


«Premio Fernando Albi»
anualidad 2022 sobre
Administración Local

Sebastián Martínez de Trinchería



La afección
de bienes
en las
Haciendas
Locales

La afección de bienes ha venido provocando numerosas controversias doctrinales sobre algunos aspectos, como los relacionados con su configuración legal y su naturaleza jurídica, pues contradictoriamente esta figura aparece simultáneamente regulada en nuestra LGT como un supuesto de responsabilidad subsidiaria (art. 43.1.d), y como una garantía real (art. 79), contradicción que, entre otras finalidades, se pretende esclarecer en este trabajo.

La presente obra ha sido galardonada con el prestigioso Premio Fernando Albi 2022 sobre Administración Local, otorgado por la Excm. Diputación de Alicante, y tal y como manifestó el jurado que concedió dicho galardón *«En su análisis se abordan desde el punto de vista civil y administrativo distintas problemáticas con soluciones fundamentadas. El estudio supone una aportación importante en el ámbito recaudatorio local, sobre el que existen escasas publicaciones»*.

La parquedad de la regulación de la afección de bienes la ha convertido en una institución de elaboración jurisprudencial, pues han sido nuestros tribunales, con sus pronunciamientos a veces acertados y otras no tanto, quienes han ido perfilando los contornos de esta institución y los requisitos de su aplicabilidad, y esa evolución jurisprudencial es detalladamente analizada en este libro.

A través de la afección de bienes las Administraciones locales se garantizan poder exigir a los adquirentes de un inmueble algunas deudas públicas impagadas por el anterior titular, principalmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y las cuotas de urbanización.

Esta delimitación del objeto de este trabajo ha supuesto la principal dificultad para su elaboración. Existen variados estudios sobre las garantías tributarias, en general, o sobre las garantías reales tributarias en particular, pero este estudio se centra exclusivamente en una de ellas, el derecho de afección, y no sólo eso, además se ha limitado su ámbito de estudio al de las Haciendas Locales. Esta concreción ha dado lugar a una aproximación exhaustiva y con detalle a todas y cada una de las vicisitudes que se pueden encontrar los entes locales en la aplicación del derecho de afección.

Así pues, este trabajo hace referencia a dos ingresos públicos muy concretos y muy conocidos por nuestras Administraciones Locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y las cuotas urbanísticas. El primero de ellos es el tributo por excelencia de nuestros ayuntamientos, su principal fuente de ingresos, y el segundo es el instrumento que les permite llevar a cabo una de sus funciones básicas, como es el desarrollo urbanístico de nuestros municipios, y que no podría realizarse sin la financiación que las cuotas urbanísticas proporcionan, y a ambos la afección de bienes les es de suma utilidad para su efectiva recaudación.

La afección de bienes en las Haciendas Locales

Sebastián Martínez de Trinchería

Barcelona 2023

JIB
BOSCH EDITOR

© JUNIO 2023 SEBASTIÁN MARTÍNEZ DE TRINCHERÍA

© JUNIO 2023



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-19580-54-2

ISBN digital: 978-84-19580-55-9

D.L.: B 10712-2023

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España



«Premio Fernando Albi»
anualidad 2022 sobre Administración Local.



Índice

Abreviaturas.....	15
Introducción	21
CAPÍTULO PRIMERO	
Las garantías del crédito público	27
1. La responsabilidad patrimonial universal	28
2. Las garantías tributarias. Características	29
2.1. Accesoriedad	30
2.2. Especialidad	30
2.3. Legalidad.....	32
3. Clases de garantías tributarias.....	32
3.1. Garantías tributarias en sentido amplio	32
3.2. Garantías tributarias en sentido estricto.....	33
3.2.1. Garantías reales	36
3.2.2. Garantías personales.....	41
4. Figuras afines.....	44
4.1. Privilegios generales y especiales	44
4.2. Medidas cautelares	46

5.	Las garantías del crédito público en la normativa tributaria	46
----	--	----

CAPÍTULO SEGUNDO

	La afección de bienes	49
1.	La afección de bienes y su relación con la responsabilidad tributaria: evolución	49
	1.1. La afección de bienes	49
	1.2. La responsabilidad tributaria	58
	1.2.1. Reserva de ley	60
	1.2.2. Caracterización de la responsabilidad tributaria	61
	1.3. Evolución de la relación entre ambos institutos	71
2.	Relación entre la afección de bienes y la acción de derivación de la responsabilidad subsidiaria	74
3.	El procedimiento de recaudación de los ingresos públicos de las haciendas locales	79
4.	Ingresos públicos de la hacienda local garantizados con la afección de bienes	85

CAPÍTULO TERCERO

	La afección bienes en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles	95
1.	Delimitación de esta garantía	95
2.	Características de la afección de bienes en el IBI	103
	2.1. No requiere constancia registral	103
	2.2. Derecho de reembolso	105
	2.3. Compatibilidad con la hipoteca legal tácita ...	107
3.	Requisitos para la aplicación de la afección de bienes en el IBI	123

3.1. Evolución jurisprudencial.....	123
3.2. Requisitos de aplicación	126
3.2.1. Previa declaración de fallido.....	126
3.2.2. Acto administrativo previo de deriva- ción	148
4. Conceptos a los que se extiende la responsabilidad del adquirente de bienes afectos.....	155
5. Ejercicios a los que se extiende la garantía	166
6. Problemática derivada de la existencia de adquiren- tes intermedios	183
7. La afectión de bienes en casos particulares	196
7.1. La afectión de bienes en bienes inmuebles titularidad de la Sociedad de Gestión de Ac- tivos procedentes de la Reestructuración Ban- caria (SAREB).....	196
7.1.1. Transmisión a la SAREB de un bien inmueble.	201
7.1.2. Transmisión a la SAREB de un dere- cho de crédito.	202
7.2. La afectión de bienes en casos de subasta.....	212
7.3. La afectión de bienes y los procedimientos concuriales	213
7.4. La renuncia abdicativa del dominio y la afec- ción de bienes.....	216
7.5. Afectión de bienes y sucesión.....	223
CAPÍTULO CUARTO	
La afectión de bienes en las cuotas urbanísticas	225
1. Definición, tipología y naturaleza jurídica de las cuotas urbanísticas.	225

1.1. Definición y tipología de cuotas urbanísticas ..	225
1.2. Naturaleza jurídica.....	229
2. Afección de bienes y cuotas urbanísticas.....	269
2.1. Afección y cuotas de urbanización.....	275
2.2. Deudas a Comunidades de Regantes y reintegro de subvenciones	319
2.3. Responsabilidad y cuotas de conservación.....	324
Conclusiones.....	345
Bibliografía.....	357

Introducción

Las Administraciones Públicas necesitan disponer de recursos económicos para el ejercicio de aquellas funciones que les son propias. Esos recursos económicos, que cada vez adquieren un mayor volumen, obedecen a diferentes tipologías según se trate.

Sin ánimo de ser exhaustivos, básicamente se trata de los siguientes recursos. En primer lugar, los tributos son, sin duda, el principal recurso financiero público tanto desde el punto de vista cualitativo, como cuantitativo. En efecto, los tributos son la expresión del poder coactivo del que las Administraciones están imbuidas para exigir a los ciudadanos su contribución al sostenimiento de los gastos públicos. Es más, son la fórmula prevista de forma expresa por la Constitución (art. 31.1) para financiar el gasto público «*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo (...)*». Cuantitativamente, los tributos son la fuente más relevante de ingresos públicos. Los restantes recursos financieros están compuestos por aquellos que la Administración genera con su propia actividad –como es el caso de la contraprestación recibida por la prestación de sus servicios o realización de actividades de su competencia en forma diferente a la de tasa, como son los precios públicos o las prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario, en función de las circunstancias en las que realice la actividad, su forma de gestión y su naturaleza-;

el recurso al endeudamiento, como cualquier particular; los recursos derivados de la explotación y venta del patrimonio público o los recursos derivados del poder sancionador que le otorgan las leyes.

Si bien la Hacienda moderna considera de poca utilidad las diferentes clasificaciones que se manejan a la hora de definir los diferentes tipos de ingresos de las Administraciones públicas, el desarrollo de este trabajo requiere de forma ineludible acudir a la tradicional distinción entre ingresos públicos e ingresos privados, pues la afección de bienes de la que trataremos únicamente es aplicable a aquellos ingresos que participan de la condición de ingresos de naturaleza pública, en contraposición a aquellos ingresos de naturaleza privada, cuya exigencia hará que las Administraciones deban recurrir a los mismos procedimientos a los que deben recurrir los particulares y desprovistas de cualquier clase de *imperium*, a diferencia del extraordinario procedimiento de apremio que nuestro ordenamiento tiene reservado para la exigencia de los ingresos de naturaleza pública, derivado del principio de autotutela de las Administraciones Públicas.

Así pues, el instituto jurídico de la afección de bienes no será de aplicación a la recaudación de ingresos de derecho privado de la Administración y sí será de aplicación dicho instituto en el procedimiento de recaudación de deudas naturaleza pública, ya sean tributarias o no tributarias.

De acuerdo con lo expuesto, este trabajo versa sobre el estudio de una de las garantías que nuestro ordenamiento ofrece a las Administraciones públicas para asegurar la recaudación de sus ingresos públicos, y esa garantía es la facultad concedida a la Hacienda Pública acreedora para actuar sobre un bien concreto, incluso aunque éste ya no se encuentra en la esfera jurídica del deudor.

Esta delimitación del objeto de este trabajo ha supuesto la principal dificultad para su elaboración. Existen variados estudios sobre las garantías tributarias, en general, o sobre las garantías rea-

les tributarias en particular, pero este estudio se centra exclusivamente en una de ellas, el derecho de afección, y no sólo eso, además hemos limitado su ámbito de aplicación al de las Haciendas Locales. Esta hiper concreción ha dado lugar a intentar aproximarnos exhaustivamente y con detalle, a todas y cada una de las vicisitudes que se pueden encontrar los entes locales en la aplicación del derecho de afección.

Así pues, este trabajo se centrará en el estudio de dos ingresos públicos muy concretos y muy conocidos por nuestras Administraciones Locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI) y las cuotas urbanísticas. El primero de ellos es el tributo por excelencia de nuestros ayuntamientos, su principal fuente de ingresos, y el segundo es el instrumento que les permite llevar a cabo una de sus funciones básicas, como es el desarrollo urbanístico de nuestros municipios, y que no podría realizarse sin la financiación que las cuotas urbanísticas proporcionan. Y nos fijaremos en esos dos ingresos locales, puesto que en ellos, y sólo en ellos (orillando dos supuestos accesorios como son las deudas de comunidades de regantes y el reintegro de subvenciones, a los que haremos una muy breve referencia), es de aplicación la figura jurídica de la afección de bienes en el mundo local, esa garantía que permite el cobro de las deudas de IBI y de cuotas urbanísticas sobre los bienes inmuebles que son su objeto, aunque hayan sido transmitidos a terceras personas.

Para llevar a cabo este estudio, y en aras de una correcta sistematización, en primer lugar, el Capítulo I revisa sucintamente el panorama de las garantías del crédito público. La utilización del término crédito público, y no crédito tributario –expresión más habitual y que utilizamos a lo largo del trabajo– responde a la intención de destacar la naturaleza no tributaria de las cuotas urbanísticas. En esta revisión, se apela a la clásica distinción entre garantías reales y personales, se estudian someramente otras garantías diferentes a la afección y se analizan las diferencias y coin-

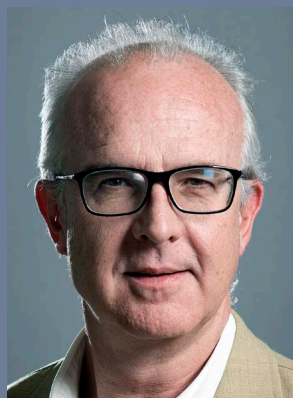
cidencias de aquellas garantías más semejantes a la afección de bienes, entre las que merece un lugar destacado la hipoteca legal tácita. Así mismo, en tanto que la garantía estudiada se aplica en fase recaudatoria, serán constantes las referencias al procedimiento recaudatorio.

La razón principal que ha influido en la elección del tema desarrollado en este estudio, es la constante evolución que ha tenido la figura de la afección de bienes. Partiendo de una regulación parca, nuestros tribunales han ido perfilando sus caracteres, algunas veces con más acierto que otras, llegando muchas veces a consagrarse en norma estos caracteres previamente perfilados por nuestros tribunales. En esta evolución, en la concreción de uno de los muchos de los caracteres de la afección de bienes perfilados por nuestros tribunales, intervino modestamente a través de la consecución de una sentencia favorable, a la que se hará referencia posteriormente, dictada por el Tribunal Supremo en un recurso de casación en interés de ley, modalidad de recurso de casación hoy desaparecida en virtud de la modificación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA), y que por tanto fijaba doctrina legal, marcando la doctrina a seguir por los tribunales inferiores¹. Ese hecho dio lugar a que a lo largo de los años la aplicación práctica de esta figura jurídica, de trascendental im-

1 Sentencia de la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 24 de enero de 2004 (ponente Excmo. Sr D. Pascual Sala Sánchez), fijando como doctrina legal que « *En el supuesto de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos objeto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, no es precisa la declaración de fallido del adquirente o los adquirentes intermedios para que, declarada la del deudor originario transmitente de los bienes afectos al pago de la deuda tributaria, pueda derivarse la acción contra dichos bienes tras la notificación reglamentaria, al adquirente y titular actual de los mismos, del acto administrativo de derivación*».

portancia para nuestras Administraciones Locales, y su constante evolución doctrinal, haya sido de gran interés para mí.

Y dicha evolución ni mucho menos ha finalizado, como veremos a lo largo de la exposición de este trabajo de investigación. La regulación de dicha figura por nuestra vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria (en adelante, LGT), no ha zanjado definitivamente las discusiones que a lo largo de los años han girado a su alrededor, principalmente en torno a su naturaleza de garantía real, o como supuesto de responsabilidad subsidiaria. Nuestra vigente LGT ha optado finalmente por una indefinida solución consistente en calificarla como garantía real, pero a su vez la define como uno de los supuestos de responsabilidad subsidiaria (paradigma de las garantías personales), lo cual para muchos no deja de ser contradictorio, mientras otros lo justifican afirmando que, efectivamente, se trata de una garantía real, pero para cuyo ejercicio se exige que se lleve a cabo a través del procedimiento formal previsto para la exigencia de la responsabilidad subsidiaria, algo así como una garantía real vestida de garantía personal, por lo que la polémica está servida.



Sebastián Martínez de Trinchería

(Girona 1969) es licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra, Máster en Tributación y Asesoría Fiscal por el Centro de Estudios Financieros, Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y Doctor en Derecho Financiero y Tributario, Cum Laude, por la Universitat de Girona. Es Jefe del Servicio de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Girona, profesor asociado de derecho tributario de la Universitat de Girona, profesor del Máster de la Abogacía en dicha universidad, abogado y socio fundador del despacho MRS & Assessors en Lloret de Mar (Girona), y ponente habitual en conferencias organizadas por universidades, colegios y asociaciones profesionales, y otras instituciones públicas en materia de tributos locales.