

LA EXTERNALIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA. RÉGIMEN JURÍDICO Y LÍMITES

Equipo de Dirección

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

*Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Navarra
(Director coordinador)*

CLEMENTE CHECA GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Extremadura

CARMELO LOZANO SERRANO

Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Valencia

DANIEL CASAS AGUDO
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

LA EXTERNALIZACIÓN DE
LA GESTIÓN TRIBUTARIA.
RÉGIMEN JURÍDICO Y
LÍMITES

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2015

El presente estudio ha sido elaborado al amparo del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «*El procedimiento tributario local: aportaciones para su modernización*» –DER 2010/16786–. Investigadora principal: Dra. Dña. M.ª José Fernández Pavés.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

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. Dirijase 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).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Daniel Casas Agudo]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-130-6

Depósito Legal: 668/2015

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

Este documento, salvo error u omisión involuntarios, supone una labor recopilatoria sobre los temas informados, con arreglo a nuestro leal saber y entender, y no constituye ni puede constituir una labor de asesoramiento jurídico en ningún campo de nuestra actuación profesional.

En consecuencia, la información que el mismo contiene deberá ser empleada, con carácter exclusivamente informativo, sin que el mismo, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, pueda ser objeto de aplicación a otros fines que los meramente informativos ni de difusión a terceros sin la previa autorización de este Despacho. Todo ello a efectos de evitar la incorrecta o desleal utilización de la información, cuestiones y conclusiones en él contenidas.

*A mi madre, Aurora, a quien todo debo,
con gratitud y cariño infinitos*

SUMARIO

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS.....	13
I. INTRODUCCIÓN.....	15
II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. EXTERNALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS.....	17
III. GESTIÓN DIRECTA <i>VERSUS</i> GESTIÓN INDIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	23
3.1. La externalización y el actual debate global sobre la reforma del sector público en general. <i>La Nueva Gestión Pública</i>	23
3.2. La externalización en el contexto de la crisis del sistema de financiación local y del necesario replanteamiento de este	29
3.3. Principales argumentos y posturas en torno a la externalización de servicios públicos	43
3.3.1. <i>Ventajas y riesgos de la externalización</i>	43
3.3.2. <i>Especial referencia a la reducción de costes y al incremento de la calidad del servicio</i>	45
IV. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN DE FIGURAS AFINES. POSIBLES ALTERNATIVAS A LA EXTERNALIZACIÓN...	51
4.1. Externalización <i>versus</i> privatización. El concepto de externalización	51
4.2. Delimitación de figuras afines. Mención especial al caso de la encomienda de gestión.....	54
V. PARÁMETROS DE ADMISIBILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS TRIBUTARIOS	63

	Página
5.1. La potestad de autoorganización administrativa	64
5.2. La <i>eficacia</i> y la <i>eficiencia</i> administrativa como criterio justificativo de la externalización de servicios tributarios.....	65
5.3. La importancia de la <i>memoria justificativa</i> y el <i>análisis coste-beneficio</i> : la necesaria atemperación del enfoque economicista en la toma de decisión sobre la externalización del servicio tributario.....	72
VI. ÁMBITO OBJETIVO Y PRINCIPALES LÍMITES A LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS TRIBUTARIOS.....	77
6.1. Los principios de <i>proporcionalidad</i> y <i>limitación de costes indirectos</i>	79
6.2. La <i>desagregación</i> del poder financiero en actividades administrativas o <i>subproductos</i> esenciales y auxiliares o de colaboración. Distinción entre <i>potestades</i> , <i>funciones</i> y <i>servicios tributarios</i>	80
6.3. Los actos y servicios tributarios realizados en ejercicio de <i>autoridad</i>	87
6.3.1. <i>Supuestos concretos de servicios y actividades tributarias susceptibles y no de ser externalizadas</i>	93
6.3.2. <i>Especial mención a los casos de las potestades de inspección y recaudación</i>	102
6.4. Los derechos y garantías del contribuyente. Especial mención a la cuestión de la protección de datos de carácter personal	110
VII. POSIBLES VÍAS DE ARTICULACIÓN DEL ACUERDO DE EXTERNALIZACIÓN. CONTROL DE LA ACTIVIDAD DEL CONTRATISTA Y RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	121
7.1. Vehículos negociales: especial referencia a los contratos de <i>gestión de servicios públicos</i> y de <i>servicios</i>	122
7.2. Consideraciones relativas al procedimiento de adjudicación y problemática derivada de la capacidad de gestión del proceso de contratación por parte del ente externalizador.....	126
7.3. Malas prácticas contractuales	130
7.4. El control de la actividad del contratista.....	132

	<u>Página</u>
VIII. ALTERNATIVAS POSIBLES A LAS EXTERNALIZACIÓN EN SUJETOS PRIVADOS.....	137
8.1. La colaboración interadministrativa. Especial mención al papel actual de las Diputaciones Provinciales.....	139
8.2. La asistencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los Convenios entre esta y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).....	145
IX. CONSIDERACIONES FINALES.....	149
X. BIBLIOGRAFÍA.....	157

ANEXO DE JURISPRUDENCIA

ANEXO I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Sentencia del TC núm. 143/1985, de 24 de octubre (RTC 1985, 143).....	169
2. Sentencia del TC núm. 27/1987, de 27 de febrero (RTC 1987, 27)...	177
3. Sentencia del TC núm. 178/1989, de 2 de noviembre (RTC 1989, 178).....	189
4. Sentencia del TC núm. 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990, 76).....	202

ANEXO II. TRIBUNAL SUPREMO

1. Sentencia del TS de 26 de enero de 1990 (RJ 1990, 561).....	233
2. Sentencia del TS de 13 de junio de 2000 (RJ 2000, 4778).....	235
3. Sentencia del TS de 27 de junio de 2000 (RJ 2000, 5495).....	239

ANEXO III. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

1. Sentencia núm. 75/2006, de 14 de febrero de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (JUR 2006, 95416).....	247
2. Sentencia núm. 171/2006, de 3 de abril de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (JUR 2006, 147834).....	251
3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 947/2007, de 22 de mayo de 2007 (JUR 2007, 295600).....	255
4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 332/2003, de 31 de marzo de 2003 (JUR 2004, 39821).....	258

	<u>Página</u>
5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 671/2012, de 21 de junio de 2012 (JUR 2012, 245732).....	262
6. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 1071/2012, de 13 de diciembre de 2012 (JUR 2013, 14572).....	265
ANEXO IV. AUDIENCIA NACIONAL	
1. Sentencia de la AN de 24 de enero de 2002 (JT 2002, 1206)	271
2. Sentencia de la AN de 24 de octubre de 2002 (JT 2003, 112)	287
3. Sentencia de la AN de 7 de abril de 2006 (JUR 2007, 65648) ...	292
4. Sentencia de la AN de 3 de julio de 2006 (JUR 2006, 236026)	295