya dispuesto en la normativa estatal de aplicación. Se mantienen en todo caso aquellas cuestiones propias del ordenamiento general que ayudan a sistematizar el contenido y estructura de la norma.

Sobre esta premisa se fijan cuatro objetivos para la nueva ordenanza:

- a) Procedimental. Regular aquellos aspectos del procedimiento que puedan mejorar y simplificar la actuación tributaria municipal, centrando su contenido en las cuestiones en las que la capacidad normativa del Ayuntamiento. El carácter general de esta ordenanza permite, además, establecer criterios comunes para todos los tributos municipales, evitando la disparidad de criterios y simplificando su regulación.
- b) Organizativo. Se pretende avanzar en un nuevo modelo de asignación de funciones entre los diferentes órganos municipales. Se trata, en este caso, de establecer mecanismos de desconcentración de funciones en el funcionamiento interno, de forma que se dote de mayor agilidad a la resolución de los procedimientos tributarios. Se procura un modelo que responda en mejor medida a los niveles de responsabilidad que derivan de las funciones encomendadas a los diferentes órganos que intervienen en el ámbito tributario municipal. En este sentido, se hace uso de las posibilidades que contempla la normativa en relación con el régimen especial de los municipios de gran población.
- c) Transparencia. La transparencia y la disponibilidad de datos relativos a la gestión tributaria municipal es el tercero de los objetivos que persigue la norma. Sigue la sistemática de la anterior, reconociendo la importancia que tienen las políticas de transparencia y apertura de datos, en especial, en un ámbito como el tributario, con clara incidencia en el desarrollo de la actividad económica.
- d) Transformación digital. La evolución hacia procesos tecnológicamente más avanzados es uno de los retos de las administraciones públicas en el contexto de la mejora de las relaciones con la ciudadanía. La Administración tributaria ha sido en muchos casos referente en estos avances. El Ayuntamiento de Logroño se encuentra inmerso en este proceso, lo que aconseja diseñar una norma que permita ir adaptando de forma ágil el contenido regulatorio a los medios tecnológicos disponibles.

2.2. Análisis de las alternativas.

Desde el punto de vista normativo el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), en relación con los artículos 133.2 y 142 de la Constitución, concede facultades a las entidades locales para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales, mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal.

Estamos por lo tanto ante el instrumento adecuado para la consecución de los objetivos indicados en los apartados anteriores.

Son muchas las alternativas valoradas, tanto desde el punto de vista formal, como en relación con el contenido sustantivo de la norma. Nos vamos a centrar en tres de ellas.

La primera de las alternativas valoradas, desde el punto de vista formal, ha sido la de proceder a una nueva modificación de la ordenanza vigente u optar por un nuevo texto regulador.

- a) Alternativa 1A. Modificar el texto actual. En esta línea se ha planteado la posibilidad de continuar introduciendo modificaciones en el texto, y esperar a un momento posterior, en el que algunas cuestiones como la transformación digital o los procesos de mejora estén más consolidadas para proceder a aprobar un nuevo texto.
- b) Alternativa 1B. Aprobar un nuevo texto. La alternativa, finalmente elegida, ha sido valorada atendiendo a la entidad de los cambios que se pretenden introducir, y a la importancia de acompañar el proceso de cambio que queremos abordar de instrumentos apropiados -también en lo referido a los aspectos normativos-.

En segundo lugar, se ha valorado la técnica normativa en lo relativo a reproducción en la norma local de los preceptos del ordenamiento estatal.

- a) Alternativa 2A. La primera opción iría en la línea del texto actual, que recoge en muchos casos, especialmente en materia procedimental, lo dispuesto por la ley y los reglamentos estatales. La bondad de la técnica radica en una presentación más completa de los procedimientos a seguir, facilitando así su comprensión sin necesidad de acudir a diversos textos normativos.
- b) Alternativa 2B. Se trata de acotar la regulación a aquellas partes que conforman las particularidades de la Entidad Local. Se ha optado por esta segunda alternativa, considerando que con ello nos ajustamos en mejor medida al ámbito sobre el que el Ayuntamiento tiene capacidad normativa, presentando una norma concisa y ajustado a los objetivos que se pretenden. Se evita así también tener que recurrir a modificaciones en aquellos casos en que la norma estatal se modifique.

Por lo que respecta a los aspectos sustantivos, una de las alternativas que se han planteado es la relativa a la atribución de funciones:

- a) Alternativa 3A. Se presenta una primera alternativa orientada a mantener el ámbito competencial en los órganos tradicionales de la Entidad Local, básicamente en la Alcaldía, y en menor medida en la Junta de Gobierno Local.

- b) Alternativa 3B. La otra alternativa se basa en hacer uso de un modelo organizativo más complejo, más próximo a nuestro juicio al diseñado en el Título X de la LBRL relativo al régimen de organización de los municipios de gran población, de forma que se distribuyan las funciones en un mayor número de órganos, básicamente por la participación de la Tesorería y los órganos con rango de Dirección General. Se opta por esta segunda alternativa entendiendo que con ella se mejora en la agilidad, reducción de cargas en la resolución de los procedimientos.

2.3. Adecuación a los principios de buena regulación

- a) La ordenanza propuesta se adecua a los **principios de necesidad y eficacia**. Tal y cómo hemos señalado en los apartados anteriores los fines y objetivos están determinados. Entendemos que la tramitación y aprobación de una nueva ordenanza es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- b) La iniciativa que ahora proponemos se basa en la necesidad de dar cobertura al funcionamiento de la Administración tributaria local para una mejor consecución de los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario, así como de los establecidos para el procedimiento administrativo en general.
- c) De acuerdo con el **principio de proporcionalidad**, la norma que ahora proponemos contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Destaca en este sentido la opción de regular únicamente las cuestiones propias del Ayuntamiento de Logroño.
- d) De igual manera y en garantía del **principio de seguridad jurídica**, la iniciativa normativa se ha ejercido de manera coherente con el resto del ordenamiento autonómico, nacional y europeo dando lugar a un marco normativo estable y predecible para sus destinatarios. En su articulado no se crean nuevos procedimientos que supongan nuevas cargas para los obligados tributarios, más bien al contrario, se ha pretendido, allá donde la seguridad jurídica no se ve afectada en lo esencial, simplificar los trámites a realizar y agilizar los procedimientos.
- e) Como señalaremos más adelante, **el principio de transparencia** se ve matizado en alguno de sus aspectos atendiendo a las particularidades del procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales. En concreto, nos referimos al fomento de la participación en la elaboración de estas por medio de la consulta pública previa. La cuestión se ve suplida por el preceptivo trámite de exposición pública que seguirá a su aprobación provisional. Por lo demás, se ha procurado atender a la redacción de una norma que facilite el acceso sencillo y actualizado de su contenido. Durante la fase de tramitación se dará también transparencia en la sede electrónica a los objetivos y justificación de la norma.
- f) Finalmente, en cuanto al **principio de eficiencia** la iniciativa normativa pretende evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Más adelante nos ocuparemos del análisis de las repercusiones y efectos desde el punto de vista de gastos e ingresos, entendiendo que su aprobación no va en ningún caso en detrimento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. MARCO JURIDICO

3.1. Principales novedades introducidas por la propuesta de norma

Repasamos a continuación el contenido de la nueva norma, destacando aquellos aspectos que pueden resultar más novedosos, así como su motivación y justificación:

1. La norma propuesta se estructura en 9 títulos, que abarcan la regulación de los aspectos sustanciales y procedimentales propios del ámbito tributario del Ayuntamiento de Logroño. Los cinco primeros títulos se ocupan de cuestiones comunes, regulando aspectos como organización de la Administración tributaria municipal, la transparencia o el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en materia tributaria. Los títulos VI y VII se ocupan de forma diferenciada de la gestión e inspección tributaria, y de la recaudación en sus diferentes fases. Y, cierran el articulado los títulos VII y VIII dedicados respectivamente al procedimiento sancionador y a los de revisión de los actos tributarios.
2. El título I recoge las **disposiciones generales**, acotando el objeto de la norma y su ámbito objetivo y subjetivo.
3. Respecto de los **principios generales** se han destacado aquellos de mayor trascendencia a la vista de los objetivos de la norma, que han quedado antes descritos. Se abre la relación con el que entendemos es uno de los principios básicos de la aplicación del sistema tributario en la medida en que pone el foco en el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. El resto, responde tanto a la enumeración de los restantes principios de aplicación recogidos en el artículo 3.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), como a los previsto para el conjunto del Sector Público como principios generales en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se da así cabida en nuestro ámbito a principios como el de racionalización y agilidad, eficiencia, transparencia o colaboración.
4. Se cierra el primer título con un artículo referido a la **normativa de aplicación**. Ya hemos señalado que la presente norma pretende limitarse, en la medida de lo posible, al contenido propio de nuestra capacidad reglamentaria. La cuestión aconseja contar un artículo que recoja las principales normas de aplicación.
5. Por otro lado, se regula, en relación con la **revisión anual de las ordenanzas fiscales**, un nuevo documento, en el marco de la necesaria planificación de las políticas públicas, que es el relativo a las “Líneas fundamentales de la política fiscal” para el ejercicio siguiente. Un documento que pretende situar en el marco de decisión del órgano de gobierno municipal las directrices de carácter político. Destaca en este apartado lo relativo a la revisión anual de las tasas y precios públicos. El dictamen del Tribunal Económico Administrativo ha valorado positivamente. También la Intervención General la destaca entre las novedades en su informe.
6. El título II regula una cuestión organizativa que hasta ahora no aparecía claramente prevista. Se trata de identificar los órganos y unidades que conforman la que denominamos **Administración tributaria municipal**. Son muchas la referencias que existen en la normativa vigente a la Administración tributaria, y por ello parece oportuno acotar claramente el concepto en el ámbito del Ayuntamiento de Logroño.

Se incluye tanto los órganos de gobierno, como los órganos administrativos desarrollados en el marco de las previsiones del título X de la LBRL. Se atiende también aquí a las previsiones contenidas en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Por lo demás, la cuestión facilita la referencia a estos órganos en el resto de la ordenanza. La cuestión aquí regulada sirve de apoyo para establecer un sistema de distribución de funciones más abierto, donde se amplía el número de órganos que actúan en su facultad de resolutoria. El dictamen del Tribunal Económico Administrativo se refiere a esta cuestión expresamente entre valoradas especialmente positivas.

7. El título III regula aquellas cuestiones relativas a **la política de transparencia**, tanto en lo referido a la transparencia activa, como al derecho de acceso. El contenido pretende limitarse a aquellos aspectos que atañen efectivamente a la esfera tributaria, y parte de una visión integrada de los principios de gobierno abierto – transparencia, participación y apertura de datos -.
8. El título IV, referido a la implantación de los procesos de **administración electrónica** en la Administración tributaria municipal. Se han regulado aquellas cuestiones que resultan de especial interés en la agilización de los procedimientos tributarios, cuestiones como la actuación automatizada, o la identificación del contribuyente mediante firma de personal funcionario.
9. Se introduce una regulación referida a la **base de datos de obligados tributarios**. Se trata de regular un instrumento que consideramos esencial para un eficaz funcionamiento de la Administración tributaria municipal. La particularidad de los sujetos y objetos tributarios aconsejan su tratamiento diferenciado. La Intervención General del Ayuntamiento de Logroño sitúa, en su informe, la cuestión entre las novedades más destacadas de la norma.
10. El título V recoge las **normas generales de actuación**. Se sintetizan cuestiones generales referidas a los registros, cómputo de plazos, o domicilio fiscal. Tiene cabida en este título lo referido a los expedientes de escasa cuantía, un instrumento de racionalización y eficiencia que permite la reducción de costes para la Administración tributaria municipal en aquellos casos en que su tramitación resulte antieconómica.
11. La necesidad de orientar la Administración tributaria municipal a la atención al contribuyente, y la voluntad de avanzar en un modelo organizativo que diferencie los procesos de gestión interna y de los que nos relacionan con la ciudadanía, motiva la inclusión de la regulación de la **Oficina de atención al contribuyente** como unidad administrativa que aglutina las funciones en materia tributaria relacionadas con la información y asistencia tributaria municipal. Tanto el Tribunal Económico Administrativo, como la Intervención General, se refieren a la cuestión por su carácter novedoso.
12. Se cierra el título V, relativo a las normas generales de actuación, mediante un artículo referido a la **colaboración interadministrativa**, concretando en el plano más operativo lo dispuesto al respecto en el apartado referido a los Principios generales.

13. El título VI aborda las cuestiones relativas a la **gestión e inspección tributaria**. Se ha seguido la sistemática de las normas estatales en la agrupación en un único título de las funciones de gestión e inspección tributaria.

14. Especial interés tiene, a nuestro juicio, la regulación de las **liquidaciones tributarias**, en la que se diferencia el acto resolutorio de la liquidación, de aquellos otros actos o documentos que se emiten posteriormente para articular adecuadamente los procedimientos de revisión o el tratamiento contable de los ingresos.

Queda así sentado que el acto resolutorio de la liquidación corresponde al personal de la Administración tributaria municipal, sin necesidad de intervención formal del titular del órgano, y se concreta en la cuantificación necesaria para determinar el importe de la deuda tributaria.

La actuación de los órganos directivos queda, por su parte, asociada en exclusiva a esos actos posteriores a los que nos referíamos: relaciones mensuales y resolución de recursos, cuestiones que por operatividad se encomiendan a los titulares de los órganos directivos y no a la Alcaldía como ocurría hasta ahora.

15. El capítulo III de este título VI regula una cuestión de especial interés en los procedimientos tributarios como es el relativo a los **beneficios fiscales**. Se establece la competencia para resolver los expedientes en favor de los titulares de los órganos directivos que gestionen el tributo.

16. También en materia de beneficios fiscales se ha optado por exigir el requisito de **estar al corriente de pagos con el Ayuntamiento de Logroño** a todos los beneficios fiscales, con independencia de su carácter potestativo u obligatorio. Hasta ahora solo se hacía con los de carácter potestativo.

La cuestión responde a la necesidad de garantizar una adecuada defensa de los intereses de la hacienda pública municipal, y tiene su cobertura en los diferentes artículos del TRLHL que se refieren expresamente a la facultad de las ordenanzas fiscales para especificar los aspectos sustantivos y formales de las bonificaciones reguladas. Véase en este sentido el artículo 73.4 referido a los beneficios fiscales obligatorios del Impuesto sobre bienes inmuebles, o el artículo 95.6 referido en este caso a los beneficios potestativos del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, por citar dos ejemplos.

El Tribunal Económico Administrativo ha valorado positivamente la cuestión en el dictamen emitido respecto del borrador de la norma. Por su parte, la Intervención General considera el criterio muy acorde con la naturaleza de esta figura y su regulación en el articulado del TRLHL

17. El ámbito de las medidas de simplificación, se establece la posibilidad de **integrar en un solo acto la concesión del beneficio fiscal con el acto de liquidación** para aquellos supuestos en que la concesión sea favorable. Se pretende así agilizar los trámites sin merma de las garantías ofrecidas al contribuyente.

18. La inspección de tributos se contempla en el capítulo IV del mismo título VI. Se unifica el término de **Inspección de tributos municipal** para designar a la unidad administrativa que ostentan las funciones de inspección tributaria en el Ayuntamiento de Logroño. En materia competencial, en esta área se ha optado por mantener las competencias de resolución en la Alcaldía, previa propuesta de la Jefatura de

la Inspección. Por lo demás, se sigue el esquema del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

19. Las cuestiones referidas a la **recaudación de los tributos municipales** son objeto de regulación en el título VII de la norma que se propone. En el capítulo I cobra especial protagonismo los artículos que distribuyen **funciones y competencias** entre los diferentes órganos del Ayuntamiento de Logroño, siempre en materia recaudatoria. Se mantiene la referencia a las funciones desarrolladas por la Intervención General del Ayuntamiento de Logroño y por la Asesoría Jurídica, y se añaden algunas en el ámbito de la Tesorería y dirección de gestión tributaria como son las relativas a la aprobación del Plan especial de Pagos o la anulación de las deudas de baja cuantía.
20. El capítulo II del título VII contempla las cuestiones relativas al pago. Entre los **medios de pago** se han incluido algunos que responden a los avances tecnológicos que se van introduciendo en este campo.
21. Por lo que se refiere al **Plan especial de Pagos** se regula ahora la posibilidad de que el mismo se pueda solicitar durante todo el ejercicio, facilitando así el trámite por parte de los contribuyentes.
22. Por lo que respecta a las **domiciliaciones** se reduce sensiblemente el plazo previo que se exige para la domiciliación, pasando de los dos meses actuales, a los diez a que se refiere la nueva norma. Se favorece así esta forma de pago que resulta de interés para la Administración tributaria municipal y el contribuyente.
23. En el capítulo de los **aplazamientos y fraccionamientos** se recogen los supuestos, referidos a las deudas en periodo ejecutivo, en los que se admite la acreditación de los requisitos exigidos mediante declaración responsable hasta el importe de 3.000 euros, se amplía el fijado actualmente en 1.000 euros. Se incrementan también los límites que atribuyen la facultad de resolver a la Tesorería hasta el límite de 9.000 euros frente a los 6.000 actuales.

Se regula también los órganos a los que corresponde la tramitación de estos expedientes, atribuyendo a la Tesorería la correspondiente a los del periodo ejecutivo, y manteniendo, respecto de los expedientes de deudas en periodo voluntario, la redacción dada por la anterior ordenanza que atribuye esta gestión a la Intervención General o al Tesorería en el caso de que así se determine por Resolución de Alcaldía. Se atiende así la recomendación efectuada por la Intervención en el informe que acompaña al expediente, regulando la cuestión de manera más acorde a la provisionalidad de la situación actual.

Por otro lado, se han regulado los supuestos no susceptibles de fraccionamiento y aplazamiento en periodo voluntario. Se incluye el ya previsto en la norma anterior, y referido a las multas de tráfico; y se completa con dos supuestos, nuevamente de deudas de carácter no tributario, como son las deudas relativas a los reintegros de subvenciones, y las derivadas de ejecuciones subsidiarias realizadas a cargo de particulares.

Cobra especial importancia, en la motivación de la redacción propuesta, el matiz señalado por el Tribunal Supremo (Sentencia STS 669/2019, de 28 de febrero), en referencia concreta a las deudas subvencionales, que incide en las diferencias a considerar entre las deudas tributarias, que derivan de

una obligación legal de contribuir en función de los ingresos o bienes del contribuyente, y aquellas otras deudas que derivan de un previo incumplimiento, en el caso concreto, en lo que respecta al empleo de fondos públicos.

Por lo demás, la cuestión tiene encaje jurídico en el desarrollo reglamentario que habilita el artículo 65.1 de la LGT, que remite en este sentido a los términos que se fijen reglamentariamente, y al que debemos llegar, en el caso de las deudas no tributarias, vía remisión del artículo 44 del Reglamento General de Recaudación- y que permite a la Entidad Local adoptar sus propias normas de funcionamiento, en este caso a través de la ordenanza fiscal. A la misma conclusión llegamos si nos atenemos al tenor del artículo 13.1 de la Ley General Presupuestaria que remite al desarrollo reglamentario para determinar los casos, los medios, y el procedimiento a seguir el aplazamiento o fraccionamiento de las cantidades adeudadas a la hacienda pública estatal. La cuestión en ningún caso alcanza el fraccionamiento y aplazamiento en periodo ejecutivo.

24. El capítulo IV, del título referido a la recaudación, se ocupa de las especialidades de la recaudación ejecutiva. Se regulan aspectos específicos de las costas del procedimiento, la aplicación del principio de proporcionalidad en las actuaciones de ejecución forzosa, o el procedimiento para la declaración de crédito incobrable en función de las cuantías de las deudas acumuladas. En relación con la enajenación de los bienes embargados, se recoge la composición de la mesa de subasta de bienes y algunas cuestiones concretas referidas a la cuantía de los depósitos según tramos de importe de la subasta.
25. El título VIII recoge las cuestiones particulares de orden competencial con relación al **procedimiento sancionador en materia tributaria**, con mención expresa a aquellas que son propias del ámbito sancionador en el seno de los procedimientos de la Inspección municipal de tributos. Con carácter general, se atribuye la competencia para resolver a la Alcaldía.
26. Cierra el articulado el título IX referido a los **procedimientos de revisión en el ámbito tributario**. Se enuncian los que proceden de acuerdo con la normativa estatal, y se concretan los órganos competentes para su resolución. En esta materia, se hace uso nuevamente de asignación de nuevas funciones de resolución a los titulares de los órganos en los que se haya emitido la liquidación tributaria.
27. Cierran el texto un total de cinco disposiciones. Dada la estructura de esta memoria nos ocupamos más delante de las cuestiones referidas a la transitoriedad, vigencia y derogación normativa que forman parte del contenido de estas disposiciones

3.2. Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea.

El artículo 12.1 del LRHL señala que La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la LGT y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

El marco normativo en el que se engarzan las ordenanzas fiscales queda de esta manera conformado por el siguiente compendio de normas:

- a) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
- b) 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. (Títulos I, II y IV)
- c) Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos
- d) Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación
- e) Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario
- f) Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

El artículo 15 del LRHL dispone que las ordenanzas fiscales son el instrumento normativo que las Entidades Locales tienen a su disposición para la regulación de sus tributos, siempre dentro de los márgenes establecidos por la propia ley. En este precepto se distinguen dos tipos de ordenanzas fiscales, aquellas que regulan los elementos de las distintas figuras tributarias, y aquellas otras que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 del LRHL, regulan la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los distintos tributos locales.

El artículo 12.2 del LRHL establece que a través de las ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.

En el caso de la ordenanza general de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, que es la que ahora nos ocupa, cobra también especial importancia la remisión al conjunto de normas generales sobre el procedimiento y organización administrativa, así como lo referido a la transparencia y el uso de medios telemáticos en la actuación administrativa. En concreto, por citar lo más destacado de este marco normativo:

- a) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- c) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- d) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- e) Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

3.3. Normativa afectada.

La norma supone la derogación de la vigente Ordenanza fiscal núm. 1 General de gestión, recaudación e inspección tributaria, aprobada en Pleno el 9 de noviembre de 2005, así como de sus modificaciones posteriores.

Tal y cómo contempla la disposición transitoria primera, la norma ahora aprobada contempla la vigencia de manera transitoria del actual anexo que recoge el índice fiscal de calles. Se trata de la definición pormenorizada de la categoría atribuida a las viales de la ciudad de Logroño a efectos fiscales. Su regulación viene formando parte de la ordenanza general, toda vez que su contenido aplica en varios de los tributos locales, básicamente Impuesto de actividades económicas, Tasa de recogida de basuras, o la Tasa por entradas de vehículos y vados.

La complejidad técnica de la elaboración de un nuevo índice fiscal de calles abre un trabajo a desarrollar desde un punto de vista multidisciplinar que exige unos tiempos diferentes a los exigidos para la aprobación de la nueva ordenanza en lo referido al contenido de su articulado.

No obstante, siguiendo alguna de las pautas propuestas por las Directrices de técnica normativa aprobadas para la Administración General del Estado por acuerdo de Consejo de ministros de 22 de julio de 2005, se ha evitado recurrir a una cláusula derogatorias que haga pervivir en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En concreto, se opta por resolver la cuestión mediante disposición transitoria, manteniendo la vigencia del anexo, y asumiendo en todo caso el compromiso de acotar el tiempo este régimen transitorio, fijándose al efecto un periodo máximo de dos años. La cuestión queda reiterada en el texto de la cláusula derogatoria para dejar claramente fijado la vigencia del mencionado Índice una vez aprobada la nueva norma.

En este tema se ha valorado también que nos encontramos ante dos ámbitos regulatorios bien diferenciados, hasta el punto de que no existe llamamiento alguno en el articulado de la ordenanza que ahora se deroga al mencionado anexo, más allá de una breve referencia en una disposición final primera que viene a señalar algo que puede considerarse innecesario, como es el carácter integrado del anexo respecto de la ordenanza. Esta autonomía sustancial hace que puedan pervivir ambos ordenamientos sin que exista conflicto alguno o incoherencia como resultado de la vigencia transitoria del anexo actual.

3.4. Vigencia de la norma.

Por lo que respecta a la vigencia de la norma propuesta se propone su vigencia indefinida en tanto no sea derogada por norma posterior.

3.5. Entrada en vigor.

La entrada en vigor se propone con efectos 1 de enero de 2024, atendiendo a la particularidad que presenta el régimen tributario local en relación con los tributos de carácter periódico.

4. ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Las Entidades Locales ostentan potestad tributaria para establecer y exigir tributos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LBRL, potestad que deberá ser desarrollada de acuerdo con la Constitución y las leyes estatales porque el poder tributario originario corresponde al Estado mediante Ley.

El artículo 31 de la Constitución Española en su apartado tercero, establece el principio de reserva de ley en materia tributaria lo que significa que los elementos clave para la definición de las figuras tributarias locales se encuentran en LRHL, siendo las ordenanzas fiscales, las normas reglamentarias que van a completar las previsiones legales desarrollando la ordenación de los tributos, con sujeción a la ley.

5. IMPACTO DE LA NORMA Y CARGAS ADMINISTRATIVAS.

5.1. Impacto económico y presupuestario.

El impacto económico previsto sobre los contribuyentes tiene un efecto favorable atendiendo al avance que se pretende con la norma en relación con los principios de agilidad, eficiencia, y racionalización. La cuestión es especialmente destacada si tenemos en cuenta que nos movemos en un ámbito, como el tributario, con incidencia en el desarrollo de la actividad económica. La reducción de los plazos para que la domiciliación produzca efecto, las actuaciones administrativas automatizadas, o la reducción de carga documental en los beneficios fiscales, son algunos ejemplos.

Desde el punto de vista presupuestario la norma no supone un impacto directo sobre los ingresos y gastos públicos. Debe tenerse en cuenta que la ordenanza general no incluye decisiones de tipo concreto sobre tipos impositivos, tarifas, o porcentajes de bonificación.

Si que cabe mencionar, que algunas de las cuestiones propuestas, como por ejemplo la exigencia de estar al corriente de pagos en todos los beneficios fiscales, o el incremento de los umbrales de la declaración responsables en los supuestos de fraccionamiento, han de redundar en una mejora de las ratios de recaudación, y con ello en una mejora de los ingresos tributarios.

Desde el punto de vista del gasto de personal, las modificaciones propuestas deben redundar en un funcionamiento más eficiente de la administración, y por lo tanto contribuir a la contención de estos gastos.

Finalmente, en el capítulo de inversión, debe tenerse en cuenta los gastos referidos a la modernización tecnológica de la Administración tributaria municipal. Son probablemente los de mayor incidencia en los próximos años. Motivos no sólo de legalidad, sino también de eficiencia, aconsejan avanzar en esta línea. En todo caso, no se trata de un gasto de inversión directamente relacionado con la aprobación de la norma, pero sí un elemento que servirá para garantizar su buen funcionamiento.

En todo caso, tal y cómo hemos señalado, la aprobación de la norma no va en ningún caso en detrimento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

5.2. Cargas administrativas.

Ya hemos hecho mención en la descripción del contenido de la norma, a cuestiones de simplificación procedimental (periodos de solicitud más amplios, nuevas formas de pago, o fomento de la declaración responsable) que redundarán en beneficio del contribuyente, así como a la racionalización de trámites internos (simplificación de propuestas de acuerdo, desconcentración entre órganos de las facultades resolutorias, o acumulación de procedimientos).

En aplicación del principio de eficiencia, la norma se ha revisado para evitar cargas administrativas innecesarias.

Los procedimientos de evaluación que ex post que se vayan ejecutando, unido a la disponibilidad de medios tecnológicos adecuados, nos permitirá ir avanzando en la medición de estas cargas.

5.3. Análisis de otros impactos.

En relación con el impacto de género, la norma arbitra algunas herramientas, básicamente la base de datos de obligados tributarios, que debe permitirá avanzar en el seguimiento de indicadores de género aplicados a la actuación tributaria. Premisa para poder articular posteriormente medidas desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

En la redacción de la norma se ha procurado la utilización de pautas de lenguaje no discriminatorio.

Por último, se considera importante destacar el efecto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración tributaria municipal el desarrollo o uso de los medios y servicios de la administración digital que conlleve la norma. Eficiencia, ahorros de costes, reducción de cargas, e impactos sobre el medioambiente.

6. TRAMITACIÓN DE LA NORMA

Se han previsto los siguientes trámites para la elaboración y aprobación de la norma:

- a) Elaboración del borrador del texto de la norma.
- b) Elaboración de la memoria inicial, en su primera versión, de fecha 2 de octubre de 2023.
- c) Dictamen del Tribunal Económico Administrativo de Logroño. Emitido con fecha 17 de octubre de 2023.

A la vista de las consideraciones realizadas se ha dado nueva redacción al apartado 3 del artículo 18 para suprimir la asimilación de los supuestos de ausente, desconocido o dirección incompleta. Se mantiene así la redacción, pero referida ahora a la posibilidad de comprobar y rectificar que tiene la administración tributaria de acuerdo con el procedimiento fijado, y que se ajusta así en mejor manera a lo contemplado en el artículo 48.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Por otro lado, se han modificado dos cuestiones referidas al régimen jurídico, y que se habían detectado con posterioridad a la remisión del expediente al Tribunal Económico Administrativo. En concreto, se trata de:

- Supuestos no susceptibles de aplazamiento o fraccionamiento, en los términos ya expuestos en el apartado 3.1. de esta Memoria (punto 24).
- Inclusión los periodos de los periodos máximos de fraccionamiento y aplazamiento en el caso de las deudas en ejecutiva, para recuperar los plazos, más beneficiosos para el interesado, que se incluían en la norma anterior, y que habían sido omitidos.

Por lo que respecta a las conclusiones, el dictamen señala *“El Tribunal Económico Administrativo del Ayuntamiento de Logroño, en los términos indicados en la fundamentación expuesta, dictamina favorablemente el Proyecto de Modificación de Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2024”*.

- d) Informe de la Intervención General del Ayuntamiento de Logroño. Emitido con fecha 23 de octubre de 2023.

El informe recomienda la regulación más acorde a la peculiaridad de nuestra organización, en lo referido a los órganos encargados de tramitar los expedientes de las deudas en periodo voluntario, Se regula también los órganos a los que corresponde la tramitación de estos expedientes. La cuestión ha quedado motivada en el mismo punto 24 del apartado 3.1. de esta Memoria.

Por lo demás, el informe concluye que *“la nueva Ordenanza fiscal general de gestión, liquidación inspección y recaudación se ajusta a la legalidad tributaria local y que supone un importante avance por la simplificación, concreción y claridad de su articulado ...”*

- e) Elaboración de la presente memoria final.
- f) Aprobación del proyecto de ordenanzas por la Junta de Gobierno Local
- g) Informe de la Comisión informativa del Pleno
- h) Aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento de Logroño
- i) Publicación del anuncio de exposición pública en el Boletín Oficial de La Rioja, así como del contenido del expediente en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Logroño.
- j) Resolución de alegaciones y aprobación definitiva, si procede.
- k) Publicación definitiva en el Boletín Oficial de La Rioja.

Mención especial requiere el trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que ha suscitado en ocasiones la controversia en torno a la necesidad de someter a la modificación de las ordenanzas fiscales municipales a este trámite de consulta pública.

Al respecto, se plantea mediante auto de 26 de enero de 2022 por el que se admite el recurso de casación 4791/2021, para la formación de jurisprudencia, la necesidad o no de su aplicación respecto a la modificación de las Ordenanzas Fiscales, y si su omisión como trámite previo a la aprobación inicial determina la nulidad de pleno derecho de la norma. La cuestión ha quedado resuelta por la Sentencia 108/2023, de 31 de enero de 2023, tras desarrollar la pertinente fundamentación, que establece la siguiente doctrina:

“Por todo lo expuesto, fijamos como criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional que el art. 17 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, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 del TRLHL”.

7. EVALUACIÓN EX POST.

En materia de ordenanzas fiscales viene siendo práctica habitual la tramitación de un expediente anual que agrupa las modificaciones propuestas para cada ejercicio natural. Este debe ser el momento en el que se propone la realización de la evaluación ex post de la norma.

Los criterios de evaluación versarán necesariamente sobre el grado de consecución de los cuatro objetivos descritos en el apartado 2 de esta memoria. Se priorizará la evaluación mediante indicadores de impacto frente a los de actividad. A efectos de seleccionar los indicadores se atenderá a los datos e indicadores que el propio texto normativo que proponemos recoge en materia de transparencia activa.

Tanto el dictamen del Tribunal Económico Administrativo, como el informe de la Intervención General, hacen especial mención a la importancia de realizar de forma adecuada esta evaluación ex post.

Logroño, a la fecha de la firma electrónica. **Antonio Ruiz Lasanta.** Tesorero y director de Gestión Tributaria