

Expedient: 364/15

El Consell Tributari, reunit en sessió de 30 de setembre de 2015, emet el següent informe:

ANTECEDENTS

- A. El 26 d'octubre de 2006 es celebrà un Conveni per a la restauració de la cúpula de l'església de Sant Andreu de Palomar de Barcelona entre l'Ajuntament de Barcelona, l'Institut Municipal del Paisatge Urbà, l'Arquebisbat de Barcelona, l'Institut Català del Sòl i la Direcció General del Patrimoni Cultural (en endavant, el Conveni 2006).
- B. En la Clàusula sisena d'aquest Conveni es disposava: *“en totes aquelles actuacions objecte del present Conveni, l'Ajuntament de Barcelona assumirà el pagament de tots els impostos i taxes municipals que s'esdevinguin per l'obtenció de llicències i exercici d'activitats, així com qualsevol altre tribut local que pugués generar-se com a conseqüència de les obres que dugui a terme l'Institut Català del Sòl”*.
- C. Després de diverses vicissituds que resulten irrellevants per aquest informe, el 9 de juny de 2011, a sol·licitud del Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar, el Districte de Sant Andreu atorgà finalment llicència d'obres majors per l'execució de les corresponents a la reforma de la cúpula del temple indicat, tot senyalant en l'avís de recollida d'aquesta llicència, entre d'altres extrems, que l'entitat sol·licitant estava exempta del pagament de la Taxa de serveis urbanístics, però no de l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres (en endavant ICIO), i que, de conformitat amb les Ordenances Metropolitanes d'Edificació i el Decret 201/1994, havia d'efectuar determinats dipòsits i prestar certes garanties.
- D. Amb data 16 de juny de 2011, el Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar deduí escrit en relació a l'anterior avís, al·legant que en virtut de la Clàusula sisena del Conveni 2006 l'esmentada Parròquia estava exempta de l'ICIO i sostenint també que no estava obligada a efectuar els dipòsits i satisfer les garanties exigides.



- E. Consta a l'expedient que ha estat lliurat al Consell Tributari, l'informe emès pel Departament de Serveis Jurídics del Districte de Sant Andreu en data 30 d'agost de 2011 en relació als efectes del Conveni 2006; informe en el qual es manifesta que la Parròquia de Sant Andreu de Palomar hauria d'estar exempta dels tributs (Taxa per serveis urbanístics i ICIO) senyalats, a la vista del referit Conveni 2006, sense efectuar cap pronunciament respecte del compliment de les altres obligacions.
- F. Les obres de restauració de la cúpula del temple de Sant Andreu de Palomar no es dugueren a terme. El 24 de gener de 2014 el Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar sol·licità pròrroga de la llicència d'obres de referència; pròrroga que li fou concedida el 26 de març del mateix any. El 28 de gener de 2015 es sol·licità nova pròrroga la qual fou igualment atorgada en els mateixos termes en què havia estat concedida la llicència de 9 de juny de 2011, contenint l'avís de recollida lliurat el 7 d'abril de 2015 la manifestació de que l'entitat sol·licitant estava exempta de tots els tributs al·ludits (Taxa per serveis urbanístics i ICIO), restant obligada, però, al compliment de les obligacions de dipòsit i garantia indicades.
- G. En relació a aquest avís el Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar deduí un nou escrit en data 9 d'abril de 2015, al·legant novament que la Parròquia no estava obligada a efectuar els dipòsits i a prestar les garanties exigides.
- H. El 22 de juny de 2015, de conformitat a l'article 15 del Reglament Orgànic del Consell Tributari (en endavant ROCT), aprovat el 29 de juny de 2012, el Regidor d'Ocupació, Empresa i Turisme de l'Ajuntament de Barcelona, a instàncies de la Regidora del Districte de Sant Andreu, tenint en compte l'informe del Departament de Serveis Jurídics del Districte de Sant Andreu emès a l'efecte, demanà a aquest Consell Tributari informe en relació a l'escrit deduït pel Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar el 9 d'abril de 2015.
- I. Malgrat els termes d'aquest escrit, la sol·licitud d'informe es circumscriu, però, a la liquidació dels tributs al·ludits (Taxa per serveis urbanístics i ICIO). En particular, segons l'escrit en què es fonamenta aquesta sol·licitud, només es planteja la qüestió de com donar compliment a la Clàusula sisena del Conveni 2006, la qual sembla establir un ampli benefici fiscal, tenint en compte, no obstant, d'una banda l'informe emès al respecte pel Departament de Serveis Jurídics del Districte de Sant Andreu de data 30 d'agost de 2011, reconeixen aquest benefici i declarant, en conseqüència,



exempta dels tributs al·ludits a la Parròquia indicada, i d'una altra, allò que disposen l'article 9.1 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (en endavant TRLRHL), i l'article 18 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril de taxes i preus públics (en endavant LTPP), així com allò recordat per la STS de 19 de març de 2014 núm. Recurs 6252/2011.

INFORME

Preliminar

1. Aquest Informe, com s'ha dit, respon a una sol·licitud formulada pel Regidor d'Ocupació, Empresa i Turisme a instàncies de la Regidora del Districte de Sant Andreu i a l'empara de l'article 15 del ROCT, la qual ha de ser atesa adequadament.
2. En l'origen d'aquesta sol·licitud hi ha, en sentit estricte, un recurs deduït, en temps i forma, pel Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar contra un acte administratiu de liquidació de tributs i de prestació de garanties, i la qüestió que es planteja està referida expressament a aquest recurs. Doncs bé, essent això així, entenem que, en principi, el Districte de Sant Andreu hauria d'haver elaborat una proposta de resolució a fi de què, de conformitat amb la lletra a) de l'article 47.1 de la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, i la lletra a) l'article 2 del ROCT, el Consell Tributari procedís a emetre el dictamen corresponent.
3. En efecte disposen les lletres a) dels apartats 1 d'ambdós articles que és funció del Consell Tributari dictaminar "*les propostes de resolució dels recursos interposats contra els actes d'aplicació dels tributs*", essent aquesta una funció distinta de la més genèrica, també assignada al Consell Tributari, relativa a l'elaboració d'estudis, informes i dictàmens establerta a la lletra d) de l'article 47.1 de la Llei 1/2006, citada, a la lletra d) de l'article 2.1 del ROCT i a l'article 15 del mateix.
4. Dictaminar sobre una proposta de resolució d'un recurs és la principal funció del Consell Tributari i té caràcter preceptiu en defensa de la legalitat en un procediment determinat, mentre que informar a instàncies de les autoritats municipals a l'empara de l'article 15 del ROCT és una funció destinada al subministrament de coneixement tècnic jurídic per a l'acció en matèria tributària.



5. Ara bé, per tot allò que ha estat recollit en els Antecedents, aquesta proposta de resolució oferiria en aquest cas dos aspectes significatius en relació a la intervenció del Consell Tributari. El primer derivaria del fet que el recurs deduït pel Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar conté una valoració explícita sobre matèries que no són de naturalesa tributària (les obligacions urbanístiques d'efectuar dipòsits i prestar garanties) i, en conseqüència, atesa la limitació competencial d'aquest Consell Tributari la corresponent proposta de resolució no podria ser dictaminada per aquest òrgan especialitzat. L'altre aspecte es d'ordre tributari, certament. Es refereix a la liquidació de la Taxa per serveis urbanístics i a l'ICIO. No obstant, i aquí rau la seva importància, d'aquests tributs ja ha estat considerada exempta la Parròquia de Sant Andreu de Palomar a l'empara de la Clàusula sisena del Conveni 2006, com s'ha dit en els Antecedents. En aquest sentit la proposta de resolució que hauria de dictaminar-se no podria ignorar allò que ja ha estat reconegut en anteriors resolucions i que, d'altra banda, l'entitat recurrent òbviament tampoc impugna.
6. És per això darrer que, entenem, la qüestió que es planteja a aquest Consell Tributari pot tenir un abast més general i independent de la resposta que hagi de tenir la resolució del recurs deduït pel Rector de la Parròquia el 9 d'abril de 2015.

La qüestió plantejada

7. La qüestió plantejada a aquest Consell Tributari deriva, com hem dit, del recurs deduït pel Rector de la Parròquia de Sant Andreu de Palomar; recurs d'altra banda que impugna aspectes diversos, com també hem dit, de la resolució administrativa del regidor del Districte de Sant Andreu de data 24 de març de 2015, essent però només els de naturalesa tributària els que poden ser considerats aquí, atès que aquest Consell només té competència sobre aquesta matèria. I és així com efectivament queda circumscrita la sol·licitud d'informe.
8. Es tracta, com s'ha avançat, de saber si la Parròquia de Sant Andreu de Palomar està exempta, com s'afirma en els avisos de recollida de la pròrroga de la llicència d'obres de 2015 i en el recurs al·ludit, de la corresponent Taxa per serveis urbanístics i de l'ICIO, en virtut de la Clàusula sisena del Conveni 2006 la qual disposa, com ja hem recordat, que: *“en totes aquelles actuacions objecte del present Conveni, l'Ajuntament de Barcelona assumirà el pagament de tots els impostos i taxes*



municipals que s'esdevinguin per l'obtenció de llicències i exercici d'activitats, així com de qualsevol altre tribut local que pogués generar-se com a conseqüència de les obres que dugui a terme l'Institut Català del Sòl".

L'exempció de tributs adoptada en un Conveni

9. Doncs bé la resposta ha de ser negativa. Certament aquest Conveni 2006 té per objecte la restauració de la cúpula de l'església de Sant Andreu de Palomar, i per tant, sembla pertinent la referència que es fa a tots els tributs que es meritin per aquesta restauració. Però un conveni no és el marc idoni per a establir cap mena d'exempció o benefici tributari. Sense necessitat de referir-nos a la prohibició de l'analogia establerta ara a l'article 14 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (en endavant LGT), i recordada ara per la STS de 19 de març de 2014 núm. Recurs 6252/2011 abans citada, ho determina el principi de reserva de llei tributària recollit a l'article 8 d) d'aquesta mateixa LGT i a l'article 9.1 del TRLRHL, així com, en relació especial a les taxes, a l'article 18 de la LTPP, tal i com encertadament ja s'adverteix en la pròpia sol·licitud del present informe.
10. Ara bé, si s'observa amb deteniment, la Clàusula sisena del Conveni 2006 no estableix cap exempció tributària, sinó un compromís d'indemnitat per part de l'Ajuntament de Barcelona en relació als subjectes passius dels tributs que es meritin per la referida restauració de la cúpula del temple de Sant Andreu de Palomar. Es diu: "*L'Ajuntament assumirà el pagament de tots els impostos ...*". La qual cosa significa que els tributs es meritin en els termes que corresponguin, però que l'Ajuntament garanteix el seu pagament, deixant però indemne als subjectes passius.
11. Tot això ja ho ha vingut considerant aquest Consell des de l'antic informe emès en relació a l'Expedient 274/97 en un cas on un conveni celebrat per l'Ajuntament contenia una Clàusula anàloga. Aleshores ja vàrem dir:

«En la redacció de dit apartat [...] no es pot interpretar cap exempció, ja que aquesta no pot ser concedida per l'Ajuntament excepte en els supòsits concrets establerts a la Llei, [...] el que no impedeix que el municipi pugui concertar dins les seves facultats i en compliment dels seus objectius, les prestacions econòmiques que entengui necessàries per al desenvolupament de finalitats tan importants com les relatives a la promoció de l'habitatge [en aquell cas].



*En aquest cas no es tracta d'una declaració d'exempció perquè correctament se la qualifica en el conveni com **d'assumpció** d'impostos fixada d'acord amb normes fiscals, sense que per altra banda s'hagi discutit el seu import.»*

12. La Clàusula sisena del Conveni 2006 és clar que hauria de tenir efectes en el cas de la reforma de la cúpula del temple de Sant Andreu de Palomar, però aquests efectes no haurien de ser de naturalesa tributària. El contingut d'aquesta Clàusula no es pot integrar ni s'integra en l'estructura de cap dels tributs afectats, sinó que configura un benefici extrínsec a la relació jurídica tributària i, en conseqüència, pot ser atès per l'Administració per altres vies distintes, com, per exemple, la de la subvenció. (Vegis, *a sensu contrario*, allò disposat a la STS de 14 de novembre de 2012 núm. Recurs 697/2010).
13. Aquesta circumstància fa que el Districte de Sant Andreu no hauria de poder procedir al reconeixement d'un benefici al subjecte afectat gravitant en la lògica de les exempcions. Tanmateix l'Ajuntament en virtut de la referida Clàusula sisena, hauria de proveir per deixar indemne al subjecte passiu pels tributs que els afecten, probablement per la via de la subvenció, sens perjudici del fet, erroni al nostre entendre, de que el Districte de Sant Andreu ja hagi tractat com exempció els efectes d'aquesta Clàusula i així ho hagi comunicat expressament.
14. Això és en definitiva el què ja vàrem indicar en el nostre informe relatiu a l'Expedient 25/12. És clar que aleshores es tractava de dictaminar una proposta de resolució d'un recurs en el qual el recurrent sol·licitava un benefici relatiu a un preu públic a l'empara dels termes d'un conveni, i en conseqüència la resposta va ser la inadmissió del recurs. La literalitat del nostre informe pot ser il·lustrativa:

«[O]bservem que l'ICASS fonamenta la seva petició en el sentit de que no està obligat a satisfer les liquidacions del preu públic pel servei de recollida de residus, en l'acordat en el Conveni Marc de Cooperació entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona en matèria de serveis socials i benestar social, signat en data 15 de novembre de 1999, concretament en el que s'acorda en el punt 5 de l'Annex 10 del Conveni.

Efectivament, el punt 5 de l'Annex 10, estableix que l'Ajuntament subvencionarà l'import de les despeses derivades de les llicències d'obres, d'activitats, així com la que qualsevol altra taxa derivada de la construcció, posada en servei, funcionament i activitat dels centres o que gravi la propietat, inclòs l'Impost sobre Béns Immobles. Una primera conclusió podria portar a l'estimació dels recursos per quant l'esmentat punt 5 fa referència a taxes derivades de la



construcció, posada en funcionament i activitat dels centres o que gravi la propietat, tenint en compte que l'any 1999 en que es va subscriure el Conveni, els serveis de recollida de residus, en l'Ordenança fiscal núm. 3.4 d'aquell any, estava conceptuat com a taxa i no com a preu públic.

No obstant això, la qüestió essencial no rau en determinar si l'obligació de l'Ajuntament d'atorgar una subvenció acordada en el Conveni, té naturalesa d'exempció o benefici fiscal atès que l'incompliment d'aquella obligació no pot ser considerada com a causa de nul·litat de liquidacions d'ingressos de dret públic, sinó com a una obligació d'altra naturalesa que l'ICASS no pot exigir a l'Ajuntament en via tributaria.

En conclusió, no hi ha cap exempció en favor de l'ICASS, per la qual cosa, les liquidacions practicades s'ajusten a dret.»

L'exempció de l'ICIO

15. Ara bé, res d'això impedeix que si, de conformitat a normes tributàries específiques la Parròquia de Sant Andreu de Palomar pogués gaudir d'alguna exempció, aquesta, òbviament, hagués de ser reconeguda.
16. Doncs bé, aquest és el cas de l'ICIO com bé ho observa la sol·licitud d'informe que ens ha estat formulada. El fonament es troba, però, a la lletra B) de l'article IV de l'Acord entre l'Estat espanyol i la Santa Seu, de 3 de gener de 1979, de conformitat amb la interpretació de la mateixa efectuada per l'ordre de 5 de juny de 2001.

Conclusions

Primera.- La qüestió de com donar compliment a la Clàusula sisena del Conveni 2006 ha de ser resposta al marge de la lògica dels beneficis fiscals i recorrent a la via de la subvenció en els termes que ho hem descrit aquí.

Segona.- I tot això amb independència dels problemes que pugui plantejar el fet d'haver estat ja interpretada la referida Clàusula donant empara a exempcions tributàries efectives, al marge de la derivada encertadament de l'Acord entre l'Estat espanyol i la Santa Seu, de 3 de gener de 1979.

Tercera.- En aquest sentit ha de significar-se que el Districte de Sant Andreu, en el acte d'atorgament de la darrera pròrroga de la llicència aquí considerada, ha reconegut de forma



expressa el dret a l'exempció del pagament dels tributs afectats, la qual cosa, tractant-se d'un acte declaratiu de drets, vincula materialment a l'Administració.