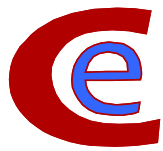


PONENCIA 1

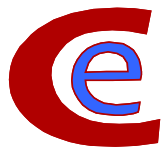
EL VALOR CATASTRAL Y SU INCIDENCIA
SOBRE LOS TRIBUTOS LOCALES: EL
IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES Y EL
IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE
VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA
URBANA. LA GESTION CATASTRAL Y LA
GESTION TRIBUTARIA DEL IBI

RESUMEN EJECUTIVO:
REFLEXIONES, DEBILIDADES Y
RECOMENDACIONES



ÍNDICE:

EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	2
1. Consideraciones generales.	2
2. La aplicación del principio de capacidad económica en el IBI.....	3
3. Clasificación de los bienes inmuebles a efectos tributarios.	5
4. Supuestos de no sujeción.	7
5. Exenciones.....	9
6. La tributación en el IBI de determinados sujetos pasivos y la aplicación de beneficios fiscales.	9
6.1. El régimen de tributación de las Universidades Públicas.....	9
6.2. La tributación de la Iglesia Católica.....	11
6.3. La tributación de las entidades sin fines lucrativos	11
6.4. Recomendaciones genéricas en relación a la aplicación de beneficios fiscales.....	13
7. El tratamiento de sujetos pasivos.....	14
7.1. El fallecimiento del obligado al pago y la figura de “los herederos de”.	14
7.2. La cotitularidad de los inmuebles y la división de la deuda.....	16
8. Garantías: afección real en la transmisión y responsabilidad solidaria en la cotitularidad.....	17
9. La base imponible del impuesto: el valor catastral.	18
9.1. Modificación periódica de la base imponible y su impacto sobre el IBI. Repercusión social de estas medidas: Medios de comunicación, grupos políticos y sociedad civil. El catastrazo.	19
9.2. El informe municipal previo y preceptivo para la aprobación de las ponencias de valores.....	20
10. La actualización de los valores catastrales.....	21
11. La aplicación del coeficiente de actualización del valor catastral del Art. 32.2 de la LCI: valoración de los distintos escenarios que se presentan si se solicita su aplicación para 2015.....	22
12. El tipo de gravamen: posibilidad de aplicar diferentes tipos por usos.	23
13. Los BICES: tipos de gravamen y beneficios fiscales.....	24
14. Bonificaciones del artículo 74 de la LRHL.....	26
15. El cumplimiento de las obligaciones formales	28
16. Procedimiento de regularización catastral.....	28
17. Recomendaciones del Instituto de Estudios Fiscales.	29
18. Recomendaciones generales.	33
EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA.....	33
1. Consideraciones generales.	33
2. La determinación de la base imponible.....	34
3. Los últimos pronunciamientos jurisdiccionales sobre el cálculo de la base imponible.	34
4. Recomendaciones generales	36



EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

1. Consideraciones generales.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es, con diferencia, el tributo más importante para las entidades locales en todos los sentidos:

- Desde el punto de vista económico aporta más de la quinta parte de sus ingresos y la que suministra regularmente de fondos a su tesorería municipal.

- Desde el punto de vista social, es el que extiende su ámbito de acción sobre mayor número de ciudadanos.

Paradójicamente, es un tributo que cuenta con escaso margen de maniobra municipal. Como más adelante comentaremos las decisiones del Ayuntamiento se circunscriben a la aprobación y regulación de determinados beneficios fiscales y a la fijación del tipo de gravamen. Las entidades locales carecen de poder de decisión sobre las variables que realmente condicionan el cálculo de las cuotas: valor catastral, base imponible, reducciones y base liquidable. Incluso la determinación de los supuestos de no sujeción, las exenciones, la aplicación de beneficios fiscales preceptivos o las normas de valoración catastral constituyen competencias impropias para ellos.

De entre los tres impuestos de carácter obligatorio destaca por su especial importancia el IBI, el cual, de alguna forma, viene a ocupar el espacio tributario municipal que hasta entonces ocupaban las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares.

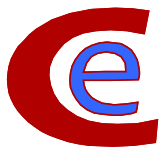
La normativa básica del impuesto se encuentra recogida en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TR-LRHL) y en la Ordenanza Fiscal nº 1 del Ayuntamiento de Málaga (en adelante OF).

En este sentido, en cada uno de los apartados se indicarán los artículos de ambas normas, comenzando por el TR-LRHL y a continuación el de la ordenanza. Cuando el texto de la ordenanza desarrolle lo previsto en la ley, se indicará en orden contrario.

Por su carácter de tributo de gestión compartida, resulta de aplicación igualmente el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante TR-LCI) y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 417/2006, de 7 de abril (RCI), a los que nos referiremos en numerosas ocasiones.

Asimismo, se hará referencia al informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HHLL, realizado en 2002 por encargo del Ministerio de Hacienda y editado por el Instituto de Estudios Fiscales de dicho ministerio. (en adelante, La Comisión).

Igualmente, en cada apartado, se destacarán las cuestiones de interés, reflexiones, debilidades y recomendaciones que, en su caso, sean objeto de aportación.



El IBI es un impuesto directo, de carácter real, que grava el valor de los bienes inmuebles, clasificados en rústicos, urbanos y de características especiales, según la definición que de los mismos prevé el TR-LCI (art. 6.4). Por tanto, nos encontramos ante un impuesto directo sobre el patrimonio, ya que grava el valor de los bienes inmuebles con independencia de su producto o de la renta que de ellos se deriva. Se trata, además, de un impuesto objetivo y periódico.

2. La aplicación del principio de capacidad económica en el IBI.

Sobre la materia, resulta de interés el artículo publicado en el número 144 de la revista Crónica Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales del año 2012, por D. Fernando de Vicente de la Casa de la Universidad Antonio de Lebrija, “Los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad como límite a la concurrencia de tributos”, así como el que figura en el número 131 del año 2009, en el que realiza un pormenorizado estudio sobre la concurrencia con otras figuras tributarias.

Al igual que ocurre con los demás principios constitucionales tributarios, el principio de capacidad económica encuentra ya su formulación en las primeras Cartas Constitucionales, convirtiéndose en el principio material de justicia en el ámbito tributario.

El artículo 31.1 de nuestra Constitución establece que: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”.

El artículo 3 de la Ley General Tributaria, contiene los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario; y dispone que:

1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.
2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

Numerosas son las aportaciones doctrinales que en relación con esta materia se han ido produciendo, como diversas las diferentes acepciones y concepciones existentes al respecto.

Siguiendo al profesor Rodríguez Bereijo, “El principio de capacidad económica tiene dos significados diferentes:

Por una parte, es la razón de ser (la ratio) o fundamento que justifica el hecho mismo de contribuir (y del cumplimiento del deber constitucional) y, por tanto, constituye el elemento indisociable de la tipificación legal impositiva que legitima constitucionalmente el tributo. Se debe tener capacidad económica para soportar el gravamen tributario. En este sentido la capacidad económica es la aptitud para contribuir.

Por otra parte, es la medida, razón o proporción de cada contribución, individual de los sujetos obligados al sostenimiento de los gastos públicos. Se debe según la capacidad que se tiene. Lo que ha de tener su reflejo en el hecho imponible y en los elementos esenciales que determinan la cualificación del tributo. Son los dos aspectos que la doctrina, sobre todo italiana, suele distinguir dentro del concepto de capacidad contributiva, la capacidad absoluta y la capacidad relativa.”



El principio de capacidad económica ha tenido tradicionalmente una proyección exclusivamente tributaria; así sólo podían establecerse tributos cuando se producía un acto, hecho o negocio jurídico indicativo de capacidad económica, no pudiendo establecerse carga tributaria alguna que no respondiera a la existencia de tal capacidad.

Desde esta primera concepción, el principio evoluciona hacia una fundamentación de justicia material del tributo, residenciada en el principio de capacidad contributiva; que en un primer momento se halla ante la idea básica de que la capacidad económica es un límite al legislador a la hora de seleccionar los hechos imposables, de modo que siendo la capacidad contributiva una cualidad objetiva del presupuesto de hecho tributario y un criterio de medición de la carga tributaria, los hechos elegidos han de ser expresivos de dicha capacidad, no sólo como indicativos de la aptitud genérica para contribuir, sino también de la aptitud específica para soportar el gravamen

Posteriormente se opera un desplazamiento desde el presupuesto de hecho del tributo hacia el propio sujeto, de manera que de cualidad objetiva de aquél conforme se entendía la capacidad contributiva va pasando a considerarse cualidad subjetiva del obligado tributario, con lo que la desvinculación del hecho imponible permite afirmar que no es cada uno de los tributos lo que debe sujetarse rigurosamente a la capacidad contributiva, sino el conjunto del sistema tributario en referencia al sujeto

La tercera etapa en esta evolución viene señalada por una nueva propuesta de solución de aquellos problemas que el principio de capacidad contributiva no podía resolver. Conforme a este nuevo planteamiento el fundamento de los tributos debe buscarse en el principio de igualdad (entendido como mera interdicción de la arbitrariedad).

El profesor Palao Taboada realizó un meritorio esfuerzo por construir una teoría general sobre el principio de igualdad aplicable al sistema tributario español, en base a la cual señala que el significado que cabe atribuir al concepto de capacidad económica entonces, es el de que éste constituye una especificación del principio de igualdad, si bien indeterminada y sujeta, en cuanto a su modo de operar, a los límites que se derivan con carácter general del principio superior; es decir, en el sentido de que no serían inadmisibles las discriminaciones que se establezcan prescindiendo de la capacidad contributiva, siempre que estuviesen objetivamente justificadas y no pudieran ser consideradas como infundadas o arbitrarias.

No obstante, la crisis del principio de igualdad como fundamento de los tributos, se presenta porque aquel criterio conduce en la práctica a admitir cualquier motivo como justificación de un trato discriminatorio sin detenerse a ponderar su racionalidad.

Como síntesis de estas teorías, numerosos autores han venido apuntando la existencia de un principio de solidaridad que, en definitiva, constituye el fundamento de todo el fenómeno tributario. En este sentido, el principio de capacidad económica se manifiesta no sólo como la expresión concreta del principio de igualdad, sino más bien del principio de solidaridad política, económica y social.

Dicho principio sintetizaría las principales finalidades que, en la práctica, persigue el Estado mediante la tributación: la recaudación de ingresos públicos, la redistribución social de las rentas, la ordenación de las relaciones inter territoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí y la modulación de ciertas conductas sociales que se estiman perjudiciales.

Aparte de las finalidades que se atribuyen al sistema fiscal junto a la clásica recaudatoria, su articulación no puede tampoco prescindir del resto de mandatos y preceptos constitucionales. Si se fundamenta el deber de contribuir en el principio de solidaridad, su regulación no puede obedecer exclusivamente a la finalidad de obtención de fondos con que cubrir el gasto público. Todos estos posicionamientos doctrinales, en especial este



último que se reviste de una visión más social; no dejan de ser un ejercicio teórico que no desciende a la ladera fáctica de la realidad ciudadana.

Léase el artículo publicado en el diario, expresivo del parecer ciudadano respecto del IBI y su relación con la capacidad económica de los mismos:

<http://www.diarioinformacion.com/opinion/2013/05/26/imposible-desinh-ibi-rse/1377957.html>

Sirvan estas escasas líneas para la reflexión y el debate.

Se contienen referencias expresas sobre este asunto en el artículo que Juan Manuel Ruiz Galdón publicó en el diario Sur el 11 de julio de 2013 sobre “Las revisiones catastrales y el IBI” que consideramos de interés resaltar.

3. Clasificación de los bienes inmuebles a efectos tributarios.

1. Valoración colectiva de carácter general de 2008.

En este punto es preciso destacar especialmente la problemática derivada de la nueva consideración de las construcciones en suelo rústico tras la valoración colectiva de carácter general de 2008.

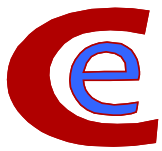
Es preciso tomar en consideración las previsiones establecidas en la Disposición adicional primera, sobre la renovación del catastro rústico, y la Disposición transitoria primera del TR-LCI en cuanto a la clasificación de los bienes inmuebles en relación con la existencia de un procedimiento de valoración colectiva; conforme a la cual “las construcciones ubicadas en suelo rústico que no resulten indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, mantendrán su naturaleza urbana hasta la realización, con posterioridad al 1 de enero de 2006, de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, cualquiera que sea la clase de inmuebles a los que éste se refiera.”

A tal respecto, con ocasión del citado procedimiento de valoración, se determinará simultáneamente un nuevo valor catastral para todos aquellos inmuebles que cuenten con una construcción en suelo de naturaleza rústica; cuya valoración, en tanto no se aprueben las nuevas normas reglamentarias de valoración de inmuebles rústicos, se realizará conforme a lo previsto en dicha disposición y en la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el art. 30 y en la Disposición transitoria primera del precitado TR-LCI,

Por tanto, conforme a lo previsto en la disposición transitoria primera del TR-LCI, a la que en este apartado nos hemos referido ya con anterioridad; hasta el ejercicio 2008 las construcciones en suelo rústico del municipio (conocidas como diseminados) tenían naturaleza urbana y tributaban por el tipo de gravamen aplicable a los bienes urbanos.

Dado que estas construcciones estaban enclavadas en suelo de naturaleza rústica, y que ésta es la que determina la clase de inmueble a los efectos catastrales, a partir de la valoración colectiva de carácter general llevado a cabo en el municipio de la ciudad, estos inmuebles pasaron a ser bienes rústicos, valorándose conforme a lo previsto en la citada disposición y resultándoles de aplicación a partir de 2009 el tipo de gravamen de los bienes rústicos del municipio.

Por tanto en la actualidad no es necesario entrar a examinar el carácter necesario o no de la construcción para la explotación, ya que la naturaleza del suelo es la que, de una manera objetiva, determina la de aquélla.



Con ocasión del precitado procedimiento, y al igual que al respecto de los bienes inmuebles urbanos, el Ayuntamiento ha de comunicar el tipo impositivo aplicable a estos inmuebles, con anterioridad al 1 de julio del año de aprobación de la ponencia, así como, en igual plazo, indicar el coeficiente previsto para la aplicación, en su caso, de la reducción en la base imponible, que no podrá ser inferior a 0,5 ni superior a 1.

Varios son los problemas, que en relación con estos inmuebles podemos citar:

- Ausencia de información suficiente para la toma de decisión sobre el tipo de gravamen y la posible reducción (es necesario conocer el nº de inmuebles y sus bases imponibles y liquidables). En nuestro caso, esto no ocurrió, por lo que poco pudo analizarse para la determinación del tipo de gravamen.
- Numerosas construcciones en suelo rústico perdieron la referencia catastral con la que se identificaba el diseminado hasta el ejercicio 2008, y pasaron a incorporarse a la referencia catastral de la parcela rústica en la que se enclavaba, por lo que fueron muchos los inmuebles que no pudieron correlacionarse con el anterior diseminado que tributaba en urbana, planteando grandes dificultades en la resolución de alegaciones relacionadas con la titularidad, que por la naturaleza de los inmuebles, habían de remitirse a Catastro, deviniendo algunas de éstas a titularidades En Investigación.

2. Valoración parcial de 2011.

Con fecha 28 de julio de 2011 se aprobó definitivamente una modificación del planeamiento urbanístico del municipio de Málaga, que ha determinado un cambio de naturaleza del suelo, en base al cual pasan a considerarse urbanos inmuebles que hasta entonces tributaban como rústicos.

En base a ello, al objeto de realizar la modificación correspondiente en el valor catastral asignado a los inmuebles afectados; la Gerencia Territorial del Catastro, mediante acuerdo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha 30/08/2011, iniciaba el procedimiento simplificado de valoración colectiva para el municipio, previsto en el apartado c) del artículo 30.2 del TR-LCI.

Conforme a lo establecido en el artículo 30.3 del TR-LCI, este procedimiento tiene efectos a partir del día siguiente al del documento que lo origina, es decir, efectos para el ejercicio 2012, habiéndose incorporado las modificaciones resultantes del mismo, al padrón y lista cobratoria del ejercicio 2013.

A pesar de la escasez de información obtenida de Catastro en relación a este procedimiento, a partir de algunas alegaciones planteadas en fase de gestión tributaria por errores de base imponible en los recibos implicados; parece deducirse que este cambio en la naturaleza de estos inmuebles, no necesariamente conlleva un incremento en su valoración.

Si el inmueble que pasa a urbana es una parcela, dado que el valor catastral en rústica depende directamente de la clase de cultivo de la misma, lo normal es que a su paso a urbana pueda experimentar un incremento en su valoración. Si por el contrario el inmueble que pasa a tributar como urbana es una construcción, es probable que su nueva valoración sea muy similar a la que ya tuviese asignada con el anterior procedimiento de valoración colectiva para construcciones en suelo rústico (PVCR) por lo que, como no resultaba de aplicación la reducción en la base imponible para los inmuebles, pero en urbana sí, el resultado puede ser unas bases liquidables menores con un tipo de gravamen también menor; de lo que cabe concluir que, al menos en el primer ejercicio de implantación, el efecto en la cuota del impuesto de este procedimiento simplificado de valoración puede ser neutro.

Por último en la actualidad, se está llevando a cabo en el municipio de Málaga, el procedimiento regulado en el artículo 29 del TR-LCI, Procedimiento de Valoración Colectiva de carácter Parcial (PVCP); que conforme a lo previsto en el mismo, los valores catastrales determinados en base al mismo, tendrán efectos a partir del ejercicio siguiente al de su notificación, y se trasladarían al padrón y lista cobratoria de 2014.



En este apartado, dada la trascendencia tributaria que conllevan los actos de alteración catastral, sería recomendable que con ocasión de este tipo de modificaciones, que afectan de forma contundente a tantos inmuebles, se creara un canal de permanente comunicación entre el órgano competente de los procedimientos de valoración, Dirección General del Catastro, y el órgano competente en materia de gestión tributaria; y ello no sólo por ser parte interesada en el procedimiento sino porque las regularizaciones que de aquellas modificaciones resulten, se encuentran con un desfase temporal entre lo acordado por Catastro y lo conocido por el Ayuntamiento; cuestiones éstas que se entienden imprescindibles, tanto para disponer de la información precisa para las gestiones propias del impuesto, como muy especialmente para la prestación del servicio de asesoramiento y atención que se presta al ciudadano, derivado además de los compromisos asumidos en el Convenio de colaboración con el Catastro.

4. Supuestos de no sujeción.

Dispone la actual redacción del artículo 61.5 TRLRHL, con efectos a partir del 1 de enero de 2013, que

“ No están sujetos a este impuesto:

- a) Las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito para los usuarios.
- b) Los siguientes bienes inmuebles propiedad de los municipios en que estén enclavados:
 - Los de dominio público afectos a uso público.
 - Los de dominio público afectos a un servicio público gestionado directamente por el ayuntamiento, excepto cuando se trate de inmuebles cedidos a terceros mediante contraprestación.
 - Los bienes patrimoniales, exceptuados igualmente los cedidos a terceros mediante contraprestación”.

En relación con la sujeción o no al impuesto de los inmuebles que puedan cumplir los requisitos a que hace referencia dicho artículo, cuya aplicación viene siendo interesada por alguna Administración, los posicionamientos son diversos:

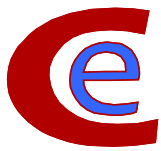
- Este Organismo, el Jurado Tributario y la Asesoría Jurídica Municipal hemos venido manteniendo que es competencia estatal, ejercida por Catastro; considerando que cuando un inmueble figura en el padrón catastral del impuesto que anualmente se comunica por la Dirección General del Catastro, para la elaboración de las listas cobratorias, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 TRLRHL; el mismo se encuentra sujeto al impuesto.

- La postura de Catastro, recogida en el informe de la Subdirectora General de Procedimientos y Atención al Ciudadano de 26 de mayo de 2005, evacuado tras el de la DGT de 12 de abril de 2005, que a continuación se citará; ha sido no pronunciarse expresamente sobre ello.

En tal sentido, en el citado documento se indica *“En el citado informe, se asume el criterio mantenido por esta Dirección General de incluir en el Padrón catastral la totalidad de los bienes inmuebles de dominio público, sujetos o no al impuesto, asignado a cada uno de ellos el titular catastral que corresponda, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que se puedan establecer para introducir en dicho Padrón las indicaciones precisas para la mejor identificación de los bienes inmuebles de dominio público, cuestión ésta que será objeto de estudio por parte de este Centro Directivo a partir de esta misma fecha”.*

Tras el tiempo transcurrido, no tenemos constancia de que se haya realizado el estudio de anterior mención.

En el informe de la Dirección General de Tributos, de anterior mención, se expresa *“Por lo tanto, si la Administración catastral constata que un bien inmueble es de dominio público de aprovechamiento público y*



gratuito, y así lo hace constar en la descripción catastral de dicho inmueble, la Administración tributaria correspondiente, en el ejercicio de sus competencias de gestión tributaria, deberá consecuentemente actuar atendiendo a esa presunción, que tiene eficacia en materia tributaria y que podrá destruirse mediante prueba en contrario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 105 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre). Lo indicado en el párrafo anterior es aplicable a todo bien inmueble sobre el que se plantee la sujeción o la exención al Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por consiguiente, la Dirección General del Catastro debe incluir en el Padrón catastral la totalidad de bienes inmuebles de dominio público, sujetos o no al impuesto, asignando a cada uno de ellos el titular catastral que corresponda, de conformidad con el artículo 9 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, es decir, el concesionario, en su caso, y la propia Administración pública titular del bien inmueble.

Por otro lado, el apartado 6 del artículo 77 del TRLRHL prescribe: Los datos contenidos en el padrón catastral y en los demás documentos citados en el apartado anterior deberán figurar en las lista cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Esta disposición de carácter general debe interpretarse en el sentido de que es necesaria una correspondencia entre los datos que figuran en las listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y los datos contenidos en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro.

En ese sentido, el de la preceptiva correspondencia de los datos de gestión tributaria y los datos de gestión catastral, se plantea la necesidad de colaboración entre las Administraciones afectadas.”

Según lo expuesto, considera que en el padrón catastral deben estar todos los inmuebles, sujetos o no; pero en relación con la correspondencia que debe existir entre los datos del padrón catastral y los de lista cobratoria, alude a la colaboración entre administraciones para su cumplimiento:

Y finaliza el citado informe, sin resolver con claridad la cuestión planteada, cuando indica;

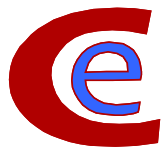
“Por lo tanto, si bien en teoría es fácilmente diferenciable la gestión catastral de la gestión tributaria, no hay que olvidar que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo de exacción obligatoria cuya aplicación parte de la información del Catastro Inmobiliario, un registro administrativo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colabora con las Administraciones tributarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias.”

A la vista de todo ello, cabe sostener que dado que la aplicación del tributo parte de la información catastral, nuevamente recaería sobre Catastro el pronunciamiento respecto de la sujeción o no al impuesto.

Tan sólo en el supuesto de que la Administración catastral constate que un bien que sea de dominio público y en el que concurren ambas circunstancias de aprovechamiento público y gratuito, si así lo hace constar en su descripción, sería competencia de la Administración tributaria determinar su inclusión o no en las listas cobratorias. Cuestión distinta es la relativa a los supuestos de exención que pudieran resultar de aplicación y que sin embargo la Dirección General de Tributos, relaciona, como antes se ha indicado.

- Por otra parte del contenido de diversas sentencias, parece que el Tribunal considera no sujetos a estos inmuebles; si bien los fundamentos son discutibles.

Sería aconsejable que por parte del Estado, pudiera distinguirse entre censo catastral y padrón catastral, de forma que el primero contenga todos los inmuebles que deban incorporarse al mismo, incluidos aquellos en los



que puedan concurrir los supuestos de no sujeción y el segundo aquellos que deban ser objeto de exacción, y que salvo por aplicación de beneficios fiscales, deban figurar en las listas cobratorias del impuesto.

5. Exenciones.

Buena parte de la actual regulación y estructura del impuesto en esta materia traen causa en el informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HHLL, de 2002.

Las exenciones del impuesto se encuentran actualmente reguladas en las siguientes normas:

En el artículo 62 del TR-LRHL y en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza Fiscal del IBI.

Asimismo, extramuros de la regulación normativa local, nos encontramos con exenciones en el impuesto de especial relevancia, como las contempladas en la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal; y en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

Excepcionalmente, y motivadas de habitual por la concurrencia de desastres y daños naturales en las personas y los bienes, suelen dictarse normas que determinan la exención en este impuesto para los inmuebles que hubieran sufrido los mismos; exención que normalmente es compensada por el Estado conforme a lo previsto en el artículo 9 del TR-LRHL.

La última normativa aprobada ha sido la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas.

6. La tributación en el IBI de determinados sujetos pasivos y la aplicación de beneficios fiscales.

Existen determinados sujetos pasivos que, a nuestro juicio, merecen unas reflexiones específicas por las singularidades que presenta su tributación y la aplicación de los beneficios fiscales que pueden resultarles de aplicación.

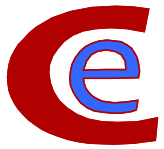
En los apartados siguientes se estudiarán estos singulares casos.

6.1. El régimen de tributación de las Universidades Públicas.

Los Campus universitarios son un complejo conjunto de inmuebles, superficies, construcciones e instalaciones en donde confluyen numerosas actividades.

Existen municipios en los que se encuentran exentos en el pago de este impuesto, otros que no aplican la exención y por último un tercer grupo que aplica la bonificación potestativa prevista en el artículo 74.2 bis) TR-LRHL, conforme al cual " Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles de organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria"¹

¹ Apartado introducido por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.



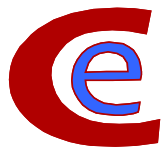
En este sentido, por la complejidad inherente a estos inmuebles, por su repercusión económica habida cuenta los elevados valores catastrales y bases liquidables que tienen estos inmuebles; ante la ausencia de suficiente información así como por la escasa concreción que la normativa reguladora establece respecto del modo y forma en que deban acreditarse los condicionantes anteriormente citados y que permitan distinguir las superficies objeto de posible exención de las sujetas a tributación; el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de este Ayuntamiento ha formulado tres consultas a la Dirección General de Tributos para conocer el posicionamiento de dicho Órgano sobre los requisitos y la forma de proceder para aplicar, en su caso, esta exención.

De entre las cuestiones planteadas, citamos las siguientes:

- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80.1 de la Ley Orgánica 6/2001, considerando que los tributos recaen directamente sobre una Universidad en concepto de contribuyente ¿qué bienes se consideran afectos al cumplimiento de sus fines?, ¿cómo cabe se acrediten tales circunstancias?
- ¿Cabe considerar que las superficies destinadas a actividades distintas de la docencia, biblioteca e investigación tales como aparcamientos, zonas verdes, solares sin edificar, instalaciones deportivas, guarderías, cafeterías y restaurantes, residencias e instalaciones con uso hotelero, viviendas de conserjes o empleados universitarios, zonas de reprografía, agencias de viajes, farmacias y superficies arrendadas en general en las que se realicen o no actividades económicas, no se encuentran afectas y por lo tanto han de ser excluidas de la posible aplicación de exención?
- ¿Están los inmuebles de una Universidad, en los que no se realicen actividades o se encuentren desocupados, afectos al cumplimiento de los fines de la misma?
- Considerando que existen superficies no exentas y que las mismas forman parte de inmuebles catastrados, en los que se contemplan tanto superficies construidas como suelos y en los que no existe diferenciación de los distintos locales, unidades constructivas y usos ¿cómo establecer la valoración y cuota tributaria objeto de exención?

De las respuestas evacuadas por la citada Dirección General de Tributos se deduce la necesidad de aplicar un enfoque unitario e integral de esta cuestión, en el sentido de considerar que los beneficios fiscales en este impuesto se establecen para la totalidad del bien inmueble en su conjunto, sin que sea posible su aplicación para una parte del mismo.

Por las especiales circunstancias que concurren respecto de los Campus universitarios públicos, ante el variado tratamiento fiscal que respecto de este impuesto viene aplicándose en el territorio nacional a los mismos, cuya exención, dadas sus elevadas bases y cuotas tributarias, resultan un grave quebranto para la necesaria suficiencia y equilibrio financiero de los municipios, así como para establecer un posicionamiento uniforme y común respecto de su tributación; el OA de Gestión Tributaria ha venido proponiendo ante la Comisión de Haciendas y Financiación Local de la Federación Española de Municipios y Provincias que se apruebe una recomendación para que se unifiquen los criterios y el tratamiento de este beneficio fiscal en todo el territorio nacional; y muy especialmente para que la aplicación de beneficios fiscales en los tributos locales, lleve aparejada su financiación o medidas de compensación equivalentes por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, si tuvieran asumidas las correspondientes competencias, en orden a mantener la necesaria suficiencia y equilibrio financiero de las Entidades Locales.



6.2. La tributación de la Iglesia Católica

La tributación de los bienes de la Iglesia Católica en el IBI es un tema recurrente, complejo, de indudable y permanente interés y actualidad que merece unas reflexiones particulares.

A este respecto, indicar, que últimamente varios Ayuntamientos han anunciado su intención de exigir el IBI a la Iglesia Católica originando cierta polémica en los medios de comunicación. Dicha exigencia la justifican en la dudosa constitucionalidad y vigencia de la exención; además, se plantean si se debe aplicar el beneficio fiscal a todo tipo de inmuebles. Esta polémica, a nuestro entender, no tiene mucha razón de ser puesto que el TR-LRHL reconoce de manera clara la exención en el IBI para los inmuebles de la Iglesia Católica que se relacionan en el Acuerdo con la Santa Sede, el cual es un Tratado Internacional de obligado cumplimiento.

En cualquier caso, y como antes hemos indicado, también le resulta de aplicación el régimen tributario previsto en la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y en su reglamento de desarrollo; por lo que, en la práctica y mientras no varíe el actual marco normativo, esta entidad estará normalmente exenta en el pago de este impuesto.

En este sentido, si lo que se pretende es suprimir los beneficios fiscales de la Iglesia Católica y del resto de Confesiones Religiosas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, además de las modificaciones legislativas que se proponen y que básicamente recaen sobre los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, se debería incluir entre las mismas la modificación de la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, pues es en base a esta Ley por la que se otorgan la mayoría de las exenciones a este tipo de entidades religiosas.

No obstante, de llevarse a cabo tal medida, ello afectaría a la tributación del numeroso grupo de otras entidades sin fines lucrativos que actualmente también disfrutan de exención, debiendo evaluarse los efectos de tal modificación, no sólo por el calado que ésta tiene en la fiscalidad local, autonómica y estatal sino también por la incidencia que en estas entidades puede ocasionar la desaparición de tales beneficios fiscales y por ende, habrá que tener en cuenta su reflejo y traslación a la sociedad.

6.3. La tributación de las entidades sin fines lucrativos

En línea con lo anteriormente indicado, numerosas son las entidades a las que resulta de aplicación el régimen tributario previsto en la precitada Ley 49/2002 y su reglamento de desarrollo. En este sentido, y en lo que respecta al IBI, la evolución en cuanto al número de solicitudes y al volumen de inmuebles afectados en los últimos años es claramente creciente, pasando de afectar a 207 inmuebles en 2008 a 398 en el ejercicio 2013.

Uno de los aspectos más singulares de esta normativa es la escasa regulación prevista en la misma para los tributos locales (limitándose prácticamente a lo dispuesto en un artículo, el nº 15 de la Ley), en comparación con el desarrollo aplicable a la tributación estatal y muy especialmente destaca la casi nula capacidad de participación que las entidades locales tienen respecto a esta exención, cuando en realidad resultan enormemente afectadas por unas exenciones que no son compensables por la Administración del Estado.

Vamos a desarrollar las características más significativas de ellas:



En primer lugar, en el aspecto subjetivo de este beneficio fiscal, la propia Ley determina en lista cerrada qué tipo de entidades tienen derecho a su aplicación. Así, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la misma, son las siguientes:

- a. Las fundaciones.
- b. Las asociaciones declaradas de utilidad pública.
- c. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a que se refiere la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- d. Las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones.
- e. Las federaciones deportivas españolas, las federaciones deportivas territoriales de ámbito autonómico integradas en aquéllas, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español.
- f. Las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos a que se refieren los párrafos anteriores.

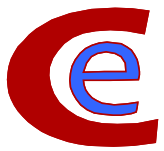
Además de las relacionadas, de acuerdo con las Disposiciones Adicionales de la Ley, también pueden acogerse al régimen fiscal especial, cumpliendo determinados requisitos, la Cruz Roja Española, la Organización Nacional de Ciegos Españoles, la Obra Pía de los Santos Lugares, la Iglesia Católica y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado Español, a las que antes nos hemos referido, así como las fundaciones de esas entidades religiosas y las asociaciones que se mencionan en dichos acuerdos.

También se extiende la exención en los tributos locales al Instituto de España y a las Reales Academias integradas en el mismo, a las instituciones de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia que tengan fines análogos a los de la Real Academia Española y a las entidades benéficas de construcción constituidas al amparo del artículo 5 de la Ley de 15 de julio de 1954.

En segundo lugar, en el aspecto objetivo de la exención, la citada Ley 49/2002 determina a qué inmuebles se puede aplicar dicho beneficio tributario. Su artículo 15.1 establece que “Estarán exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los bienes de los que sean titulares, en los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales, las entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades.”

Como consecuencia de lo anterior, están exentos los inmuebles cuyos titulares sean las ya citadas entidades sin fines lucrativos y que, o bien no estén afectos a explotaciones económicas o bien estén afectos a actividades económicas, pero que sus rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades por aplicación de los artículos 6 y 7 de la Ley 49/2002; es decir, que se trate de rentas o explotaciones económicas comprendidas en las extensas listas que se contienen en dichos artículos, siempre y cuando sean desarrolladas en cumplimiento del objeto o fines específicos de las citadas entidades. Así, resulta que, conforme a los artículos señalados, el ámbito de las explotaciones exentas del Impuesto sobre Sociedades es amplio y engloba las de carácter social, hospitalario, de investigación científica y desarrollo tecnológico, cultural, educativo, medioambiental o deportivo, así como las auxiliares o complementarias de las explotaciones económicas exentas o de las actividades encaminadas a cumplir los fines estatutarios o el objeto de la entidad sin fines lucrativos, así como las explotaciones económicas de escasa relevancia, que serán aquéllas con importe neto de la cifra de negocios del ejercicio no superior a 20.000 euros.

Por último, centrándonos ahora en los aspectos formales, de acuerdo con la exposición de motivos de la citada Ley 49/2002: “El régimen fiscal especial es voluntario, de tal manera que podrán aplicarlo las entidades que, cumpliendo determinados requisitos, opten por él y comuniquen la opción al Ministerio de Hacienda.”. En efecto, dicha Ley y el RD 1270/2003 que la desarrolla han establecido que las exenciones no sean de tipo rogado sino que se activen “ope legis” (por obra de la ley o por mandato legal), pero sometidas a una carga de



comunicación. El sistema consiste en que, siendo una entidad sin fines lucrativos, se opte por el “régimen fiscal especial” y se comunique, en su caso, a las Administraciones Tributarias correspondientes. Sobre el particular, recuérdese que las entidades religiosas incluidas en la D.A. 9ª.1 de la Ley no están obligadas a comunicarlo, debiendo aplicarse la exención directamente por la Administración competente.

Respecto a la aplicación del beneficio fiscal a los tributos locales, el artículo 15.4 de la Ley dispone que la aplicación de las exenciones estará condicionada a que las entidades sin fines lucrativos comuniquen al ayuntamiento correspondiente el ejercicio de la opción por el régimen fiscal especial. Esta opción se realizará a través de la correspondiente declaración censal --modelo 036--que se debe presentar en la AEAT y que está mencionada en el artículo 14 de la Ley 49/2002 y desarrollada en el RD 1270/2003. Además, en este artículo se establece que “ejercitada la opción, la entidad quedará vinculada a este régimen de forma indefinida desde el propio ejercicio en que se opta y durante los períodos impositivos siguientes. Esto significa que la exención no se concede de forma provisional sino de forma definitiva y solo estaría condicionada a que la entidad en cuestión siga considerándose como “sin fines lucrativos” según el artículo 3 de la Ley, no se renuncie al régimen y, también, a que en los inmuebles objeto de exención no se desarrollen explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades según el artículo 7 de la misma Ley.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto puede apreciarse claramente cómo los Ayuntamientos se ven “obligados” a conceder unas exenciones sobre sus tributos propios (IBI, IAE, Plusvalía), y sin contraprestación económica alguna por parte del Estado, prácticamente con sólo recibir la comunicación de que la entidad ha optado por el régimen fiscal especial ante otra Administración (Hacienda). Esto no es óbice para que en la práctica se le requieran a dichas entidades diversa documentación: estatutos, certificado del Protectorado, certificado de Hacienda, certificado de los registros administrativos en los que se inscriben, etc....-, no obstante, hay documentos que no se exigen a priori (memoria económica, impuesto sobre sociedades...) por no poderse comprobar sus datos con el rigor necesario al no disponer de medios ni de competencias para ello.

De todo lo anterior se deduce que el Estado al aprobar la Ley 49/2002, como en otras ocasiones, ha establecido unos beneficios fiscales en los tributos locales con objeto de atender necesidades o incentivar políticas en diversas materias y en determinados momentos, que no son competencias de los ayuntamientos, de tal forma que el gasto fiscal que estos beneficios originan no recae sobre la Administración estatal que los introduce, sino sobre las Entidades locales.

6.4. Recomendaciones genéricas en relación a la aplicación de beneficios fiscales.

Fomentar la integración de los beneficios fiscales en la normativa local refundiendo y agrupando la actual dispersión normativa en la regulación específica local.

La concesión de beneficios fiscales no potestativos debiera contemplar necesariamente la contrapartida del Estado a través de la compensación y ello por la sobrecarga que supone para las Entidades Locales y su afección a la estabilidad financiera y presupuestaria.

Actualmente sólo se mantienen en dos supuestos: colegios concertados y con ocasión de desastres y daños naturales.

En este sentido, ya por un sector de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HHLL, se proponía que se definiera en la LRHL los posibles supuestos generales de otorgamiento de exención o bonificación del IBI a través de las Ordenanzas Fiscales municipales y la prohibición de que las leyes estatales y autonómicas otorgasen exenciones de tributos municipales que no comportasen la correspondiente compensación económica, basándose en el principio constitucional de suficiencia financiera.



Unificar criterios en la aplicación de la normativa: caso de la tributación de las Universidades Públicas, conforme a las cuales en el territorio nacional existen diversas interpretaciones.

A tal respecto, es necesario y urgente que se defina con claridad si las Universidades tiene que tributar al IBI por alguno de sus inmuebles, si sobre las zonas que, al igual que los BICES, existan contratos de arrendamiento o concesiones para usos o explotaciones mercantiles puedan estar obligados a tributar y recomendar, que esta situación de beneficios fiscales sea contemplada en la LRHL y no que reformas sufridas por esta y posteriores a las leyes sectoriales de ordenación universitaria donde se recogen esta situación de beneficio ante la fiscalidad municipal, no recojan esta peculiaridad pudiéndose entender que si reformas de la LRHL posterior a estas leyes sectoriales no recogen tales beneficios fiscales municipales es que en la actualidad pudieran no ser de aplicación los beneficios definidos por leyes anteriores.

7. El tratamiento de sujetos pasivos.

Constituye uno de los elementos esenciales para la adecuada gestión del tributo. Su mantenimiento y tratamiento constituye un factor esencial para garantizar unos niveles aceptables de recaudación y una ausencia de contestación social.

Vamos a analizar algunos casos singulares que se presentan en la práctica y las reflexiones que podemos hacer al respecto para mejorar la gestión del impuesto.

7.1. El fallecimiento del obligado al pago y la figura de “los herederos de”.

El artículo 39 de la Ley General Tributaria, regula la sucesión de las personas físicas:

1. A la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos, sin perjuicio de lo que establece la legislación civil en cuanto a la adquisición de la herencia.

Las referidas obligaciones tributarias se transmitirán a los legatarios en las mismas condiciones que las establecidas para los herederos cuando la herencia se distribuya a través de legados y en los supuestos en que se instituyan legados de parte alícuota.

En ningún caso se transmitirán las sanciones. Tampoco se transmitirá la obligación del responsable salvo que se hubiera notificado el acuerdo de derivación de responsabilidad antes del fallecimiento.

2. No impedirá la transmisión a los sucesores de las obligaciones tributarias devengadas el hecho de que a la fecha de la muerte del causante la deuda tributaria no estuviera liquidada, en cuyo caso las actuaciones se entenderán con cualquiera de ellos, debiéndose notificar la liquidación que resulte de dichas actuaciones a todos los interesados que consten en el expediente.

3. Mientras la herencia se encuentre yacente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias del causante corresponderá al representante de la herencia yacente.

Las actuaciones administrativas que tengan por objeto la cuantificación, determinación y liquidación de las obligaciones tributarias del causante deberán realizarse o continuarse con el representante de la herencia yacente. Si al término del procedimiento no se conocieran los herederos, las liquidaciones se realizarán a nombre de la herencia yacente.

Las obligaciones tributarias a que se refiere el párrafo anterior y las que fueran transmisibles por causa de muerte podrán satisfacerse con cargo a los bienes de la herencia yacente.



El procedimiento de recaudación frente a los sucesores de personas físicas se encuentra regulado en el artículo 177 de la LGT y artículo 127 del RGR, aprobado por Real Decreto 939/2005.

Sobre el particular, la Dirección General del Catastro, en su circular relativa a los modos de adquisición, establece una serie de criterios para la regularización de la titularidad, respecto de los supuestos de fallecimiento del titular catastral:

VI. Adquisición de la herencia y del legado.

La sucesión “mortis causa” comprende tanto la herencia como el legado y se produce desde el mismo momento en que tiene lugar la muerte efectiva de una persona o su declaración de fallecimiento. A pesar de la diferente regulación y de las distintas consecuencias que atribuye la Ley a cada una de estas figuras, ambas producen el mismo efecto de transmisión de la propiedad, a favor del heredero o legatario, por lo que su tratamiento en el Catastro debe ajustarse a unos criterios análogos.

Desde el punto de vista de la gestión catastral, son varios los aspectos que merecen una especial atención:

VI.1) Momento de la adquisición.

Esta cuestión se resuelve de forma clara por el artículo 881 del C.c., en lo que respecta a la adquisición del legado, estableciéndose un sistema automático de adquisición desde que se produce la muerte del testador. Como excepción a este sistema automático de adquisición, debe citarse el llamado “legado de cosa ajena”, admitido en los artículos 861 y 864 del C.c., en el que el efecto traslativo de la propiedad del inmueble se produce cuando éste es entregado por el heredero al legatario.

En cuanto a la herencia, nuestro Código adopta un sistema de adquisición condicionado por la aceptación del heredero, de tal forma que, una vez producida ésta, los efectos de la adquisición se retrotraen en el momento de la muerte del causante. Así se desprende del artículo 989 del C.c. cuando establece que los efectos de la aceptación se retrotraen siempre al momento de la muerte de la persona a quién se hereda.

Este esquema conceptual no puede, sin embargo, trasladarse de forma mimética a los procedimientos de alteración catastral derivados de este tipo de transmisiones, y ello por una razón fundamental: la herencia yacente, que carece de personalidad jurídica en el ámbito del Derecho Civil, tiene “personalidad fiscal” en determinados impuestos del sistema tributario español, entre ellos, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (artículo 63.1 del TR-LRHL), y ostenta, además, la condición de titular catastral de acuerdo con la normativa contenida en el TRLCI,

Ello significa que, en estos casos, aunque desde una posición puramente civilista únicamente se produce una transmisión al heredero que tiene efectos desde la muerte del causante, en el ámbito catastral deben computarse dos alteraciones de orden jurídico: una primera, a favor de la herencia yacente, que tiene lugar en el momento del fallecimiento, y de la que quedará constancia en la Base de Datos Catastral con el nombre del fallecido seguido del sufijo “herederos de” y, posteriormente, una segunda alteración, a favor del heredero que finalmente resulte adjudicatario del inmueble, que se entiende producida en el momento de la aceptación o de la partición (si existen varios)

Desde 2011, este planteamiento se ha trasladado al censo catastral, en base a lo cual conocido que el titular representante – candidato a sujeto pasivo, ha fallecido; se procede a incorporar la expresión “herederos de” a continuación de la identidad del titular que constara incorporado con anterioridad al censo catastral, en funciones de mantenimiento ordinario.



Las repercusiones que de ello se derivan en la esfera tributaria, afectan no sólo a la condición e identidad del sujeto pasivo del impuesto, sino también a las domiciliaciones existentes; siendo numerosos los inmuebles afectados.

En este sentido, el artículo 8.5 de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación de Ingresos de Derecho Público, en relación con el tratamiento de los padrones fiscales y las variaciones en los censos, determina que “Las inclusiones, variaciones o exclusiones realizadas de oficio surtirán efecto en la matrícula o padrón del periodo impositivo inmediato siguiente, sin perjuicio de que la administración tributaria municipal practique las liquidaciones que fueran procedentes en función de las modificaciones advertidas para los periodos tributarios no prescritos”

No obstante lo anterior, cuando la Administración tributaria municipal tenga conocimiento de la defunción de quien figure en los padrones fiscales como obligado tributario, procederá a efectuar, de oficio, la correspondiente exclusión, una vez constatado fehacientemente el fallecimiento, retrotrayéndose los efectos de la variación al momento del mismo, anulando las liquidaciones que desde tal momento se hubieran girado a nombre del causante y practicando a los herederos las nuevas liquidaciones que procedan. En los tributos de gestión compartida con otras Administraciones Públicas, cuando la Administración tributaria municipal tenga conocimiento de la defunción de quien figure en los padrones fiscales como obligado tributario, procederá a efectuar, de oficio, la correspondiente comunicación al órgano encargado de la gestión catastral, censal o padronal.

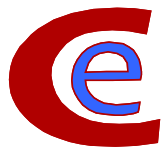
El OA de Gestión Tributaria, con el fin de poder tratar la deuda e inscripciones, que dependan de un contribuyente, ha articulado un procedimiento para su tratamiento consistente en:

- Comprobación del fallecimiento del sujeto pasivo. En los supuestos en los que no se acredite el fallecimiento de contribuyente por parte del solicitante, la comprobación se realiza mediante medios alternativos.
- Creación de la figura “Herederos de...” en la Base de Datos Fiscal. Se facilitan los datos al Negociado de Bases de Datos Informatizadas para la normalización del DNI a la figura de “Herederos de...”.
- Cambio de titularidad. A partir de ese momento, las inscripciones, deudas, etc., que cada Departamento determine, saldrán con la nomenclatura “Herederos de...”.
- Comunicación a otras Administraciones. La información relativa al fallecimiento de los sujetos pasivo se comunica, en su caso, a las posibles Administraciones afectadas (Dirección General del Catastro, Junta de Andalucía).

Asimismo, hacemos constar que en estos últimos años, se ha advertido que el número de gestiones de este naturaleza y de modificaciones en la titularidad catastral y tributaria se han incrementado de forma notable; por causa, entendemos, de no formalizarse mediante la correspondiente escritura las adjudicaciones y aceptaciones de herencias.

7.2. La cotitularidad de los inmuebles y la división de la deuda.

En aplicación de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación de Ingresos de Derecho Público, que dispone en su artículo 11 que no se practicarán liquidaciones de impuestos municipales ni de sanciones tributarias de las que resulten deudas inferiores a 6 euros, resulta una exención en la práctica para los sujetos pasivos de tributos sometidos a división de deudas, toda vez que las cuotas resultantes de la división entre los diferentes sujetos pasivos no es difícil que queden por debajo de 6 euros.



La conveniencia de la limitación citada, que encuentra su razón en principios de economía, debería informar también la lógica restricción en la aplicación de la división de deudas en aquellos casos en que las cuotas resultantes de ésta supongan una exención para todos o algunos de sus titulares, pues lo contrario arroja un resultado perjudicial para la Hacienda Pública e injusto para el resto de los contribuyentes.

En este apartado, podemos recomendar que se tenga en cuenta las posibilidades legales de que la ordenanza fiscal limite la cuantía mínima de las liquidaciones –en particular, que sean producto de la división de la deuda- y se aplique en estos casos singulares.

8. Garantías: afectación real en la transmisión y responsabilidad solidaria en la cotitularidad.

En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible del IBI, los bienes inmuebles objeto de estos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en los arts. 41 y 176 de la LGT (art. 64.1 del TR-LRHL).

A nuestro juicio, el legislador ha perdido la oportunidad de aclarar las importantes dudas que han surgido en relación con esta garantía. Por un lado, no se determina, nítidamente, las anualidades cubiertas por la misma, pudiéndose encontrar pronunciamientos judiciales que, por aplicación del art. 73 de la LGT/1963 –art. 78 de la LGT-, la limitan a la del ejercicio en que se ejercita la acción de cobro y el anterior (STSJ de Baleares de 11 de febrero de 2000).

A estos efectos, los notarios han de solicitar información y advertir expresamente a los comparecientes, en los documentos que autoricen, sobre las deudas pendientes por el IBI asociadas al inmueble que se transmite; sobre el plazo dentro del cual están obligados a presentar declaración por el impuesto, cuando tal obligación subsista por no haberse aportado la referencia catastral del inmueble; sobre la afectación de los bienes al pago de la cuota tributaria y, por último, sobre las responsabilidades en que incurran por la falta de presentación de declaraciones, el no efectuarlas en plazo o la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas, conforme a lo previsto en el artículo 70 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y otras normas tributarias. (art. 64.1 TR-LRHL).

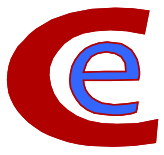
El procedimiento de derivación actual, excesivamente complejo, deviene en ineficaz ante el importante número de inmuebles en los que puede concurrir su aplicación; por lo que, a pesar de la advertencia notarial, la regularización tributaria no siempre se produce.

El procedimiento de derivación actual, excesivamente complejo, deviene en ineficaz ante el importante número de inmuebles en los que puede concurrir su aplicación; por lo que, a pesar de la advertencia notarial, la regularización tributaria no siempre se produce.

En este apartado, podemos formular las siguientes recomendaciones:

1. De cara a una futura reforma del TR-LRHL sería conveniente sustituir el principio de afectación real del inmueble al pago del IBI, en régimen de responsabilidad subsidiaria de su art. 64.1 por la justificación de estar al corriente en el pago del impuesto correspondiente al inmueble transmitido o, en su caso, su exención o no sujeción, para poder inscribir la escritura de transmisión en el Registro de la Propiedad.

2. Por otra parte, cabe simplificar los procedimientos de recaudación que actualmente requieren la declaración de fallido del deudor principal, estableciendo un procedimiento abreviado para este supuesto concreto; lo que redundaría en una mejora en los ingresos y reduciría los costes en que se incurren con ocasión del procedimiento de apremio.



Ello es especialmente sangrante en los supuestos de adjudicaciones de inmuebles derivados de procedimientos hipotecarios, en los que quedan pendientes a nombre del deudor/titular anterior los recibos de los ejercicios anteriores y corriente a la fecha de adjudicación; y en los que éste, con suerte, puede tener bienes y la declaración de fallido resultar por ello imposible.

En este sentido, no es infrecuente que las entidades adjudicatarias soliciten que la deuda anterior a su adjudicación se le remita por el principal de la misma, en su condición de responsable subsidiario; razón de más para que puedan arbitrarse medidas más eficaces.

9. La base imponible del impuesto: el valor catastral.

Es sin duda la parte más polémica del impuesto y la que presenta mayores incidencias en la gestión como producto de la naturaleza dual del tributo y las competencias que sobre esta variable ejerce la Dirección General del Catastro.

La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario (art. 65 del TR-LRHL).

El valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario y estará integrado por los valores catastrales del suelo y de las construcciones (art. 22 del TR-LCI).

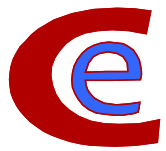
La determinación del valor catastral se efectúa mediante la aplicación de la correspondiente ponencia de valores. De esta regla general se exceptúan los supuestos de cambios de naturaleza del suelo por la modificación del planeamiento y hasta que no se apruebe el instrumento que establezca la edificabilidad de cada parcela [art. 24.1 y 30.2.c) TR-LCI]. La incorporación o modificación del Catastro Inmobiliario practicada en virtud de los procedimientos de declaración, comunicación, solicitud, subsanación de discrepancias e inspección ha de incluir, cuando sea necesario, la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado con sus nuevas características; obtenido mediante la aplicación de la ponencia de valores vigente en el municipio o de los módulos establecidos para el procedimiento de valoración colectiva simplificada.

La elaboración de las ponencias de valores se llevará a cabo por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con cualesquiera Administraciones públicas (art. 27.1).

Previamente a su aprobación, las ponencias de valores totales y parciales se someterán a informe del ayuntamiento o ayuntamientos interesados, en el plazo y con los efectos señalados en el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin lugar a dudas, constituye el elemento de mayor debilidad en la configuración y estructura liquidatoria del impuesto y coloca a las entidades locales en una situación de total desamparo si tenemos en cuenta que los actos de gestión tributaria que puedan desplegar estarán totalmente condicionados por la correcta determinación y notificación de este valor catastral.

Variable, además, que constituye un factor decisivo para las liquidaciones que puedan realizarse en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Por este doble motivo las entidades locales deberán permanecer atentas a todos aquellos actos de gestión catastral hasta el punto de que los Tribunales vienen sosteniendo que la incorrecta determinación o notificación del valor catastral constituyen



factores esenciales a tener en cuenta en los actos de gestión tributaria de ambos tributos; de tal suerte, que una simple deficiencia en la actuación de la Dirección General del Catastro puede conducir a la anulación de las actuaciones posteriores que los Ayuntamientos puedan desplegar en los procedimientos de liquidación y recaudación del IBI y de las plusvalías municipales.

9.1. Modificación periódica de la base imponible y su impacto sobre el IBI. Repercusión social de estas medidas: Medios de comunicación, grupos políticos y sociedad civil. El catastrazo.

Es preciso llevar a cabo una reflexión crítica sobre la utilización del valor catastral como base imponible del IBI. Decimos esto, ya que no está cumpliendo su función de medición de la capacidad económica derivada de la propiedad inmueble. Y ello, en la medida en que las revisiones catastrales no han alcanzado una cadencia suficiente y, además, quedan en gran parte neutralizadas tanto por las reducciones que analizaremos más adelante, como por la propia evolución del mercado inmobiliario.

En este sentido habría que avanzar hacia el establecimiento de un valor administrativo de los inmuebles que funcionara como valor de referencia para la totalidad de los tributos inmobiliarios y que se fijara, con una alta frecuencia, en niveles estadísticamente representativos del comportamiento del mercado. Este valor, revisable cada año, serviría para garantizar la equidad en este tipo de tributos y evitar las enormes desigualdades que hoy pueden apreciarse entre la imposición local y la estatal (el caso del IRPF o del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), pues en esta última existe comprobación de valores.

Ello no exige tanto una reforma normativa como un cambio en el modo de actuar del Catastro. Se trata de que dicho organismo sea capaz de asignar valores que reflejen los de mercado, así como la constante y rápida evolución del mercado inmobiliario. De esta forma, se tendría una base imponible del IBI más próxima a la realidad. Pero, insistimos, esta propuesta no pasa tanto por la realización de cambios normativos como por un perfeccionamiento en el modo de actuar de un órgano estatal, como es el Catastro.

No obstante, no es menos cierto que, en el momento en que se introduzcan estos nuevos valores de referencia, se producirán aumentos muy importantes de la base imponible del impuesto y, por tanto, de las cuotas tributarias. Por ello, debe darse a los Ayuntamientos la posibilidad de reducir la carga tributaria de sus vecinos.

Una primera posibilidad pasa por trasladar la reducción en base, regulada en los arts. 67 a 69 del TR-LRHL, a una norma transitoria de aplicación generalizada. Es decir, se trata de extender dicha reducción a todos los inmuebles del Municipio durante, por ejemplo, los diez primeros años, toda vez que el incremento en base afectará por igual a todos ellos.

Sin embargo, lo cierto es que esta reducción no deja margen de maniobra a los Ayuntamientos, limitando su actuación a la aplicación de una fórmula matemática. Por ello, ha de pensarse en una reducción en base que profundice en la autonomía local. Ésta podría consistir en la aplicación de un porcentaje –con un límite mínimo y máximo–, durante un plazo –con los mismos límites–, a los nuevos valores. De esta forma, se trataría de una reducción obligatoria durante un determinado plazo y en cierta cuantía, pero que podría ser objeto de mejora en ambos aspectos por parte de los Ayuntamientos.

Como puede observarse, la reducción se configura como un paso previo para obtener la base imponible y no como una reducción sobre ésta para hallar la liquidable. Su razón de ser es que nos encontramos ante una medida de carácter transitorio, que no debe alterar la estructura del impuesto.



Es evidente que la propuesta anterior va a permitir que, cada año, los Ayuntamientos cuenten con valores actualizados de modo automático. Sin embargo, existen razones que aconsejan que aquéllos tengan cierta capacidad de decisión a la hora de adaptar los valores a su concreta realidad.

En el momento actual la Dirección General del Catastro trabaja en la determinación de lo que denominan un Valor de Referencia, basado en la información procedente de numerosas fuentes (Notarios y Registradores, tasaciones, datos de mercado..) que podría obtenerse para cada ejercicio y que podría estar disponible para 2015 o 2016; sin que se disponga de mayor información, ni la repercusión que ello pueda tener en la esfera local.

Sobre este apartado cabrían formular las siguientes recomendaciones:

En atención a las consideraciones anteriormente indicadas, parece razonable proponer la introducción de una reducción en base imponible, aplicable para obtener la liquidable. Su aplicación debe ser voluntaria, en función de dos circunstancias. De un lado, para adaptar el valor a la peculiar evolución del mercado inmobiliario de cada ciudad. De otro, para realizar una política social. La primera, ha de ser de aplicación generalizada a todo el Municipio. La segunda, por el contrario, podría aplicarse a determinadas zonas y sectores, aunque asegurando la igualdad. Por ello, ha de exigirse que se aplique, por igual, a todos los inmuebles de la zona en la que se quiera realizar esta política social.

Se podrían realizar otras recomendaciones más relacionadas con que la Base Imponible será el valor catastral multiplicado por un coeficiente municipal que transformaría el valor catastral en un valor tributario cuestión bien distinta. Evitamos también los efectos de revisiones catastrales y la vinculación de subidas y bajadas a especulaciones inmobiliarias. Se establecerían zonas de valor en la ciudad y se marcarían coeficientes por grandes zonas.

9.2. El informe municipal previo y preceptivo para la aprobación de las ponencias de valores.

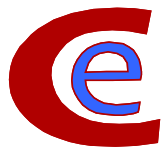
En relación con el requisito que impone la Dirección General del Catastro Inmobiliario respecto de la existencia de un informe municipal necesariamente favorable, previo a la aprobación de las ponencias de valores, cuya competencia es sólo y exclusivamente de la citada Dirección General; indicar que la motivación de que dicho informe, que requiere sea firmado por el Alcalde/sa del Ayuntamiento revisado, hay que encontrarla en la Circular de la Dirección General del Catastro 02.03.04/2009/P, antes citada.

El modelo determinado por la Dirección General del Catastro, que se corresponde con el contenido en el Anexo 6 de la precitada Circular, contempla que la firma del documento se realice por el Alcalde.

A tal respecto, cabe manifestar la existencia de dudas razonables respecto de si en un municipio del Título X de la LBRL es el órgano superior, Alcalde/sa el competente en asumir la responsabilidad técnica del informe favorable de una ponencia de valores; lo que ha motivado se solicitara informe de la Asesoría Jurídica Municipal al respecto.

Del contenido del informe evacuado, se deduce que resulta inapropiado que en Municipios de Gran Población, como el nuestro, se exija la intervención directa del Alcalde, en la emisión del citado informe, cuando parece una competencia clara de la Junta de Gobierno Local, en base a lo dispuesto en el artículo 126.1 y 127.1 de la Ley de Bases del Régimen Local; la cual podría, en su caso, delegar el ejercicio de estas funciones en cualquier otro órgano municipal que entienda procedente.

A este criterio general, habría que añadir que la atribución de la competencia y su posible delegación estaría aún más justificada cuando exista, como en nuestro caso, un Órgano y un Organismo de Gestión Tributaria que, entre otras cuestiones, tiene atribuidas legal y estatutariamente las específicas funciones



relacionadas con la gestión del sistema tributario, en general, y la gestión del IBI en particular, incluyendo el ejercicio de las funciones que por delegación desarrolla para la gestión catastral; cuestiones éstas de las que se ha dado traslado a la Dirección General del Catastro.

En este apartado cabrían formularse las recomendaciones siguientes:

Aún cuando por la Dirección General del Catastro se ha informado que el modelo contenido en la precitada circular es orientativo y no requiere pronunciamiento alguno del Alcalde, sino que el informe debe emitirse por el Ayuntamiento, para lo que habrá que estar a las normas reguladoras del régimen local para conocer cuál sea el órgano municipal competente para emitir el informe; se propone clarificar el contenido de dicha circular.

Consideramos que este tramite es inentendible ya que no comprendemos como un gobierno municipal sin competencias en temas de valoración puede dar o prestar la conformidad a una actuación obligada por ley a una administración distinta al ayuntamiento. Si se tiene una competencias esta se ejerce, cuestión bien distinta serian los efectos tributarios de estas ponencias de ahí la necesidad de reforma que pretendemos que es separar la gestión catastral de la gestión tributaria.

10. La actualización de los valores catastrales.

Regulado en el artículo 32 TR-LCI, su actual redacción, introduce importantes novedades con trascendencia para las EELL.

Artículo 32. Actualización de valores catastrales.

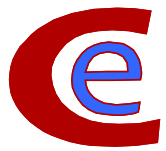
1. Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de inmuebles.

2. Asimismo, las leyes de presupuestos generales podrán actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio.

Los Ayuntamientos podrán solicitar la aplicación de los coeficientes previstos en este apartado cuando concurran los siguientes requisitos:

- a) Que hayan transcurrido al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general.
- b) Que se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, siempre que afecten de modo homogéneo al conjunto de usos, polígonos, áreas o zonas existentes en el municipio.
- c) Que la solicitud se comunique a la Dirección General del Catastro antes del 31 de mayo del ejercicio anterior a aquel para el que se solicita la aplicación de los coeficientes.

Corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas apreciar la concurrencia de los requisitos enumerados en el párrafo anterior, mediante orden ministerial que se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" con anterioridad al 30 de septiembre de cada ejercicio, en la que se establecerá la relación de municipios concretos en los que resultarán de aplicación los coeficientes que, en su caso, establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente.



11. La aplicación del coeficiente de actualización del valor catastral del Art. 32.2 de la LCI: valoración de los distintos escenarios que se presentan si se solicita su aplicación para 2015.

Tras los efectos de la crisis económica, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se ha convertido en la principal fuente de ingresos municipales, fuente de enorme estabilidad y por consiguiente de seguridad respecto a la suficiencia financiera de los municipios a medio y largo plazo.

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, prevé la modificación de los coeficientes de actualización de valores catastrales previstos en el artículo 32.2 del TRLCI.

Por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias se dictaba la Circular 25/2013 sobre Medidas en relación con el Impuesto de Bienes Inmuebles; por la que dada la trascendencia que este proceso reviste para los Ayuntamientos, se da cuenta del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 –actualmente en tramitación parlamentaria- en el que se regulan los coeficientes de actualización de valores catastrales del artículo 32.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI). Concretamente, el cuadro de coeficientes a aplicar para el año que viene se encuentra recogido en el artículo 71 del Proyecto de Ley de presupuestos Generales del Estado para 2014. Tras gestiones realizadas por este organismo autónomo ante la FEMP, se cambiaban algunas aseveraciones contenidas en la misma. En concreto se eliminaba la afirmación contenida en la Circular de que “ a los municipios a los que el coeficiente sea de disminución del valor catastral se mantendrá la base liquidable: no hay pérdida de recaudación”.

Se los estudios que hemos efectuado se desprende que no siempre se cumple esta premisa. Cuando el resultado de la valoración colectiva no garantiza un determinado crecimiento mínimo en relación a los valores previos a dicha revisión, la aplicación de un determinado coeficiente de actualización sí puede provocar una disminución de la base liquidable y sí puede existir pérdida de recaudación si no se producen ajustes en el tipo de gravamen.

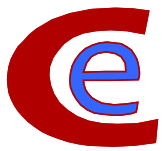
Se contempla un coeficiente de actualización de 0,73, aplicable a los municipios con año de entrada en vigor de la ponencia de valores en 2008; que se aplicará por vez primera en el ejercicio 2014 sin que se conozca aún si realmente se producirá o no una disminución de la base liquidable del impuesto en relación al ejercicio precedente.

En relación con esta medida, el OA de Gestión Tributaria viene realizando diversas simulaciones en orden a conocer el impacto que la misma pueda tener en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en la Plusvalía.

Por lo apreciado hasta ahora, el crecimiento sostenido de la base liquidable tras la aplicación de un coeficiente de actualización solo se produce en determinadas condiciones; por lo que no siempre puede garantizarse el crecimiento de la base liquidable, necesario para que con el juego de los tipos de gravamen, pueda mantenerse el nivel de ingresos previsto.

En nuestro caso, con un coeficiente de actualización teórico del 0'73 –el que se ha aplicado para 2014- , la base liquidable crece únicamente cuando la relación entre valor catastral 2009/valor catastral 2008 es superior a 3,14. Es decir, sólo cuando el valor catastral tras la revisión supera en más del 314% al valor previo a la revisión (2008).

Por ello, para valorar adecuadamente los resultados y consecuencias de la posible aplicación de la actualización de valores en el municipio, así como para el diseño de la política fiscal municipal de los próximos años y, en particular de las ordenanzas fiscales, antes de adoptar la decisión que, en su momento corresponda sobre su aplicabilidad; se ha solicitado de la Dirección General del Catastro nos faciliten toda la información estadística disponible, y en especial respecto de si puede garantizarse que en todos los casos y para todos los inmuebles



afectados, la aplicación de este coeficiente de actualización no provocará una disminución en la base liquidable en el año en que se aplique por vez primera y en los siguientes.

De la información que se facilite y de los resultados obtenidos, habrá de valorarse la oportunidad de solicitar este procedimiento.

En cualquier caso, si como nuestros estudios apuntan, la actualización de los valores por coeficientes pueden determinar una minoración en la base liquidable conjunta del impuesto; para mantener los niveles de ingresos previstos, no cabrá otra medida distinta que incrementar los tipos de gravamen aplicables lo que generaría un estado de críticas generalizadas en los municipios ya que no entenderían que realmente una cuestión es el catastro y otro cosa en el tributo, en este caso el IBI.

Resultará difícilmente comprensible por los ciudadanos, que disminuida la valoración catastral de los inmuebles se incrementen los tipos de gravamen y, en numerosos casos, de forma individualizada la cuota tributaria.

Como quiera que se desconoce la metodología seguida para determinar el coeficiente aplicable en cada caso; parece que serían datos medios obtenidos a nivel nacional por la Dirección General del Catastro, que no contemplarían otro criterio más que el propio de la fecha de la ponencia, sin valorar las variadas circunstancias que pueden concurrir en los municipios con fecha de aprobación de la ponencia. Se recomienda que los coeficientes puedan ser distintos para cada municipio en el año de la ponencia ya que en cada municipio el crecimiento de sus valores pudieran ser muy diferentes.

12. El tipo de gravamen: posibilidad de aplicar diferentes tipos por usos.

En la actualidad el texto de la Ordenanza del Ayuntamiento de Málaga que regula este impuesto, incorpora por primera vez para el ejercicio 2013 la aplicación de tipos diferenciados para los inmuebles urbanos en función de los usos y tramos de valores, conforme recoge el artículo 11.4 antes transcrito. Bien es cierto que en 2012 la bonificación sobre la cuota que se aplicaba en virtud de lo contenido en el artículo 18 de la ordenanza fiscal reguladora del impuesto para dicho año hizo que para determinados inmuebles de mayor valor la bonificación fuese inferior con lo que estos inmuebles, de hecho, soportaron un incremento en sus cuotas superior al resto.

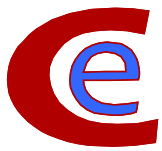
Esta diferenciación de tipos de gravamen es una herramienta de política fiscal que permite una mayor justicia tributaria, pues va en línea con el principio de capacidad económica, la cual se pone de manifiesto a partir del patrimonio del sujeto pasivo del impuesto.

En este sentido, quizá la coyuntura económica en la que se ha iniciado este nuevo proceder, ha podido generar cierta agitación en determinados sectores de la ciudad, ya que determinados usos, como el industrial, comercial, oficinas, hostelería,..., se presumen asociados a una cierta actividad económica, y podrían tener la sensación de que esta medida empeora la dura situación por la que atraviesan muchos de estos negocios.

Sin embargo, precisamente en momentos de crisis económica generalizada, es preciso incorporar ciertas medidas de ajuste, que permita equilibrar el esfuerzo tributario en función de la capacidad económica de los sujetos pasivos de este impuesto.

Ello no obstante, para el ejercicio 2014 se prevén algunas modificaciones para tratar de mejorar la tributación de determinados usos no residenciales, como el industrial, comercial, oficinas y hostelería.

En concreto se reduce un 16,22% el número de inmuebles a los que se les aplica los tipos diferenciados, que pasan de 4.500 a 3.770, y que se verán favorecidos al pasar al tipo de gravamen general del 0,4510%;



Al mismo tiempo, disminuye el tipo de gravamen diferenciado de algunos usos, lo que permitirá que muchos de esos inmuebles tributen con el tipo general mencionado.

Así, los usos para los que se ha propuesto una disminución del tipo de gravamen diferenciado se detallan a continuación:

<u>Uso</u>	<u>Disminución del tipo de gravamen</u>
Comercial	5,57%
Industria	6,74%
Cultural	5,44%
Espectáculos	18,69%
Sanidad	2,66%

Por último, para casi todos sectores se eleva el umbral de Valor Catastral a partir del cual resultan de aplicación los tipos diferenciados, por lo que pasan a tributar con el tipo de gravamen general (0,4510%) un 16% de empresas.

El número de inmuebles que dejan de tributar con tipos diferenciados y pasarían a tributar con el tipo de gravamen general, así como el descenso porcentual que supone respecto del ejercicio 2013, se detalla a continuación:

<u>Uso</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>Porcentaje de inmuebles que dejan de tener tipo diferenciado</u>
Comercial	2329	1881	19,23%
Industrial	547	394	27,97%
Oficinas	466	377	19,09%
Cultural	32	28	12,5%
Hostelería	16	1	93,75%
Deportivo	19	17	10,52%
Edificio Singular	8	7	12,5%
Sanidad	15	13	13,33%

En conclusión, la posibilidad de aplicar diferentes tipos de gravamen por usos, permite simultáneamente disminuir otros tipos de gravamen, y en consecuencia contraer el crecimiento de la cuota del impuesto de otros inmuebles (especialmente viviendas de menores valores catastrales), lo que daría como resultado final un reparto más justo de carga tributaria.

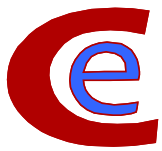
13. Los BICES: tipos de gravamen y beneficios fiscales.

Con relación a los bienes inmuebles de características especiales (BICES), vamos a detenernos en el análisis conjunto de varios artículos de los textos legales en los que se regulan, para comprender la problemática que plantean y por ende la recomendación o propuesta de mejora que se realiza, siguiendo el planteamiento del escrito elevado al Director General del Catastro el 9 de junio de 2009 del que se reproducen varios párrafos

Como sabemos el artículo 8.2.d) del TR-LCI, clasifica a los bienes inmuebles de características especiales en cuatro grupos a), b), c) y d).

En concreto el grupo d) lo integran los aeropuertos y los puertos comerciales.

Por otro lado, el artículo 72.2 del TR-LRHL, permite a los Ayuntamientos establecer un tipo de gravamen diferenciado para cada uno de los grupos del artículo 8.



Del mismo modo, el artículo 74.3 del TR-LRHL, establece la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan regular una bonificación de hasta el 90% en la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales.

Como consecuencia del análisis conjunto de los tres apartados anteriores, no resulta posible que los Ayuntamientos puedan fijar tipos de gravamen diferentes para los de cada grupo, porque no pueden introducir elementos diferenciadores entre los distintos grupos que se configuran en la propia Ley del Catastro Inmobiliario, de ahí que su tributación se encuentra ligada por la agrupación que realiza esta Ley.

A nuestro criterio, entendemos que esta agrupación puede considerarse lógica respecto de los tres primeros grupos, a), b) y c). Sin embargo no parece razonable ni justificada la agrupación del grupo d), ya que nos encontramos ante inmuebles radicalmente diferentes en su configuración y naturaleza, donde además se desarrollan actividades económicas muy distintas, que reflejan realidades muy diferentes.

Consideramos que las entidades locales tienen derecho a disponer de la suficiente autonomía para decidir con plena independencia, las características de la tributación de esta clase de inmuebles, ya que son realidades económicas diferentes que evolucionan en los ciclos económicos de manera bien diferenciada.

Esta propuesta viene amparada por la subdivisión establecida en el grupo d), que se incorpora mediante el artículo 23.2 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por RDL 1/2004, de 5 de marzo, por el que se establece una subdivisión del grupo d).

«Artículo 23. Bienes inmuebles de características especiales.

.....

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se consideran bienes inmuebles de características especiales, por constituir un conjunto complejo de uso especializado y reunir las demás condiciones establecidas en el apartado 1 del citado artículo, los siguientes inmuebles:.....

Grupo D. Integran este grupo los siguientes bienes inmuebles:

D1. Los aeropuertos, entendiéndose como tales los así definidos por la legislación sectorial.

D2. Los puertos comerciales.»

En consecuencia, se vuelve dejar constancia de nuestra propuesta respecto a que se realicen los trámites necesarios para modificar el contenido del artículo 8.2 del TR-LRHL, en el sentido siguiente:

«Artículo 8. Bienes inmuebles de características especiales.

.....

2. Se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos:

a) Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares.

b) Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.

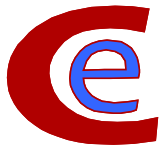
c) Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.

d) Los aeropuertos.

e) Los puertos comerciales.

A partir de este momento, se podrán realizar los estudios necesarios para fijar tipos de gravamen diferenciados para cada uno de los distintos grupos de bienes inmuebles de características especiales, en función de las particularidades de cada uno de ellos, entre otros aspectos.

A pesar de que ya desde 2007 se ha venido exponiendo ante la Comisión Técnica de Cooperación Catastral, órgano colegiado dependiente de la Dirección General del Catastro y en el propio seno de la Comisión



de Haciendas Locales de la FEMP; solicitando ante cuantos Organismos y Administraciones que se proceda a modificar la redacción del precitado artículo 8 TR-LCI; hasta la fecha ello no ha resultado posible.

En consecuencia, se propone reiterar tales peticiones; invitando a que por parte de las entidades titulares de estos bienes inmuebles se realicen también gestiones en esa línea.

14. Bonificaciones del artículo 74 de la LRHL.

Con ocasión del procedimiento de valoración colectiva de la Ciudad, además de resultar de aplicación la reducción en la base imponible del impuesto, anteriormente citada; se determinaba aplicar la bonificación prevista en el **artículo 74.2** TR-LRHL, por la que se limitaba el crecimiento en la cuota líquida del impuesto; conforme a lo cual se incluía la misma en la ordenanza del ejercicio 2009, estableciendo un coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida de 1,046, con las particularidades que en su texto se indicaban.

Por exigencias catastrales en las notificaciones individualizadas de la valoración catastral resultante del mismo, se incluía el importe de la bonificación aplicable y la cuota que para 2009 resultaría a ingresar.

Como resulta de ello, el procedimiento de valoración colectiva de la Ciudad pasó desapercibido para la mayor parte de la ciudadanía, que tan sólo se fijaba en la cuantía que iba a tener que pagar en 2009, no así en el valor catastral y base liquidable resultante del mismo para el inmueble de su titularidad.

Transcurridos 5 años ya de la entrada en vigor de los valores resultantes y de la aplicación de la reducción en la base imponible, para 2013 nos encontramos en el quinto año de crecimiento de esta base, por lo que las bases liquidables han crecido respecto de 2009, de forma importante. Ello es de tal manera que en numerosos casos los importes de las bonificaciones aplicadas a partir del segundo año ya superan a las cuotas líquidas resultantes de su aplicación.

Hasta el ejercicio 2012 se han venido aplicando en el impuesto diversas bonificaciones que han minorado la cuota líquida anual, atenuando el efecto de la entrada en vigor de los nuevos valores catastrales resultantes del procedimiento de anterior mención; habiéndose agotado ya para 2013 el plazo máximo de aplicación de dichas bonificaciones.

Es entonces, cuando ya no es posible aplicar beneficios fiscales que atenúen los resultados de la valoración catastral, la base liquidable ha crecido de manera importante, acercándose a su equiparación con la imponible y la aplicación del tipo de gravamen, a pesar de su disminución, tampoco puede contrarrestar dichos efectos; cuando se advierte la verdadera dimensión y calado del procedimiento de valoración colectiva.

En definitiva la aplicación de esta bonificación, en la práctica retrasa artificialmente la puesta en valor de las nuevas valoraciones catastrales, creando una falsa apariencia que tan sólo tiene efectos beneficiosos para el Catastro, que gracias a la bonificación ve neutralizada la posible contestación social.

Por el contrario, son los Ayuntamientos los que cuando, como acabamos de indicar, ya no tienen margen de maniobra posible para que de manera conjunta y por el simple mecanismo del establecimiento del tipo de gravamen, puedan mantener un crecimiento moderado de las cuotas; los que tienen que pechar con las consecuencias derivadas de estas valoraciones; circunstancias éstas especialmente agravadas en momento de crisis generalizada, como el actual.

En consecuencia conforme a lo indicado, es esta una bonificación en extremo engañosa y que para momentos como el actual no resulta recomendable utilizar; debiendo acudir al juego de la minoración del tipo de gravamen desde el primer ejercicio de entrada en vigor de las nuevas valoraciones.



Por otro lado, en relación al **artículo 74.2 quáter**: señala el preámbulo de la Ley 16/2012, que con ello se potencia la aludida autonomía local para estimular actividades de especial interés o utilidad para el municipio.

Ello no obstante, y por lo impreciso de su redacción, se plantean diversas dudas:

–¿Se establece en Ordenanza Fiscal IBI los supuestos objetivos por lo que calificaría a una actividad económica de interés municipal por las causas establecidas en la Ley así como los porcentajes de bonificación a aplicar, para que posteriormente el OA de Gestión Tributaria apruebe la concesión del beneficio cuando se cumplan dichos requisitos?

–¿Se establece en Ordenanza Fiscal del IBI que se envíe cada solicitud a debate y aprobación por el Pleno determinando la JGL el porcentaje de bonificación?

- Asimismo, supone una tramitación administrativa compleja, puesto que debe de existir un pronunciamiento político expreso en cada caso; a no ser que las ordenanzas cuenten con una redacción tan clara que evite el trámite y el pronunciamiento plenario.

- Comienza a desnaturalizarse el impuesto, introduciendo circunstancias objetivo/subjetivas vía bonificaciones; a riesgo de que IBI se convierta en un impuesto residual y de menor importancia.

- Ninguno de los municipios de gran población lo ha establecido, a excepción de Barcelona que lo propone para los bienes de propiedad municipal destinados a instalaciones deportivas, centros cívicos y otros equipamientos municipales, gestionados mediante concesión, para entidades no exentas del impuesto.

Por último parece introducir un factor que, podríamos denominar de discriminación positiva, que genera nuevas fuentes de conflictos y desigualdades; abriendo una puerta por donde debilitamos la fiscalidad del IBI en Málaga.

Manifestamos que la competencia en temas de empleo es del Estado y de las CCAA, no de los municipios, por ello no se puede establecer por norma aprobada en Cortes Generales una posible vía de fuga de recursos económicos que sustentan la suficiencia financiera de estos según el artículo 142 de nuestra CE. En línea con lo que actualmente se debate en Cortes, el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, “una administración una competencia”, debe corregirse urgentemente esta redacción o anular este beneficio.

De otro lado, pensamos que de mantenerse la redacción debería especificar que el Pleno establecería en la ordenanza fiscal la regulación del beneficio pero la aprobación o concesión del mismo debe recaer en la administración tributaria y a lo sumo en la Junta de Gobierno Local. En la actualidad cualquier bonificación rogado se concede por la administración tributaria municipal.

De otro lado echamos en falta, en cambio, medidas que favorezcan a sujetos pasivos menos favorecidos económicamente, más si cabe en momentos de crisis como los actuales. Nos referimos a pensionistas con pensiones mínimas, básicamente viudas, desempleados sin prestación ni subsidios o de tenerlos tengan un nivel de recursos mínimos, discapacitados con niveles de minusvalía muy elevados y bajos niveles de renta, así como otras situaciones similares. Hay que estudiar también el caso de propietarios de inmuebles sobre los que existen hipotecas anotadas en registro que hacen perder el valor real del inmueble al sujeto pasivo que asume el pago del impuesto de bienes inmuebles así como todo lo relacionado con las ejecuciones hipotecarias a fin de desplazar la carga hacia quien se haga con el bien inmueble



15. El cumplimiento de las obligaciones formales

Imposibilidad de que las Entidades Locales, incluso con convenios de colaboración, incorporen al Catastro las omisiones o alteraciones no declaradas detectadas con ocasión de su gestión. Sigue resultando precisa la declaración expresa del obligado, cuestión que no siempre acontece.

Las actuaciones posibles en esta materia son la invitación a declarar o la remisión de la información al Catastro para el inicio de actuaciones inspectoras.

En la actualidad, con efectos desde el 1 de enero de 2013, con ocasión de la incorporación al TR-CLI de un nuevo apartado tercero a su artículo 20², relativo a la documentación y eficacia de las actuaciones inspectoras; tan sólo se ha conseguido simplificar y agilizar el procedimiento de inspección:

En aquellos supuestos en que se cuente con datos suficientes y no existan terceros afectados por el procedimiento de inspección, este podrá iniciarse directamente con la notificación del acta de inspección, en la que se incluirá la propuesta de regularización de la descripción del bien inmueble, así como una referencia expresa a este artículo y a los recursos que procedan frente a la resolución definitiva. En este caso, el expediente se pondrá de manifiesto a los interesados, para la presentación de alegaciones, durante un plazo de 15 días. Cuando, transcurrido este plazo, los interesados no hayan formulado alegaciones, la propuesta de regularización incluida en el acta de inspección se convertirá en definitiva, entendiéndose dictado y notificado el acuerdo que contiene, el día siguiente al de la finalización del mencionado plazo y procediéndose al cierre y archivo del expediente.

Dificultades existentes para adoptar el régimen de comunicaciones voluntarias previsto en el art. 14 b) TR-LCI, por el que los ayuntamientos que, mediante ordenanza fiscal, se obliguen a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, en los términos y con las condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro, y conforme al cual se eximiría a los ciudadanos de la obligación de presentar la correspondiente declaración.

Necesidad de relacionar la información urbanística con la catastral y tributaria; estableciendo los protocolos y procedimientos internos que permitan la implantación del citado régimen.

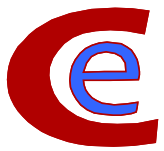
16. Procedimiento de regularización catastral.

El artículo 16 de la Ley 16/2012 introduce al TR-LCI una nueva disposición adicional tercera, que incorpora un nuevo procedimiento de regularización catastral.

Su implantación evidencia que las labores que se realizan en los procedimientos de valoración colectiva no son lo suficientemente adecuadas para incluir todas las omisiones existentes y los procedimientos de inspección que se realizan por las gerencias del Catastro no son lo suficientemente ágiles como para mantener un municipio actualizado.

En cualquier caso, destacamos que las actuaciones objeto de regularización quedarán excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración.

² Apartado añadido por el apartado Uno del Artículo 16 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica



¿Qué sentido tiene esta condición del procedimiento? No parece lógico que los municipios con convenios de colaboración, experiencia y capacidad para incluir las alteraciones no declaradas, no puedan colaborar en dicho procedimiento.

La aplicación de este procedimiento favorece la incorporación de determinados inmuebles que no hayan cumplido la obligación de declarar eliminando las posibles sanciones que tuviesen en caso de haber sido tramitados por inspección, a cambio de una tasa, el planteamiento de este procedimiento hace pensar que la capacidad de la inspección no es suficiente para gestionar los expedientes que se quieren incorporar con él, o existen algunos condicionante que no llegamos a comprender de su aplicación.

Más lógico sería la delegación a los ayuntamientos de las labores de inspección en cualquiera de las modalidades previstas y la incorporación paulatina de todas las omisiones que estén pendientes y que se detecten, siendo estos los principales interesados en estas incorporaciones por la trascendencia fiscal que conllevan.

A pesar de estos inconvenientes este ayuntamiento viene realizando una labor de detección de inmuebles con alteraciones catastrales no declaradas, a partir de investigaciones territoriales basada en el estudio del territorio, las visitas en campo y las irregularidades detectadas como consecuencia de la gestión catastral así como e otros tributos como la plusvalía y la entrada de vehículos.

Esta labor que se realiza en el municipio es una interesante fuente de mantenimiento de la base de datos catastral y una importante fuente de ingresos.

Actualmente ante la falta de un procedimiento reglado que permita reconducir las detecciones de una forma ágil a procedimientos inspectores se están reconduciendo estas detecciones en unas invitaciones a declarar a los ciudadanos que tengamos indicios de ser los interesados en el procedimiento, para indicarles la necesidad de presentar a través de modelos de declaración dichas irregularidades u omisiones detectadas.

Dicho procedimiento parece contradictorio con el plan de regularización, motivando la presentación de declaraciones voluntarias y que posteriormente puedan ser tramitadas mediante el procedimiento de regularización con la necesidad de abonar la consiguiente tasa del procedimiento mientras que si se gestionan por el procedimiento ordinario no sería necesario el abono de ninguna tasa catastral; ello no obstante, mientras no se incorpore el municipio al citado procedimiento, se continuarán estas actividades que evitan la desactualización del censo catastral.

En este sentido, ponemos de manifiesto el diferente tratamiento que de ello se deriva, agravándose aún más la comparación entre las incidencias detectadas e invitadas a declarar y las posibles incidencias que fuesen tramitadas mediante procedimientos de inspección con la preceptiva sanción, beneficiándose de posibles prescripciones los ciudadanos que incumpliesen la obligación de declarar además de evitar la correspondiente sanción, si a pesar de haber sido informados de su obligación de efectuar las declaraciones catastrales, no cumplimentan las mismas y la inspección catastral no actuó sobre ellos.

Cuestiones todas ellas, que denotan con claridad la necesidad de establecer un procedimiento mediante el cual se provea a los Ayuntamientos de herramientas para incluir de oficio las irregularidades detectadas conforme a la ley además de poder repercutir las correspondientes liquidaciones a los infractores así como sus correspondientes sanciones por la falta de declaración.

17. Recomendaciones del Instituto de Estudios Fiscales.

La Comisión consideraba conveniente realizar las siguientes actuaciones en materia de gestión tributaria y catastral del IBI; varias de las cuales ya han sido llevadas a la práctica:



– Delegación de competencias de gestión catastral

De no separar nítidamente la gestión catastral y la gestión tributaria en el sentido que la Base Imponible no sea el valor catastral en la forma que se regula actualmente, proponemos que se regule expresamente el régimen de delegación de competencias en materia de gestión catastral atendiendo al tamaño y/o características del ente local, de manera que existan distintos niveles de convenios en los que la capacidad de gestión de la entidad local sea el factor determinante del nivel competencial a asumir.

En este contexto se tendrían en cuenta, como factores para graduar el nivel de colaboración de las entidades locales, entre otros, el grado de dificultad en el desarrollo de las actuaciones necesarias para colaborar en la tramitación de:

- transmisiones de dominio.
- altas.
- modificaciones.
- revisiones catastrales.

– Colaboración e intercambio de información entre Administraciones.

Se propone que antes de instaurar un nuevo proceso, desarrollar un aplicativo, un formato de intercambio de información (como los padrones, etc.), modificar una norma técnica de valoración con trascendencia en el IBI, o la puesta en marcha de proyectos de mayor alcance, se produzca la discusión de la modificación con los representantes de las EELL.

Para cumplir este objetivo se propone la creación en la propia Ley de una Comisión técnica mixta integrada por representantes de las EELL y de la Administración General del Estado (Dirección General del Catastro).

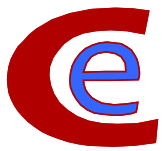
Esta propuesta se concretaba mediante la creación de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral, órgano colegiado de naturaleza administrativa dependiente de la Dirección General del Catastro, regulado en el artículo 5 TRLCI, los artículos 7, 8 y la disposición transitoria primera del R.D. 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla dicho texto.

– En materia de coordinación de información:

Se debe incluir la referencia catastral en documentos administrativos con repercusión inmobiliaria. Con este fin, se propone la modificación de la Ley reguladora del IBI con objeto de que la Referencia Catastral se considere exigible no solo en documentos públicos emitidos por Notarios y Registradores...sino además, en todo documento administrativo con trascendencia para la gestión del IBI o de otros tributos municipales de base inmobiliaria, con especial mención de los siguientes:

- Cédulas de Calificación Provisional y Definitiva en las VPO.
- Expedientes de licencia de obras, apertura de establecimientos y licencias de primera ocupación.
- Padrones de Tasas y Exacciones municipales, tales como alcantarillado y basuras.

– En materia de gestión propiamente dicha:



- El impuesto se gestiona sobre la base de la información contenida en el Padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones que elaborará la Dirección General del Catastro.
 - El Padrón catastral contendrá la información relativa a los bienes inmuebles separadamente para los de cada clase, con lo que se incluye un apartado específico para los inmuebles de características especiales. El contenido específico del mismo se recogerá en la normativa catastral. En la actualidad se regula en el artículo 77.5 TRLRHL.
 - Se regula en la propia Ley el plazo de remisión del Padrón a las entidades gestoras del impuesto. Actualmente conforme a lo previsto en el artículo 77.5 TRLRHL, existe obligación de remitirlo a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año.
 - Se establece la obligación de que los datos contenidos en el Padrón se incluyan en listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del Impuesto, suprimiéndose la necesidad de que el mismo esté a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos. Se resaltan con ello las diferencias existentes entre el Padrón catastral y las listas cobratorias, que son las que realmente estarán a disposición de los contribuyentes en los respectivos Ayuntamientos. Actualmente, los datos contenidos en el padrón catastral y en los demás documentos citados en el apartado anterior deberán figurar en las listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. (Artículo 77.6 TRLRHL).
 - Se faculta a los Ayuntamientos para efectuar una liquidación en caso de que en fase de recaudación resulte acreditada la falta de coincidencia entre el titular catastral y el sujeto pasivo. Esta liquidación tendrá carácter provisional cuando no exista convenio de delegación entre Catastro y la EELL. (También regulado en el artículo 77.7 TRLRHL).
 - Las competencias municipales relativas a la gestión de este impuesto podrán ser ejercidas por cualquier Administración pública en virtud de convenios u otras formas de colaboración. Tendremos que considerar lo que el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración señala para este tipo de convenios en el que se asume la competencias de un nivel de administración por otro local, en concreto el municipio. Entendemos que esto es producto del grado de confusión que origina en el contribuyente y en los gestores municipales, que la gestión catastral tenga tanta incidencia en la suficiencia financiera municipal, es por ello que reiteramos la conveniencia de proceder de una vez a separarlas.
 - Como consecuencia de las novedades apuntadas se prevén determinadas disposiciones adicionales y transitorias que permitan la coordinación entre la normativa actual y la recogida en la nueva Ley.
 - Como alternativa a las medidas concretas de regulación, contenidas en los anteriores párrafos, se recuerda la propuesta general, de un sector de la Comisión, de desvinculación de la gestión catastral de la gestión del IBI y la atribución de competencias a los municipios para gestionar este impuesto en base a un sistema de valoración de bienes con criterios de mercado, determinados previamente en la normativa de HHLL, que se ha expuesto al inicio de la presente ponencia y que comportaría una nueva regulación de este impuesto.
- La gestión catastral y su incidencia sobre los tributos locales: situación actual, ventajas, inconvenientes y líneas de reforma. Gestión compartida del Impuesto:

Mediante las formulas de convenio establecidas entre los municipios y la Dirección General del Catastro, se ha permitido a los Ayuntamientos una mayor autonomía y control de las labores de gestión catastral. Esta herramienta ha permitido a las administraciones locales disponer de la autonomía necesaria para realizar de una forma mas ágil y cercana al ciudadano las tareas de gestión catastral que los modelos de convenios les habilitan a realizar, pudiendo disponer de forma real de las herramientas y soportes necesarios para poder gestionar las



declaraciones que se presentan por los administrados.

Nuestra experiencia en este sentido con el modelo de convenio que disponemos nos habilita para las siguientes tareas:

- Tramitación de los expedientes de transmisiones de dominio
- Tramitación de los expedientes de alteraciones de orden físico y económico
- Certificación de datos del Padrón
- Certificación de datos del Padrón
- Colaboración en la recepción de documentación
- Carta de servicios del catastro
- Protección de datos de carácter personal.
- Actuaciones de notificación de los valores catastrales
- Actuaciones de atención al público en el procedimiento de valoración colectiva de carácter general o parcial

Especialmente en las de gestión de los modelos de declaración resulta muy favorable este tipo de modalidad por la cercanía en la gestión con el ciudadano y la visión real de las alteraciones declaradas.

Este conocimiento real de las declaraciones catastrales presenta en contrapartida la sensación de falta de control sobre las omisiones no declaradas, haciendo mas notable la necesidad de una participación municipal activa sobre la inspección catastral.

Esta posibilidad permitiría a los municipios el control absoluto sobre el censo real de sus inmuebles, no dependiendo la labor y la agilidad en la inclusión de omisiones en una administración donde queda en un segundo plano los efectos económicos de su gestión para los municipios.

Para esta labor y coordinación sería necesario una dotación de medios y procedimientos que faciliten los accesos a los archivos de las gerencias de urbanismo, las relaciones con notarios y los registros de la propiedad para facilitar la inclusión de estas omisiones. Estas coordinaciones y dotaciones de medios surtirían una importante beneficio económico en el municipio así como una importante sensación de Justicia Tributaria.

En relación con ello, ya con fecha de 27 de enero de 2010 se solicitaba a la Dirección General del Catastro la ampliación de las competencias que teníamos incluida en el convenio de colaboración, mediante:

La delegación de competencias para realizar actuaciones de investigación, en el marco de un procedimiento de inspección catastral, de los hechos, actos, negocios y demás circunstancias susceptibles de originar una incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario, de los inmuebles de este término municipal, en idénticos términos a los empleados con el Ayuntamiento de Madrid, según Resolución de la Dirección General del Catastro de 29 de mayo de 2007 (BOE num. 144 de 16 de junio de 2007).

La cesión o remisión en soporte magnético, con la periodicidad que resulte adecuada, de la información que se recibe en esa Dirección General de los notarios y registradores de la propiedad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 y 36 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por RDL 1/2004, de 5 de marzo, relativa a los documentos autorizados o inscritos que contengan bienes inmuebles sitos en nuestro término municipal, para la adecuada regularización de los hechos contenidos en los mismos. Esta petición viene solicitándose en reiteradas ocasiones (11 de febrero de 2004, 21 de septiembre de 2006, 27 de noviembre de 2006 y 22 de mayo de 2007).



18. Recomendaciones generales.

En este sentido consideramos necesarios formular propuestas de alteración en la gestión del impuesto relacionadas con:

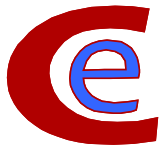
- La posibilidad de ampliar los plazos para aplicar la bonificación potestativa en los casos de valoraciones colectivas de carácter general.
- Aumentar la autonomía de las entidades locales para la determinación de la base imponible del impuesto para desvincular o al menos eliminar su absoluta dependencia del valor catastral y de las decisiones que, al respecto, pueda adoptar la Dirección General del Catastro.
- Aumentar la autonomía y la independencia de los ayuntamientos para aplicar las reducciones de la base imponibles y los coeficientes de actualización catastral a los que alude el artículo 32.2 del TRLCI.
- Hay que garantizar que los incrementos catastrales que produjesen incrementos de bases Imponibles superior al 100% no puedan crecer sus bases liquidables más de ese 100% o se amplíe el plazo de las reducciones en el tiempo necesario para que las subidas individuales no puedan ser nunca superiores al 100%.
- La creación de un modulo fiscal o tributario que calcule el importe de la base imponible de forma automática y en base a las condiciones del mercado.
- Posibilitar a los municipios de mecanismos para atemperar subidas excesivas individuales por efecto de aplicación de una ponencia general sobre un inmueble en el que no existe variación de la superficie de suelo y edificaciones.
- Estudiar la posibilidad de la aplicación de tipos diferenciados dentro ya de los tipos diferenciados, por ejemplo, dentro de un umbral establecer dos o tres tipos de gravamen diferentes.
- Posibilitar tipos diferenciados en residenciales si se trata de viviendas unifamiliares a partir de determinados umbrales de valor catastral.
- Necesidad de considerar a los usos de aparcamientos y trasteros como parte de los residenciales en los que se encuentren ubicados que facilite la adopción de decisiones conjuntas para estos tipos de usos que tienen una vinculación evidente.
- Necesidad de separar el tipo de gravamen y las bonificaciones aplicables a los puertos y los aeropuertos.
- Aumentar la autonomía de los ayuntamientos para la regularización y la inspección catastral.
- Eliminar o reducir drásticamente la aplicación de beneficios fiscales que merman considerablemente la capacidad liquidatoria de los ayuntamientos en un tributo tan importante y trascendente como éste.

EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA

Se analiza en esta misma ponencia por su indudable conexión con el IBI; especialmente por las incidencias que presenta la determinación de los sujetos pasivos, la determinación del período de transmisión y sobre todo la determinación del valor del suelo que formará parte de la base imponible de este impuesto.

1. Consideraciones generales.

Como ya ha reseñado con anterioridad, el artículo 9 del R. D.-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ha introducido una modificación importante en el



artículo 106 del RDL 2/2004, prevé la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente a la entidad financiera que adquiera el inmueble, sin que ésta le exija al contribuyente el importe de la misma.

No obstante, esta modificación no abarca a todas aquellas familias que están perdiendo su vivienda por no pagar la hipoteca, a las que además se les exige el pago del I.I.V.T.N.U. como consecuencia de dicha transmisión,. Estas declaraciones posiblemente no se lleguen a presentar en muchos casos y en otros, aunque conste la presentación de la misma, se tratará de una deuda que difícilmente se cobrará y que tan siquiera sea objeto de intentos de recaudación , derivando en crédito incobrable.

En las ejecuciones hipotecarias y en daciones en pago no previstas en el precepto anterior, lo más probable es que el transmitente no obtenga ninguna plusvalía con su enajenación, sino todo lo contrario, una minusvalía, pues en la mayoría de los casos el importe de enajenación del inmueble quedará por debajo del importe de la deuda hipotecaria. Tratándose de una transmisión onerosa, sería sujeto pasivo el transmitente tal y como establece el art. 106.1.b del RDL 2/2004, por lo que se le exige al transmitente el pago del impuesto.

Dado que en la mayoría de los casos el beneficiado en estas transmisiones es el adjudicatario, cabría aplicar la figura de sustituto del contribuyente al adquirente en las mismas condiciones que establece el RD-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en su artículo 9 para todos los casos que tengan la calificación de “dación en pago”, es decir que el adquirente no le pueda exigir el pago del impuesto al transmitente. También cabría extender esta posibilidad a las ejecuciones hipotecarias. De este modo las deudas generadas en estos casos tendrán mas posibilidad de ser efectivamente recaudadas.

2. La determinación de la base imponible

Base imponible cuantificable por años transcurridos desde la adquisición del inmueble hasta la transmisión del mismo.

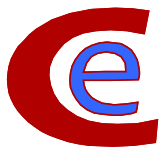
Sería preciso estudiar una posible modificación de la técnica liquidatoria del impuesto al objeto de intentar conseguir una auténtica medición de los verdaderos incrementos, es decir, comparar valores. En la actualidad se utiliza el valor catastral como variable de cálculo con independencia del precio origen de la propiedad. Todo ello en relación a lo que han dicho algunos tribunales al respecto de la necesidad de gravar plusvalías reales.

La capacidad económica y la procedencia de utilizar el valor catastral como determinante de la base imponible nos llevaría además al análisis de la problemática planteada con respecto al hecho imponible: que se parta de la premisa de que siempre se produzca un incremento en el valor del terreno, incluso en momentos de crisis cuando la lógica impondría que cuando un terreno pierda valor, o simplemente no lo gane, el impuesto no se exigiera.

3. Los últimos pronunciamientos jurisdiccionales sobre el cálculo de la base imponible.

En el momento actual, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana está planteando una importante problemática jurídica.

Por un lado, los tribunales están comenzando a rechazar la aplicación del impuesto en los términos en que ha sido configurado en los casos en los que las transmisiones se están realizando por un precio inferior al de adquisición, situación que antes no se daba y que tiene su origen en la situación de crisis actual.



También a raíz de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Cuenca, confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha, de 17 de abril de 2012, se ha aceptado el cuestionamiento de la fórmula de cálculo del impuesto, efectuada por el aportando un informe matemático junto a su recurso de reposición y posteriormente en sede judicial. Esta Sentencia declara nula la liquidación practicada por el Ayuntamiento, en aplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora del IIVTNU conforme a lo previsto en el referido artículo 107 del TRLHL.

Los referidos pronunciamientos judiciales, cuestionadores del impuesto, están siendo invocados por los contribuyentes ante otras entidades locales y sedes judiciales, que puede traer como consecuencia que se pueda crear jurisprudencia y modifique el método de determinación de la base imponible, lo cual acarrearía graves consecuencias para la financiación local.

En relación a este asunto el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de este Ayuntamiento de Málaga, formuló la correspondiente consulta a la Dirección General de Tributos, la cual remitió su respuesta el 23 de enero de 2013 pasado avalando la forma de proceder que se está siguiendo, y que no es otra que la que dicta la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y su art. 107 en concreto.

La tesis que los Magistrados esgrimen en ambas Sentencias aunque puedan parecer muy razonables, solidarias, y de actualidad, se apartan, del texto legal vigente que es el que se debe de aplicar.

Sí es cierto que si los pronunciamientos jurisdiccionales siguen esa misma senda pueden llegar a crear jurisprudencia y, sobre todo, despertar una reivindicación social masiva que puede complicar la gestión del impuesto a las entidades locales y que puede conducir a situaciones imprevisibles empezando, por lo más inminente que puede ser una brutal caída en los niveles de recaudación de este tributo.

Lo que concluye la DGT:

“ En la regulación vigente no se encuentra la previsión de que la base imponible sea el incremento real del valor de los terrenos, sino que es el incremento que resulte de lo establecido en el propio precepto legal.

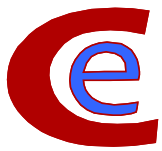
El incremento de valor viene dado por la aplicación sobre el valor del terreno, que es el valor a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), de unos porcentajes, que están en función del periodo durante el cual se ha generado dicho incremento. Se trata, por tanto, de un incremento de valor (base imponible) determinado objetivamente, sin atender a las circunstancias concretas de cada terreno. No hay una comparación entre unos valores inicial y final, o entre un valor de adquisición y enajenación.

El legislador, pudiendo escoger entre diversas fórmulas para determinar el incremento de valor del terreno, ha optado por la establecida en el artículo 107 del TRLRHL.

(...)

Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 107 del TRLRHL, en los casos de transmisión de la propiedad de los terrenos, el valor del terreno a tener en cuenta para la determinación de la base imponible del impuesto es el valor que tenga determinado en el momento del devengo (que, de acuerdo con el artículo 109, es la fecha de la transmisión) a efectos del IBI, es decir, el valor catastral en la fecha de la transmisión de la propiedad.

La Ley sólo toma en consideración el valor catastral en el momento del devengo, no teniendo en cuenta otros valores, como puede ser el precio de la transmisión, el valor de mercado en dicho momento, cuál fue el valor catastral cuando se adquirió el terreno o su valor de adquisición.(...)El recurrente de la liquidación practicada por el Ayuntamiento de Cuenca alega que “aplicar” no es sinónimo de



“multiplicar”. (...). Atendiendo al contexto, los antecedentes legislativos, así como al sentido técnico y usual, hay que interpretar que, cuando el artículo 107.4 del TRLRHL dispone en su primer párrafo que “sobre el valor del terreno en el momento del devengo, derivado de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 anteriores, se aplicará el porcentaje anual que determine cada ayuntamiento, sin que aquél pueda exceder de los límites siguientes”, implica necesariamente, y sin que la Ley permita otra interpretación posible, multiplicar el valor del terreno en el momento del devengo (que será en la generalidad de los casos el valor catastral del mismo en la fecha de la transmisión) por la cifra del porcentaje aprobado por el Ayuntamiento para el período que comprenda el número de años de incremento y el resultado de dicha multiplicación dividirlo por 100.

En consecuencia, la fórmula para la valoración del incremento del valor del terreno empleada por el recurrente y estimada por las sentencias de referencia, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 107 del TRLRHL, careciendo totalmente de cobertura legal.”

Algunos argumentos más:

Consecuentemente, la existencia de métodos más idóneos para calcular el incremento de valor de los terrenos es jurídicamente irrelevante, ya que el legislador ha optado por uno de ellos y ha configurado por ley todos los elementos del tributo en función de dicho método de cuantificación. Por tanto, la utilización de métodos más idóneos no es una opción legal: hay que aplicar la regla prevista en la Ley en todo caso, aunque el resultado pueda considerarse poco idóneo para medir la capacidad económica real del contribuyente.

Ni siquiera en caso de que la aplicación del art. 107 del TRLRHL arrojará un resultado manifiestamente contrario al principio constitucional de capacidad económica sería legalmente admisible la inaplicación de dicho precepto. Ante esa hipótesis, como decíamos, la solución jurídicamente prevista es promover la declaración de inconstitucionalidad de un precepto cuya aplicación, efectivamente, puede vulnerar los principios de justicia tributaria contenidos en la Constitución.

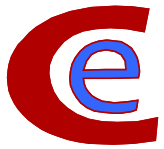
Por todo ello creemos que la sentencia del Juzgado es claramente desafortunada, como también lo es la Sentencia del TSJ resuelve el recurso de apelación interpuesto contra aquélla, al entender que el problema subyacente es la validez de las pruebas aportadas por las partes en el proceso.

La reciente sentencia contra el Ayuntamiento de Cuenca ha venido a cuestionar que el período impositivo a considerar no puede contemplarse como un período único y con un solo efecto. Es necesario efectuar cálculos reales por períodos – un año o incluso menos – para ver cómo ha evolucionado el mercado de forma más precisa. No es suficiente tomar el valor catastral actual y emplear el período de generación como único elemento modulador de esta variable.

Será necesario hacer un seguimiento en los próximos meses de próximos pronunciamientos judiciales y de cómo puedan afectar a la técnica liquidatoria del impuesto.

El porcentaje a aplicar en función del número de años ha llegado al extremo de no considerar que se producían incrementos de valor cuando un inmueble se ha transmitido dentro del mismo año y considerando, por tanto, que no se ha producido plusvalía con dicha enajenación, cuando por todos es sabido que en épocas de especulación inmobiliaria se producían muchas transmisiones con las cuales se han obtenido ganancias y sin embargo estas no han generado deuda alguna.

4. Recomendaciones generales



Precisamente, a raíz de los últimos pronunciamientos jurisdiccionales, que pueden llegar a sentar jurisprudencia, consideramos necesario reflexionar profundamente sobre el fundamento del impuesto, su naturaleza y su compatibilidad con otras figuras tributarias como la del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que están provocando una apreciable contestación ciudadana.

En la definición del hecho imponible se da por hecho que se produce un incremento, aunque no siempre es así, y más en la actualidad, con lo cual una recomendación podría ser cambiar el nombre al tributo para adaptarlo a la realidad del mismo.

El principio de capacidad económica no se aplica en el tributo, pues la configuración del mismo da por hecho que el incremento de valor es el mismo en todos los casos, por ejemplo dos inmuebles con igual valor de suelo y habiendo mantenido sus propietarios el inmueble el mismo número de años el importe a abonar es el mismo, mientras que puede ocurrir que el beneficio obtenido en la transmisión no sea el mismo en ambos casos. A estos efectos podría ser conveniente reflexionar sobre la actual estructura y técnica seguida para la determinación de la cuota.

La base imponible no es nada subjetiva, no calcula el incremento real que se produce en la transmisión del inmueble, ni siquiera prevé la posibilidad de una minusvalía, cosa que está ocurriendo en la actualidad en multitud de casos.

Independientemente de alguna propuesta sobre cambiar la forma de cálculo del tributo, tal y como propone la Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha, el RDL 2/2004 en su artículo 107, apartado 4, establece unos porcentajes anuales máximos, pudiendo cada ayuntamiento aplicar el porcentaje que estime conveniente con el máximo que prevé la ley, ello supone que la doctrina da margen a cada Ayuntamiento para calcular la base imponible del impuesto, sin que este se tenga que encontrar en el máximo.

Sobre las bonificaciones potestativas, es preciso tener en cuenta que tienen plena autonomía los Ayuntamientos para regular los aspectos de las mismas, decidiendo, por tanto, cada uno si aplica dicha bonificación, en que cantidad y que aspectos tener en cuenta para la aplicación de la misma. En este sentido, del análisis comparativo realizado en 2012 con motivo de la implantación de la bonificación "mortis causa" en Málaga, se dedujo la existencia de una gran disparidad de criterios en la fijación de la misma entre los diversos Ayuntamientos analizados. Por ello consideramos que sería adecuado que se valorase la posibilidad de proponer la existencia de un marco de referencia mínimo para todos los Municipios.



**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA ASUNTOS TRIBUTARIOS
DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA**

Visto el texto definitivo del Informe ejecutivo, que en páginas anteriores se contiene, y según lo dispuesto en el artículo 6º del Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión de Expertos o Consultivo para asuntos tributarios creada por Acuerdo de la Ilma. Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Málaga de 2 de agosto de 2013, el Director de la Ponencia elaborada a dicho efecto, lo suscribe como prueba de conformidad con su contenido.

En Málaga, en la sede del O.A de Gestión Tributaria y otros Servicios del Ayuntamiento de Málaga, a 23 de abril de 2014.

Fdo.: Javier Martín Fernández (Director Ponencia 1)