

# PONENCIA 3

EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL: LOS RESTANTES IMPUESTOS  
LOCALES (IAE, IVTM, ICIO).

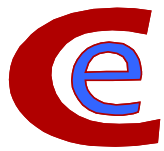
LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y EN LOS DE  
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, LA SUFICIENCIA FINANCIERA  
DEL ARTICULO 142 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN.

LAS ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS Y ESTUDIOS COMPARADOS.

PROPUESTAS DE REFORMA EN LA FINANCIACIÓN LOCAL.

RESUMEN EJECUTIVO:

REFLEXIONES, DEBILIDADES Y  
RECOMENDACIONES



## ÍNDICE DEL RESUMEN EJECUTIVO

1. EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE).....	3
1.1. Debilidades.....	3
1.2. Recomendaciones.....	5
2. EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM).....	8
2.1. Debilidades.....	8
2.2. Recomendaciones.....	10
3. EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO).....	12
3.1. Debilidades.....	12
3.2. Recomendaciones.....	13
4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO (PIE).....	16
4.1. Debilidades.....	16
4.2. Recomendaciones.....	17
5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (PATRICA).....	18
5.1. Debilidades.....	18
5.2. Recomendaciones.....	21
6. RECOMENDACIONES GENERALES PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA.....	23
7. ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS Y ESTUDIOS COMPARADOS: EL OBSERVATORIO TRIBUTARIO ANDALUZ.....	24
7.1. Ingresos tributarios por habitante. Liquidación de presupuestos.....	28
8. ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.....	32



## **1. EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE).**

### **1.1. Debilidades.**

#### La exención por inicio de actividad.

La denominada “exención por inicio “ presenta problemas en relación a la determinación del desarrollo anterior bajo otra titularidad. Si bien la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que no se aplicará la exención en los supuestos de fusión, escisión o aportación de ramas de actividad, la realidad es que se presentan casos de empresas de nueva creación, pero integradas por otras empresas, que ya han realizado la actividad, y que por tanto no deberían estar exentas por inicio. Son casos de difícil comprobación por los Ayuntamientos.

También se presentan problemas en el ámbito de la aplicación de la exención a empresas ya consolidadas, que vienen ejerciendo actividades y que comienzan una nueva actividad por primera vez. En estos casos se procede a la aplicación de la exención a esa nueva actividad siguiendo lo determinado en la contestación a la consulta dirigida a la Dirección General de Tributos, planteada por el Organismo, sobre la aplicación de la exención en estos supuestos, con el criterio de que el epígrafe de la actividad marca la posibilidad de aplicación de la exención, de manera que el inicio en una actividad parecida a la que se venía ejerciendo, pero con un epígrafe distinto, supone también el derecho a la exención y, posteriormente, la bonificación durante cinco años por haberse iniciado por primera vez.

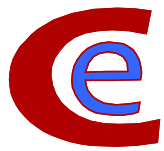
#### El importe neto de la cifra de negocio e información de los Grupos Societarios.

Se aprecia una clara falta de coordinación y actualización en el Importe Neto de la Cifra de Negocio, por ejemplo, en aquellos casos en los que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) varía datos que ya se nos habían remitido como consecuencia de la interposición de reclamaciones y recursos y la posterior resolución de estos. No siempre se cambia el dato en la información de su página web, que es la que la administración tributaria local utiliza para las comprobaciones de la cifra de negocios de una entidad y la que nos serviría para justificar bajas, liquidaciones, etc.

También hay que destacar la dificultad existente respecto a la aplicación de la cifra de negocios en los casos de GRUPOS de empresas. Nos encontramos con falta de información sobre la procedencia del importe neto de cifra de negocios de las empresas que lo conforman, dándose incluso casos en los que durante un ejercicio una entidad tiene asignado un importe neto de cifra de negocios muy elevado, y durante el ejercicio siguiente, aparece exenta del impuesto por no superar el millón de euros. En estos casos, en ocasiones, se duda de si se trata de un error o si la entidad ha dejado de pertenecer al grupo. La AEAT ha reconocido problemas y dificultades respecto a la accesibilidad a las informaciones de estos grupos.

Existen también problemas derivados de la aplicación por parte de la AEAT del coeficiente de ponderación 1,31. Nos encontramos que la AEAT asigna este coeficiente de ponderación a todas aquellas entidades que no tienen presentado el Impuesto sobre Sociedades o el modelo 848 de comunicación del importe neto de cifra de negocios del penúltimo ejercicio al de la tributación en el IAE, por lo que se da el caso de que las entidades de nueva creación tienen asignado este coeficiente de ponderación por sistema y aparecen como no exentas por importe neto de cifra de negocios.

Si están exentas por inicio de actividad no hay problemas, pero las que no tienen derecho a la aplicación de esta exención, por haberse desarrollado con anterioridad la actividad bajo otra titularidad, aparecen



como sujetas al impuesto de forma indebida por no tener presentado Impuesto sobre Sociedades o modelo 848 del penúltimo ejercicio al de la tributación en el IAE.

También hay que destacar que el límite de 1 millón de euros de INCN ha permanecido con una frontera fija desde el 2004 hasta la fecha, sirviendo de límite a efectos de la exención en el impuesto.

#### Actualización de cuotas de tarifa.

Existe una clara desactualización de las cuotas, tanto a nivel económico (están fijadas desde el año 1990 con la sola actualización de 1996), como a nivel de descripción de actividades (no existen, por ejemplo, epígrafes que encuadren de forma correcta y en toda su extensión actual las actividades relacionadas con la informática y las nuevas tecnologías), dada la evidente falta de mantenimiento, corrección y actualización de epígrafes en los últimos años.

#### Coefficiente de situación.

La técnica del uso del callejero fiscal como elemento modulador del Impuesto, a través de la aplicación de coeficientes, en base al lugar en el que se ejercen las actividades ( heredada del antiguo Impuesto de Radicación) provoca que una misma actividad pueda ser gravada con importes muy diferentes en una misma ciudad y que, además, debido a las diferentes metodologías seguidas por los Ayuntamientos en la elaboración de los mismos, las diferencias entre ciudades también puedan ser significativas.

#### Beneficios Fiscales.

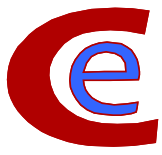
Resaltar, que a nuestro juicio se pueden dar casos de inicios de actividad, en empresas ya existentes, que podrían calificarse como “dudosos” y que van a heredar el subsiguiente beneficio fiscal al partir del tercer año ( tras los dos primeros de exención).

Asimismo sobre la temática de aplicar beneficios fiscales en los impuestos municipales para conseguir objetivos enmarcados en el ámbito competencial de gobiernos y administraciones diferentes y en la línea que sigue la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, deben desaparecer cualquier alusión a este tipo de beneficios vinculados a competencias impropias de los municipios o que se apliquen obligatoriamente pero que la administración competente financie la pérdida de derechos que tal medida supusiera.

También señalar que en el supuesto de este impuesto donde pivotan tantos supuestos de beneficios fiscales se nos antoja complejo cómo aplicar beneficios por interés municipal cuando una nueva actividad económica está los dos primeros años exenta de tributación y posteriormente pudiera estar incluso cinco años más con beneficios fiscales importantes, y junto a esto aplicar esta otra nueva bonificación por interés o utilidad municipal.

Por último y relativo en concreto a las bonificaciones potestativas, pese a que es positiva para la corresponsabilidad fiscal de los Ayuntamientos que puedan establecerlas, resulta una opción más utópica que real. De un lado, al ver mermados sus ingresos. De otro, su establecimiento va a venir exigido, en ocasiones, como consecuencia de la actuación de los Municipios limítrofes, pues, de no establecerlas, cabe una deslocalización de empresas para conseguir una fiscalidad más favorable. A nuestro juicio, el legislador ha dejado pasar una oportunidad de oro para introducir en el TR-LRHL un “Código de Conducta”, similar al que existe en la Unión Europea, para atajar este tipo de actuaciones.

Además, hay que dejar constancia los ingresos de las EELL son básicos para ofertar sus competencias propias como bien señala la reciente Ley 27/2013. Se debería tener en cuenta que muchos beneficios



fiscales parecen perseguir el cumplimiento de objetivos de política autonómica o estatal. Se recomienda una limitación contundente en este tema.

#### Formación de la matrícula (Censo del Impuesto).

Problemas con las declaraciones de alta por dejar de disfrutar exención: estas declaraciones están reguladas en el Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas y se regula la delegación de competencias en materia de gestión censal de dicho impuesto, estableciendo que estarán obligados a presentar declaración de alta en la matrícula los sujetos pasivos que viniesen aplicando alguna de las exenciones establecidas en el impuesto, cuando dejen de cumplir las condiciones exigidas para su aplicación, y fijando el plazo de presentación de estas declaraciones durante el mes de diciembre inmediato anterior al año en el que el sujeto pasivo resulte obligado a contribuir por el impuesto. Problemas que surgen para su gestión:

1. Dificultad por parte de las entidades para entender el régimen de presentación de declaraciones establecido, ya que, con el alta en el censo de actividades (modelo 036 ó 037) consideran que han cumplido con sus obligaciones con respecto al impuesto.
2. Problemas a la hora de establecer la competencia en la gestión del impuesto de entidades que fluctúan entre la sujeción o no al impuesto. Nos encontramos asimismo, con bajas de declaraciones de IAE sujetas por parte de la AEAT por presentación de baja y alta de una actividad en el modelo 036 por modificación de domicilio tributario.
3. Problemas en el intercambio de información entre la AEAT y el Ayuntamiento de Málaga de este tipo de declaraciones, que deben llevar la referencia asignada por la AEAT por la presentación del modelo 036, pero que la AEAT sólo recoge como conversión en modelo de IAE cuando se les envían en la matrícula del ejercicio, por lo que existen un gran desfase entre la conversión real y la información existente en la AEAT.

## **1.2. Recomendaciones.**

#### Exención por inicio.

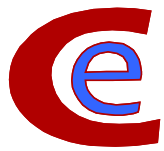
Entendemos que la exención por inicio de actividad y la posterior bonificación, deberían aplicarse exclusivamente a empresas de nueva creación, evitando así posibles fraudes a la hora de encuadrar la actividad desarrollada en epígrafes distintos a los que ya se venían desarrollando con anterioridad para así optar a la aplicación de la exención por inicio.

#### Importe Neto de la Cifra de Negocio e información de los Grupos Societarios.

Creemos que sería conveniente solicitar a la AEAT que actualice con mayor fluidez este dato en la información "on line" que nos ofrece.

Asimismo entendemos que la AEAT debería informar si una entidad pertenece o no a un grupo de empresas y si el importe neto de cifra de negocios del que nos está informando es o no el del grupo. – para ello es conveniente mejorar la accesibilidad de los Ayuntamientos a estas informaciones y asegurar su fiabilidad -

También sería necesario solicitar a la AEAT una mayor rigurosidad en cuanto a la asignación del coeficiente de ponderación 1,31 a entidades que no han existido durante los dos ejercicios anteriores al de su fecha de inicio y que, por tanto, no han podido presentar Impuesto sobre Sociedades o modelo 848.



Creemos que sería conveniente reflexionar sobre el posible establecimiento de mecanismos que permitiesen la modificación del límite del Millón de Euros - frontera que sirve para considerar o no exento a un contribuyente - , tanto a la baja como al alza, dependiendo de circunstancias objetivas relacionadas con la situación de la actividad económica que pudiesen aconsejar incrementos o decrementos en el número de contribuyentes sujetos al mismo.

#### Actualización de cuotas de tarifa.

Entendemos que sería adecuado abordar una revisión y actualización del Real Decreto Legislativo 1.175/90, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

En este sentido sería además interesante realizar la adecuación de las mismas a la nueva Clasificación Nacional de Actividades (CNAE) de 2008, dada la lógica correlación entre ambas estructuras.

#### Coefficiente de situación.

Se podría proponer la creación de una normativa marco o de referencia, de carácter estatal , en materia de callejero fiscal, basada en las ponencias catastrales o en la definición de parámetros que aplicar a los callejeros fiscales que modulan los coeficientes. De otro lado se aconseja que los coeficientes sean obligatorios.

#### Beneficios Fiscales.

Consideramos también que debe suprimirse los beneficios fiscales por obra en la vía pública, beneficio fiscal existente desde antes de la reforma de este impuesto y en la que tributaban por el impuesto todas las actividades económicas y no como ahora que solo quedan bajo sujeción las de un nivel determinado de facturación. De otro lado consideramos también, al menos para los municipios del título X que de seguir este beneficio fiscal, su concesión, bajo los parámetros aprobados por la ordenanza fiscal, sean aplicados por la administración tributaria municipal o por la Junta de Gobierno Local.

Ya hemos indicado en el epígrafe dedicado a las debilidades nuestra posición en este tema. Los ingresos municipales deben ser lo suficientemente "limpios" para asegurar su suficiencia financiera.

De otro lado, y por si estos beneficios permanecieran, parece adecuado no convertir el Pleno de los municipios en órganos ejecutivos en materia de aplicación de beneficios fiscales que pueden afectar a los ingresos a presupuestar o presupuestados. Al menos en los municipios del título X debe ser el órgano ejecutivo el que prepare y controle el presupuesto, de cuenta de su cumplimiento a la Administración General del Estado y en definitiva quien elabore los proyectos de ordenanzas fiscales y quien apruebe los beneficios fiscales que afectarán a los ingresos y por ende a la estabilidad presupuestaria. Esta rotunda recomendación la hacemos extensiva a todos los tributos municipales en España.

#### Formación de la matrícula (Censo del Impuesto).

En el caso de las personas jurídicas, que pueden ser susceptibles de estar sujetas al Impuesto sobre Actividades Económicas, se debería presentar en todo caso declaración de alta en el impuesto desde el inicio de la actividad, aunque posteriormente se aplicasen las exenciones a las que tuviera derecho a disfrutar.



Habría que valorar el que la matricula la dispusieran los ayuntamientos antes del 31 de marzo de cada año o establecer una fecha que posibilite poner al cobro el padrón del impuesto lo antes posible.

#### Recomendaciones de carácter general, a modo de conclusión.

Dado que el IAE pretende gravar el beneficio medio presunto obtenido por el ejercicio en el municipio de actividades económicas, ya que tal ejercicio presupone un uso especialmente intenso de los servicios e infraestructuras municipales, consideramos que una próxima reforma debe excluir de gravamen a las actividades meramente ocasionales que, por su propia accidentalidad y falta de continuidad, no puede decirse que cumplan el presupuesto anterior. En consecuencia, proponemos que el tributo deje de gravar “el mero ejercicio de las actividades, aun a título ocasional”, y pase a gravar “todas las actividades económicas ejercidas con habitualidad”.

La posible reforma integral del Impuesto podría pivotar en dos opciones, suprimirlo y que las entidades ahora sujetas, las personas jurídicas, paguen algo más por el Impuesto de Sociedades y esta especie de “recargo” sea luego transferido a los municipios o ampliar la fiscalidad a todos los sujetos pasivos, es decir, volver atrás en el modelo.

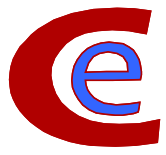
La otra posibilidad de reforma sería la de ubicar una nueva sujeción a la telefonía móvil que cubra la desastrosa situación ocasionada por la sentencia de Luxemburgo contra los intereses españoles en la fiscalidad municipal de las empresas de telefonía móvil, actualizar las tarifas, ampliar competencias en materia de inspección o despojar de tanto beneficios fiscal al tributo.

Por otra parte, al igual que ocurre con la gestión del IBI, se trata de una gestión compartida, dual o bifronte, en la que interviene tanto la Administración Tributaria del Estado como el ayuntamiento respectivo. Si en el IBI se distingue entre gestión catastral y gestión tributaria o liquidatoria, en el IAE hay que diferenciar entre gestión censal y gestión tributaria. Si la justificación de la reserva competencial estatal en materia de gestión catastral ha sido discutida, menos justificación aún tiene la misma reserva referida a la gestión censal. No hay ningún interés supramunicipal real que justifique semejante invasión en el ámbito de la autonomía local, pues nunca podrá encontrarse en el principio de eficacia encumbrado sobre tal autonomía.

Aunque en menor medida que respecto del IBI, también en el IAE resulta necesario un nuevo régimen legal que ponga orden en el laberinto competencial, así como la indispensable coordinación entre administraciones, pues el interesado no puede resultar la víctima de la sutileza, el solapamiento, las fricciones o las abstenciones de aquéllas.

Se podría estudiar también la posibilidad de seguir con el actual recargo provincial o por el contrario suprimirlo.

Para finalizar este apartado, significar que la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, modificó en profundidad toda la regulación de los beneficios fiscales del IAE. Y lo hizo en un doble sentido: en primer lugar, reformando totalmente el artículo 83 de la LHL, para introducir en él la esencial exención para todas las personas físicas y para las sociedades con una cifra de negocio inferior a un millón de euros, y en segundo lugar, estableciendo nuevas bonificaciones, obligatorias y potestativas. Esta solución legislativa fue motivada por estrictas razones políticas, y resultó por completo ajena a las motivaciones técnicas resaltadas por numerosos expertos y que nos aconsejan el replanteamiento y reducción de las exenciones y supuestos de no sujeción actuales.



## **2. EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM).**

### **2.1. Debilidades.**

#### Tratamiento de grandes flotas de vehículos.

Muchos municipios establecen tarifas muy bajas, constituyéndose de este modo, voluntaria o involuntariamente, en una especie de “paraísos fiscales”, de forma que atraen a contribuyentes que disponen de grandes flotas de vehículos, principalmente “rent a cars”, que establecen allí el domicilio de sus vehículos, aprovechándose de la flexibilidad existente para ello (basta acreditar ante Tráfico que se dispone, en el municipio en cuestión, de un alta en el IAE de un local indirectamente afecto a su actividad principal). Esto supone que los municipios que realmente “soportan” la estancia y tránsito de dichos vehículos se ven privados de los ingresos que, a priori, les podrían corresponder.

#### Vehículos aptos para la circulación.

Si bien, en teoría, los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística (matrículas con formato “T-0000-BBB” y “P-0000-BBB”) están sujetos al impuesto, en la práctica dichos vehículos sólo abonarán la autoliquidación del impuesto a efectos de su alta en el Registro de Vehículos, ya que los ficheros a través de los cuales Tráfico comunica los movimientos de vehículos no incluyen este tipo de matrículas. Por tanto, si el permiso temporal o la matrícula turística se prorroga en ejercicios posteriores a dicha alta, no se emite el pertinente recibo de vencimiento periódico y notificación colectiva.

#### Vehículos matriculados a nombre de fallecidos y domicilios del permiso de circulación.

Actualmente existen muchos vehículos matriculados a nombre de personas fallecidas, debido a que, o bien la herencia no ha sido aún aceptada, con lo cual no existen herederos legítimos, o bien, si existen, éstos no han tramitado el cambio de titularidad de los vehículos ante Tráfico. Además, dicho cambio de titularidad no lo efectúa Tráfico de oficio, ni siquiera en el supuesto de que una Administración Pública le traslade la documentación acreditativa de la adjudicación del vehículo a un heredero.

Esto genera problemas a nivel de recaudación del impuesto, puesto que es complicado derivar la responsabilidad a una herencia yacente.

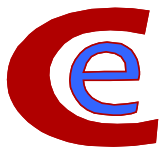
La correcta actualización del domicilio del permiso de circulación es fundamental para que el tributo se exaccione debidamente por el Ayuntamiento correcto.

#### La base imponible del impuesto y la capacidad económica.

Si bien, en principio, la tarifa del impuesto atiende a la capacidad económica de su titular, ya que, a priori, cuanto mayor sea la potencia fiscal, la cilindrada, las plazas, etc. más alto será el valor del vehículo, correspondiéndole también una mayor cuota cuanto mayores sean dichas magnitudes, no siempre es así. Por el contrario, hay casos en los que varios vehículos encuadrados en la misma tarifa tienen un valor de mercado muy dispar entre sí, e incluso inferior a otros que se encuadren en la tarifa superior, y viceversa.

Actualmente está en marcha un proyecto impulsado por el Ministerio de Medio Ambiente para la reforma de la tarifa del impuesto, que pretende gravar los vehículos en función de su capacidad contaminante (a más capacidad, más cuota), con independencia del valor de mercado de los vehículos. En este sentido, en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias existe un grupo de trabajo, del que forma parte el Ayuntamiento de Málaga, donde se analiza dicho proyecto de reforma.





Si bien es pronto para llegar a conclusiones definitivas, y sin entrar en mucho detalle, cabe decir que aunque la reforma está bien enfocada, la aplicación práctica de la tarifa propuesta en el proyecto es bastante complicada, pasándose de los 23 grupos de vehículos actuales a unos 130, lo que conllevaría la necesidad de efectuar modificaciones de gran envergadura en nuestra aplicación informática. Además, no está garantizado que Tráfico nos vaya a proporcionar toda la Información necesaria para el correcto encuadre de los vehículos en su tarifa correspondiente.

Tampoco se conocen aún evaluaciones del impacto económico que supondría esta reforma dado el evidente calado de la misma. Este aspecto es fundamental.

Asimismo no queda clara en la propuesta de reforma en curso el mantenimiento del coeficiente de ámbito municipal lo que limitaría la autonomía local en este ámbito - unificando las cuotas a nivel nacional - y acentuaría la necesidad de la evaluación económica antes indicada.

De otro lado y de suma importancia para el gobierno municipal es considerar que a través de esta reforma tributaria lo que consigue el gobierno y administración que tiene competencias sobre asuntos medio ambientales es conseguir sus objetivos no a través de políticas de gasto al nivel competencial que se tiene definido legalmente sino que hace que el principio de suficiencia financiera municipal, establecido en el artículo 142 de la CE, se debilite y sean los municipios los que asuman pérdidas en sus derechos para que otro gobierno y otra administración consigan los objetivos que estas se impongan. Es mejor que apliquen beneficios fiscales en los impuestos nacionales que pilotan sobre el vehículo de tracción mecánica o aplicar programas más intensos sobre la compra de ciertos vehículos menos contaminantes o mejorar el sistema de cambio de los vehículos más contaminantes. De otro lado hay que valorar que un cambio de fiscalidad de la intensidad que se pudiera proponer supondría entrara en el ámbito municipal en un conflicto similar al que ya viven cada vez que el Catastro Inmobiliario hace una revisión colectiva en una ciudad, todo el mundo alterado con el I.B.I.

#### Las bajas temporales.

Actualmente un vehículo puede permanecer en situación de baja temporal voluntaria "sine die", ya que la legislación vigente no establece un plazo máximo para que el vehículo sea rehabilitado, no generándose ninguna problemática cuando dicha situación es real. Los inconvenientes surgen cuando la baja temporal se tramita para soslayar el inconveniente de no poder tramitar la baja definitiva de un vehículo cuando el mismo ya no existe o no se sabe su paradero, ya que para ello es obligatorio, cuando se trata de ciertos vehículos, efectuar su entrega en un centro autorizado de tratamiento.

Por otro lado, tratándose de bajas temporales por transferencia, es decir, cuando el vehículo se vende a alguien que se dedica a la compraventa de vehículos usados, si bien la legislación vigente establece que sólo pueden permanecer en dicha situación durante un año, obligando al adquirente a efectuar la transferencia a su nombre en caso de que aún no haya vendido el vehículo, son numerosos los casos en los que dicho plazo se incumple, sin que se derive ninguna consecuencia de dicho incumplimiento.

#### La depuración de los censos.

En el padrón fiscal del impuesto de Málaga, y en general en todos los Municipios, existen muchos vehículos que, si bien figuran activos en el Registro de Vehículo de Tráfico, se ven afectados por determinados indicios (por ejemplo, caducidad de ITV o seguro en vigor) que hacen sospechar que no son aptos para circular y que, por tanto, y en principio, no deberían estar sujetos al impuesto. A la vista de



ello, se procede a su exclusión temporal del padrón fiscal (baja cautelar) a la espera de determinar con certeza su capacidad para circular.

Esta problemática se encuentra relacionada con el punto anterior, relativo a las bajas temporales, puesto que muchos de los vehículos a los que nos referimos serían candidatos a que sus titulares tramitaran una baja temporal voluntaria por no poder entregarlos en un centro autorizado de tratamiento, pero quizá no lo hacen por desconocimiento o simple dejadez.

La Dirección General de Tráfico ha puesto en marcha una campaña de divulgación para propiciar que se actualice la información de los vehículos con una antigüedad superior a 10 años facilitando diferentes medios para que, en su caso, se declara la baja del vehículo si realmente han perdido su aptitud para circular.

## **2.2. Recomendaciones**

### Tratamiento de grandes flotas de vehículos.

En cuanto a las grandes flotas, procedería una modificación de la legislación vigente, de forma que se exigiera que los vehículos tuvieran que ser domiciliados en el municipio donde radique la sede de la actividad que realiza el contribuyente. No obstante, para el caso de contribuyentes que desarrollen su actividad a nivel provincial o nacional (con cuotas de IAE de estas características), cabría establecer cuotas similares también a efectos del IVTM. Otra solución sería establecer que cuando un sujeto pasivo tuviese más de un cierto número de vehículos a su nombre, el tipo de gravamen sería único en todo el territorio nacional, imposibilitando sobre esta cuota cualquier beneficio fiscal o subvención.

### Vehículos aptos para la circulación.

Procedería requerir a Tráfico para que incluya la información de los vehículos con permisos temporales y matrículas turísticas en la comunicación remitida periódicamente a los Ayuntamientos para evitar esta situación de facto.

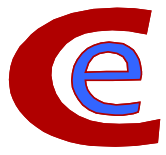
### Vehículos matriculados a nombre de fallecidos y domicilios del permiso de circulación.

Debería impulsarse un cambio legislativo para permitir que Tráfico pudiera anotar de oficio estos cambios de titularidad, así como una mayor coordinación entre Administraciones Públicas para notificar eficazmente a Tráfico las adjudicaciones de vehículos derivadas de herencias.

Se debe profundizar en una reforma - actualmente en fase de propuesta dentro de la modificación del Reglamento de Circulación de Vehículos - que tienda a una mejor coordinación de los domicilios de las bases de datos de conductores y vehículos en sincronía con organismos con información padronal o de empresas ( INE - AEAT )

### La base imponible del impuesto y la capacidad económica.

Debería intentarse que la cuota del impuesto fuera acorde con la capacidad económica de su titular manifestada en el valor del vehículo. No obstante, esta propuesta deja de tener sentido si atendemos al proyecto de reforma de la tarifa por criterios medioambientales sobre el que tenemos un posicionamiento totalmente contrario.



Debe tenderse, en la medida de lo posible, a la simplificación de la tarifa, en lugar de a incrementar su complejidad. En este sentido, dado que, lógicamente, la capacidad contaminante se incrementa con la edad del vehículo, se podrían establecer bonificaciones sobre las tarifas actuales en función de la antigüedad de los vehículos, modulando las tarifas de forma que, a mayor antigüedad, mayor cuota, lo que, indirectamente, sería un aliciente para la renovación del parque automovilístico. No obstante no recomendamos la reforma por ir esta a atender objetivos de un gobierno y una administración diferente a la que la reforma va a afectar, la fiscalidad municipal de los vehículos de tracción mecánica, fuente financiera clave para la suficiencia financiera municipal y no elemento esencial para la política medio ambiental del Gobierno Central.

Recomendamos también actuar sobre la actual bonificación de hasta el 100% para vehículos que estén activos con más de 25 años así como la exención para los que tengan un grado de minusvalía igual o superior al 33%. En el primer caso habría que evitar alentar el mantenimiento de estos vehículos con mas de 25 años que están en circulación por su posible bonificación y en el otro caso estamos en la línea de no soportar bajo la suficiencia municipal políticas de otros gobiernos o administraciones publicas ya que la temática de los discapacitados o de las personas con minusvalías, en este caso muy numerosa, debe ser asumida por la quien tiene la competencia. De no cambiar, al menos solicitar que sea el Estado quien abone el importe de los derechos que no se ponen al cobro por esta exención.

#### Las bajas temporales.

Las bajas temporales voluntarias “sine die” no generan ningún problema a nivel de gestión del impuesto, por lo que no existe ninguna recomendación que hacer.

En cuanto a las bajas temporales por transferencia, la recomendación es modificar la legislación vigente con un doble objetivo: por un lado, poder imponer algún tipo de sanción a quien incumpla el plazo de un año; por otro lado, que Tráfico pueda anotar de oficio el cambio de titularidad si en el plazo de un año el obligado no lo tramita, y que dicha información se incluya en los ficheros mensuales de intercambio de información.

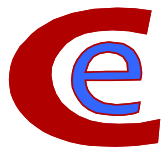
#### La depuración de los censos.

Sería conveniente arbitrar un mecanismo de control, por parte de Tráfico, para detectar este tipo de vehículos y compeler a sus titulares a regularizar su situación, y, en caso de que los vehículos no circulen, reformar la legislación vigente para establecer soluciones adaptadas a cada tipo de problemática, de cara a la baja de los vehículos afectados, de modo que existan criterios unificados para todos los Municipios en esta materia.

En lo relativo a la gestión del tributo, el Informe para la Reforma de las Haciendas Locales del año 2002 ya mencionaba que debían de valorarse los costes de gestión del tributo a la luz de la importancia recaudatoria del mismo para las EELL y que resultaría conveniente reflexionar sobre el nivel de fraude existente en el pago de este impuesto y sobre las posibles vías de facilitar o mejorar las actuaciones de control sobre el mismo.

#### Otras recomendaciones

Parece lógico pensar que la actual exención por minusvalía debería correr a cargo del Estado por no ser esa política una competencia local.



Habría que estudiar la posibilidad de cerrar horquillas en los importes de las cuotas para evitar la deslocalización de vehículos en municipios pequeños que establecen cuotas muy bajas.

### **3. EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO).**

#### **3.1. Debilidades.**

##### El hecho imponible: delimitación.

La descripción legal del hecho imponible, da cabida solo a exaccionar las construcciones, instalaciones u obras, a las que se le exija licencia (se haya obtenido o no) o por la que el sujeto pasivo haya presentado declaración responsable. Esta descripción se debería ampliar a los casos de órdenes de ejecución, o aquellas que no requiriendo emisión de licencia, requieran una autorización o concesión municipal. Asimismo cabría incluir las obras de urbanización realizadas (con la oportuna modificación en la normativa urbanística), por el contribuyente como consecuencia de las construcciones, instalaciones u obras.

Por último se debería concretar, en los supuestos de realización del hecho imponible, la no-sujeción de impuesto de las construcciones, instalaciones y obras, realizadas sin licencia o autorización, por ser este un hecho controvertido y de gran litigio en los tribunales. La *ratio legis* de la modificación vendría justificada en la taxonomía legal de las normas urbanísticas, que obligan a legalizar las obras omitidas o a demolerlas en el caso de que éstas no fueran legalizables; en el primer caso se entraría de lleno en los requisitos establecidos para el cumplimiento del hecho imponible, por lo que se devengaría el impuesto por un hecho conocido por la administración y el segundo caso se clarificaría la no-sujeción de las obras, ya que estas provienen del un hecho ilícito.

##### Sustituto del contribuyente.

La coexistencia de dos supuestos que describen acciones diferenciadas (la solicitud de la licencia, o la ejecución material del hecho imponible), ha traído problemas de aplicación práctica del impuesto sobre todo cuando los dos supuestos establecidos para la sustitución coinciden en el tiempo.

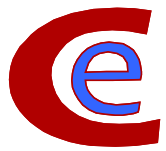
Del mismo modo, convendría que el texto legal aclare con precisión a quién debe obligar el impuesto cuando no coincida la persona que solicita la licencia y aquella que ejecuta la construcción, instalación u obra.

##### La base imponible.

La definición de la base imponible del impuesto, como “coste real y efectivo de la obra”, ha sido fuente de controversias y actividad jurisprudencial, desde el nacimiento de la Ley de Hacienda Locales.

La citada actividad jurisprudencial ha fijado como coincidente “coste real y efectivo de las obras” con las del coste de la obra civil, detrayendo además, el coste de los honorarios profesionales, los beneficios generales, los gastos generales, tasas e impuestos, y aquellas partidas que figurando el presupuesto de ejecución material, no formen parte del coste de la obra civil.

Dado que se debe entender la base imponible, coincidente con la capacidad económica puesta de manifiesto por el contribuyente para la realización del correspondiente hecho imponible, en este caso la realización de una construcción, instalación y obra, se pudiera afirmar que la indefinición de este



concepto, ha provocado que con el paso del tiempo la Jurisprudencia haya ido detrayendo sin solución de continuidad elementos económicos de la misma, que además de aminorar las bases, han producido múltiples problemas en la gestión del impuesto.

Es por tanto la jurisprudencia emanada de los Tribunales a lo largo de la vida del impuesto la que ha venido condicionando y "acotando" la base imponible del mismo.

Habría que aclarar la distinción semántica entre "real" y "efectiva" puesto que son dos conceptos radicalmente diferentes que, en la práctica, no vienen a coincidir. Podríamos centrarnos en el caso de la autoconstrucción: en ningún caso el coste real será coincidente con el coste efectivo puesto que la aportación del propietario de las construcciones, instalaciones u obras harán que se incorpore un valor a las mismas que no supongan un desembolso efectivo de recursos.

Cuota. El pago antes de final de la obra y de la generación de beneficio económico por la obra. (también relacionado con el propio devengo del impuesto )

La habilitación legal para poder practicar la liquidación provisional en el momento de obtener la licencia sin que, en ocasiones, ni tan siquiera se hayan iniciado las obras, puede originar sobrecostes y problemas de financiación a las empresas constructoras, especialmente en momentos de crisis como el actual.

### **3.2. Recomendaciones.**

#### El hecho imponible: delimitación.

En cuanto a la inclusión de las órdenes de ejecución, se entiende que bastaría su inclusión en el texto de la ordenanza municipal, en los términos ya establecidos en otras ordenanzas municipales. En cuanto a la clarificación y entradas de otros supuestos que amplíen la exacción dentro del texto legal, se podría redactar las correspondientes recomendaciones a la FEMP.

Es fundamental recomendar que quede meridianamente claro que el impuesto grave la construcción, obra o instalación y que el pago de la misma se realice una vez finalizada esta y que los gastos de tasas municipales queden claramente definidos como gastos deducibles de la base objeto de liquidación. Incluso establecer que la liquidación pueda fraccionarse en varios plazos a fin de dar posibilidad al sujeto pasivo, en caso de que sobre el inmueble se vayan a emprender una actividad económica, pudiera generar beneficio para asumir el pago del tributo municipal e incluso habilitar el pago aplazado.

#### Supuestos de no-sujeción. Exenciones.

Volvemos a hacer las mismas recomendaciones que para el IAE, no se puede aplicar medidas que supongan reducciones de los derechos a poner al cobro para un municipio y debiliten el principio de suficiencia financiera enunciado en el artículo 142 de nuestra CE para atender objetivos y competencias de otros niveles de gobierno y/o administraciones públicas.

De ser imposible este objetivo de reformar el beneficio fiscal sobre el interés o utilidad municipal, recomendamos una mejor redacción y que al menos para los municipios del título X, el benéfico de apruebe en la ordenanza estableciendo los requisitos para acogerse a él y dejando en manos de la administración tributaria o de la JGL la concesión administrativa de tal beneficio fiscal a fin de no convertir los plenos municipales en zonas de conflicto permanente y una plataforma amplificadora del beneficio



fiscal con un efecto llamada en todos los sujetos pasivos del impuesto, alentado por los medios de comunicación de la localidad.

Las exenciones aplicables en el ICIO son muy limitadas en la normativa actual.

A la hora de abordar el ámbito de las exenciones ( o, en otro caso, bonificaciones) a aplicar en el ICIO, deben tenerse en cuenta, por su actualidad y por las propuestas que ha habido ya en tal sentido, la política de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras (carreteras, etc.) y la política de incentivos al uso de energías renovables (energía solar, etc.), ámbitos respecto de los cuales se ha planteado ya la conveniencia de aprobar medidas de estímulo fiscal, las cuales incluyen, entre otros tributos, a los impuestos Locales.

Para determinadas obras realizadas por organismos públicos se podría estudiar proponer a través de la FEMP, una solución análoga a la utilizada con otras exenciones, es decir condicionar el beneficio a que dicha exención exista para el Impuesto de Bienes Inmuebles, lo que clarificaría la aplicación de la exención en el tributo.

#### Sustituto del contribuyente.

En lo relativo a la figura del sustituto, el Informe para la Reforma de las Haciendas Locales del año 2002 recogía básicamente, dos problemas: el primero, de carácter general, consiste en que la Ley no prevé ningún mecanismo que permita facilitar la repercusión del impuesto pagado sobre el contribuyente. No obstante, tal vez esta cuestión deba solventarse en la LGT y no en la propia LRHL. La STS de 24 de julio de 1999 entiende que la cuestión de la repercusión del pago del impuesto, por parte del sustituto al contribuyente, queda, ante el silencio de la LRHL, a lo que pueda derivarse de los pactos o acuerdos entre las partes. El segundo problema se deriva de la definición tan amplia de sustituto que efectúa el Art. 102.2 de la LRHL. Así, puede pensarse en suprimir la referencia al peticionario de la licencia. En cualquier caso, debe advertirse que no se convierte en sustituto aquél que solicita una licencia en representación de otro, tal y como han señalado las SSTSJ de Valencia de 9 de diciembre de 1993 (JT 1542) y de Madrid de 28 de mayo de 1996 (JT 682).

Se podría estudiar la desaparición o matización de la sustitución que implica la ejecución material del hecho imponible, porque facilitaría la gestión del impuesto, ya que el presupuesto de sustitución que prevalecería sería de la solicitud de la licencia o presentación de declaración responsable que es un acto conocido por la administración, coincidente con la estructura de gestión contemplada en la norma que posibilita la emisión de una liquidación provisional con consideración de ingreso a cuenta, a la concesión de la misma.

Los casos de sustitución por ejecución material del hecho imponible, podría quedar residualmente para aquellas construcciones, instalaciones u obras localizada sin licencia, y siempre los titulares de la licencia de legalización, no sean los dueños de las obras.

Se debería ir en una línea innovadora, buscando que cualquier emprendedor pueda pagar al ayuntamiento cuando empieza a generar actividad económica y posibles entradas de dinero en su explotación, lo que sucede actualmente no es así: pagan antes de empezar a trabajar.

#### La base imponible.

En lo relativo a la estructura liquidadora del impuesto y a los elementos de la cuota, el Informe para la Reforma de las Haciendas Locales del año 2002 recogía que:



La actual referencia legal al “coste real y efectivo” de la construcción, instalación u obra, como base imponible del ICIO, ha originado multitud de pronunciamientos administrativos, doctrinales y jurisprudenciales.

La problemática ha girado básicamente en torno a la inclusión o no en la base imponible del tributo de conceptos como los honorarios de profesionales (arquitecto o aparejador) o el beneficio empresarial del contratista, habiendo mantenido el TS un criterio contrario a la inclusión de tales conceptos en la base imponible del impuesto. Entre otras muchas, pueden citarse las SS de 1 de febrero de 1994 (Ar. 1326), de 16 de enero de 1995 (Ar. 431), de 2 de abril de 1996 (Ar. 3129), de 28 de octubre de 1996 (Ar. 7305), de 15 de noviembre de 1997 (Ar. 9257) y de 3 de abril de 1999 (Ar. 2964).

Los problemas y dudas que, a todos los niveles, se han planteado en relación con la base imponible del ICIO, han sido debidos a la excesivamente sucinta definición legal de tal base imponible, por lo que cabe pensar en la conveniencia de que la Ley permita delimitar, con mayor precisión, los conceptos que deben entenderse incluidos en la base del tributo. Además, la nueva redacción del Art. 103.1 de la LRHL, introducida por la Ley 50/1998 no ha acabado de solucionar el problema, ya que no aclara definitivamente si la expresión “coste real y efectivo” puede identificarse, tal y como pretenden las CCLL, con el concepto de “coste total”.

Una definición de la base imponible ajustada a los criterios del TS supondría definir dicha base en función del coste de ejecución material de la construcción, instalación u obra.

Por otro lado, también es preciso resaltar los problemas derivados de las medidas liberalizadoras de los Colegios profesionales. En efecto, al no existir una valoración obligatoria de los proyectos por parte del Colegio de Arquitectos, puede constatarse un descenso en las bases imponibles declaradas por este impuesto. Si a ello unimos las limitaciones de medios que, para la comprobación, tienen las EELL, puede fácilmente comprenderse la caída del peso relativo de este impuesto en los Presupuestos municipales. Por ello, tal vez deba estudiarse la posibilidad de objetivar la base imponible, mediante la aplicación de unos módulos, previendo, eso sí, la posibilidad del sujeto pasivo de renunciar a la aplicación de los mismos. Es decir, se trataría de una solución similar a la hoy prevista sólo para la liquidación provisional.

Partes de estas recomendaciones en lo que se refiriere a la creación de módulos se encuentran ya implementadas en el texto legal y, más en concreto, recogidas a nivel de la propia ordenanza fiscal como el caso propio de Málaga en 2013.

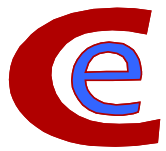
De otra parte quizás se debería estudiar una profunda modificación en la definición del impuesto, a fin de que este se acerque a la capacidad económica del contribuyente a la hora de la realización de las construcciones, instalaciones u obras.

Para aquellas construcciones, instalaciones u obras, que la normativa urbanística excusa de presentación de proyecto básico visado, se podría estudiar el implementar una tabla de módulos mínimos, por tipologías, eximiendo a éstas, de la presentación de la declaración de fin de obras.

Posibilidad de posponer la liquidación o el pago de ésta a la finalización de la obra.

Cuota. El pago antes de final de la obra y de la generación de beneficio económico por la obra. (también relacionado con el propio devengo del impuesto )





En alguna ocasión se ha planteado la conveniencia de fijar en la Ley tipos máximos diferentes en función del tipo o naturaleza de la construcción, instalación u obra, aunque tal posibilidad puede generar una complejidad importante para la aplicación del tributo.

Se podría estudiar la posibilidad de aplicar dentro de las ordenanzas, tipos reducidos en función de presupuesto objetivo de aplicación. (Ejemplo: Obras en edificios con protección histórico-artística).

En lo concerniente a la práctica de la liquidación provisional y a los posibles problemas financieros para su abono, se podría estudiar la posibilidad de la creación de tipos reducidos para la práctica de las mismas, en función de la cuantía de las bases imponibles o del tipo de obras. Por contra los derechos reconocidos sufrirían una merma inicial y un retraso.

#### Bonificaciones

También queremos señalar la posibilidad de beneficiar aquellas obras que tengan una finalidad social o solidaria, establecer bonificaciones o exenciones para ese tipo de obras que realicen las asociaciones sin ánimo de lucro.

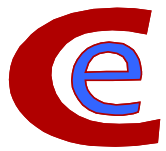
## **4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO (PIE)**

### **4.1. Debilidades.**

- La PIE no es garante de la suficiencia financiera municipal.
- El actual modelo contiene riesgos inmensos como ya se han comprobado con las liquidaciones de los años 2008 y 2009.
- El modelo no informa adecuadamente a los gobiernos municipales, estos desconocen por su complejidad la verdadera importancia y dimensión de este tipo de financiación, básica en nuestro modelo por lo establecido en el artículo 142 de la CE.
- La supresión del automatismo del modelo anterior en la fijación del montante de participación en cada ejercicio y la aplicación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado provoca incertidumbres y devoluciones indeseadas<sup>1</sup>.
- Otra zona de conflicto emana de hacer depender esta participación a lo que queda una vez cedida la participación de tributos del Estado a las CCAA.. El reparto a las EELL se realiza una vez cedidos los rendimientos a las CCAA, ¿quiere ello decir que si se cede más a las Autonomías seguidamente debe el Estado seguir adelgazando para mantener estable el fondo a destinar a las EELL o es, simplemente, que al quedar menos éstas últimas recibirán menos? Se ha de intentar enlazar la financiación autonómica con la local para que tenga sentido la participación de las otras Administraciones Públicas en los ingresos del Estado.
- El modelo no debería producir “espejismos de gasto público”, llevando a los municipios a presupuestar entregas a cuenta como ingresos que soportarán políticas de gasto que posteriormente, a los dos años y

<sup>1</sup> No parece lógico que cuando una Administración Pública ha ejercido sus políticas de gasto hacia la sociedad, tenga después que devolver parte de las cantidades asignadas y realmente gastadas, algunas veces en gastos de suplencia o impropios. Incluso muchos de sus gastos han soportado fiscalidad estatal o de cotizaciones sociales, piénsese en el IVA o en los seguros sociales, ¿cómo devolver después lo que ha sido ingreso en otra Administración Pública?





medio pueden ser requeridas y devueltos. Se debería acabar con las sorpresas de los saldos deudores a los Municipios. Tan solo advertir que dichos gastos han producido ingresos tributarios y cotizaciones sociales al Estado.

- Otra cuestión sumamente importante es conocer lo que el gobierno de la nación va a transferir cuando este está presentando sus presupuestos generales ya que, por el trámite de los presupuestos municipales o del resto de entidades locales con ingresos provenientes de esta participación, están siendo planificados y preparados los anteproyectos de presupuestos para la aprobación por los gobiernos locales antes de conocer estas cifras lo que supone un verdadero despropósito y desconsideración hacia estos gobiernos locales.

De otro lado, hay que revisar con urgencia la financiación de los municipios turísticos pues la fórmula actual carece de sentido y tiene poca “trascendencia” ya que el modelo denominado de “municipios turísticos” tan sólo afecta a un reducidísimo número de municipios lo que contrasta con el número de los municipios existentes en España y con la importancia del sector turístico en nuestra economía.

El referido concepto deja fuera a los Municipios que reciben su PTE a través del modelo cesión para, posteriormente, no dejar participar, tampoco, a los de menos de 20.000 habitantes. En este sentido, el artículo 125 excluye a los que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que tengan población de derecho, igual o superior, a 75.000 habitantes. Definido esto, se imponen dos condiciones nuevas para ser considerado “municipio turístico”:

- a) El Municipio ha de tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
- b) Que el número de viviendas de segunda residencia supere al de principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

Es evidente que no se pretende definir lo que es un “municipio turístico”, sino que, simplemente, se quiere marcar el ámbito de aplicación de un nuevo modelo de financiación que denomina la Ley de este modo no muy adecuado. Por lo tanto, es preciso indicar que la definición de “municipios turísticos” contenida en el TR-LRHL, lo es a los solos efectos de establecer un nuevo modelo de financiación implantando desde el año 2004 en España.”

El modelo no ha traído una sobrefinanciación a estos Municipios con la que poder atender los gastos del posible efecto turístico ni, tampoco, para la mejora de la planta local de cara a la oferta de servicios turísticos de calidad. Por ello, podríamos considerar que no parece ser una vía de financiación de Municipios afectados por el hecho turístico que garantice la sostenibilidad de ciertos servicios públicos locales.

En cambio, consideramos que ha sido un éxito introducir una variable, de interés para los “municipios turísticos”, de cara a futuras reformas, ya que, al menos, existe una novedosa definición de un modelo de PIE condicionada al hecho turístico, aunque sea a efectos hacendísticos.

## **4.2. Recomendaciones.**

- La PIE debería garantizar la suficiencia financiera municipal y con ello emplearse para compensar las desigualdades municipales en términos de necesidad de gasto y capacidad fiscal.
- Facilitar el conocimiento de los ingresos por este concepto antes de que cada Entidad Local comience a elaborar sus presupuestos.



- Que no sean entregas a cuenta y sí entregas definitivas, imposibilitando devoluciones de saldos deudores o reintegros de saldos acreedores. Produce inseguridad, incertidumbre y mala información en Presupuestos de cada Entidad Local.
- Una de las características de la fórmula de reparto (como bien señalan algunos autores especializados) debe ser la simplicidad y fácil comprensión por los agentes receptores de los fondos, la ausencia de manipulabilidad, la estabilidad y revisión periódica del sistema a medio plazo, el conocimiento anticipado de las cantidades a percibir a lo largo de cada ejercicio, y la introducción de una cláusula de garantía sobre las cantidades percibidas en ejercicios anteriores. Desde nuestro punto de vista parece que muchas de estas características están ausentes de los actuales modelos de participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Parece recomendable volver a la aplicación del PIB (por su estabilidad y porque condiciona, en la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, la capacidad de gasto) y dejar el ITE por sus efectos indeseados ya que no parece adecuado que medidas de política económica del Gobierno de la Nación<sup>2</sup> o simplemente la eficiencia o ineficiencia recaudatoria del Estado afecte el principio de suficiencia local.
- Se debería proceder a corregir la PIE, cuyos criterios de dotación y distribución deberían ser más comprensibles y previsibles para los agentes políticos y técnicos así como más acorde con los principios de suficiencia, eficiencia y equidad.

## **5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (PATRICA)**

### **5.1. Debilidades.**

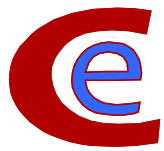
Analizando pormenorizadamente el texto de la Ley reguladora de la participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es preciso manifestar algunas reflexiones:

1) Entenderíamos más apropiado que la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía Local de Andalucía se hubiesen configurado como una única norma, de manera que la ampliación de las competencias que esta última realiza respecto a las definidas en la LRBRL, encuentre su directa y clara correlación en los necesarios recursos presupuestarios para poder ser acometidos de forma solvente.

2) Hasta el momento, las Comunidades Autónomas parecen mostrarse un tanto reacias al establecimiento de esta fuente de financiación, y en los casos en los que se instaura se observa escasa homogeneidad, indeterminación en su cuantía, inestabilidad y manifiesta insuficiencia. Otro riesgo a tener en cuenta es encontrarnos con 17 sistemas de financiación municipal diferentes respecto a este recurso en la participación de los tributos autonómicos.

---

<sup>2</sup> Algunos Municipios presentaron recursos contra la devolución de saldos negativos en la liquidación de PIE 2008 y 2009 al entender éstos que se deben a políticas y medidas fiscales unilaterales del Gobierno (beneficios fiscales que por vía de los ingresos y no de los gastos) que afectan a la recaudación de ingresos tributarios y por ende al cálculo del ITE.



3) La configuración de estas transferencias autonómicas, parece que consolidan, de entrada, las diferencias per cápita con las que contaba el Fondo de Nivelación de Servicios y de ahí en adelante entran en funcionamiento unos nuevos repartos que beneficiarían, de manera considerable, a unos municipios frente a otros.

4) Aunque el título de la Ley se refiere a “EELL” a lo largo de todo el texto se entremezclan, sin sentido alguno, los conceptos de “Entidad Local” y “Municipios”.

Como muestra de esta apreciación, comentarles que mientras en el artículo 2 de la Ley se establece que “el objeto del fondo es instrumentar la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma...”, en el siguiente artículo, el artículo 3 de la Ley, se establece que “podrán participar del fondo todos los Municipios de Andalucía”. Las otras EELL distintas a los Municipios quedan fuera de esta participación.

5) En cuanto al ámbito subjetivo del fondo, podría parecer poco acertado incluir en un mismo grupo a los Municipios de 50.000 o más habitantes. Obviamente existen diferencias sustanciales entre los Municipios que comparten este segmento poblacional y por ende necesidad de gasto diferente (pensemos, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sevilla con 699.759 habitantes y en el de Utrera con 50.665 habitantes).

6) La Ley reguladora de la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma, establece en su artículo 14 la cláusula de garantía del sistema. En el ejercicio 2011 (primero de aplicación del fondo de participación) cada Municipio obtendrá como mínimo el importe percibido en concepto de FNS del ejercicio 2009.

Pues bien, el importe de este fondo para 2009, como ya hemos comentado, es de 159 millones de euros según la Orden de 3 de abril por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2009.

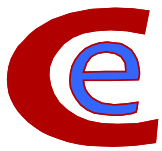
En primer lugar destacar que estos 159 millones representan un porcentaje muy reducido sobre los ingresos presupuestados de la Comunidad Autónoma:

- El 0,47% del total ingresos presupuestados 2009
- El 5,06% de los ingresos presupuestados por tributos de gestión propia.
- El 1,25 % del total de los ingresos tributarios presupuestados.

En segundo lugar, no encontramos motivos por el que se elige el ejercicio 2009 a la hora de fijar la cláusula de garantía y no así el de 2010, último año del fondo en el que las cantidades por Municipios son mayores a las de 2009.

7) La dotación inicial del fondo de participación, se establece en 420 millones de euros para el ejercicio 2011 y las posteriores incorporaciones llegan a situarlo para 2014 en 600 millones de euros (insistir nuevamente en que esto no se va a producir porque en 2013 y 2014 no se han adicionado cantidades alguna)

Todos estos importes, siendo crecimientos importantes, dejan de serlo si se comparan con el volumen de ingresos de la Junta de Andalucía e incluso con los que esta destina a su Plan de Cooperación Municipal. Además, las transferencias de este Plan, en su amplia mayoría son condicionadas.



8) La Ley establece un índice de evolución (ITA) para la dotación existente en el año que se alcancen los 600 millones para repartir (la ley establecía este momento en el 2014 pero esto se ha modificado congelando los importes en 2013 y 2014), eliminando la discrecionalidad en su evolución anual.

Aunque se elimina la arbitrariedad en la evolución del fondo de participación, debemos comentar que, de esta manera, se sigue el mismo modelo de actualización utilizado en el Estado para la actualización de la participación en tributos de las EELL en este, haciendo depender de la mayor o menor eficacia de la gestión tributaria y recaudatoria de la Junta de Andalucía, la suficiencia financiera municipal. Incluso se puede dar el caso de que, políticas de gasto vinculadas a las figuras tributarias, hiciesen disminuir la recaudación de éstas, condicionando posteriormente el indicador de manera desfavorable para los Municipios andaluces. También podemos apuntar a los riesgos, que una inadecuada previsión de ingresos tributarios a nivel andaluz, pudiera originar en saldos posteriores saldos deudores de los Municipios, como así ha sucedido en los ejercicios de 2008 y 2009 con el modelo estatal y que pone en grave riesgo a la suficiencia financiera local.

Parece que sería aconsejable establecer la evolución anual del sistema, tomando como referencia otros indicadores que estén más vinculados a los incrementos o variación de gasto público municipal, permitiendo asociar la evolución de los costes de provisión pública de los bienes y servicios transferidos a los Entes Locales. Se podría optar por el anterior índice utilizado por el Estado, el PIB.

9) Las continuas referencias que se hacen en el texto a la distribución del FNS del ejercicio 2009 como base para posteriores repartos del fondo de participación en los tributos en la Comunidad Autónoma, parece que hacen consolidar las desigualdades ya establecidas, puesto que los Municipios pequeños recibían por nivelación más que los grandes. Parece pues, que la cuestión sería establecer si en este modelo debe primar la participación de los Municipios en los tributos de la Comunidad Autónoma en base al volumen de servicios que ofrece, o que esta nueva participación sea simplemente un nuevo Fondo de Nivelación de Servicios que lo que persiga es potenciar la financiación en los Municipios de menor población, indistintamente si precisan o no de ella, no computando los efectos de las transferencias que también se reciben desde otros niveles territoriales, como son los efectuados desde las Provincias.

10) La Ley no plantea un periodo mínimo para la revisión del sistema o modelo. Con la intención de que goce de flexibilidad y estabilidad, el sistema debería revisarse cada cierto tiempo (por ejemplo cada cinco años), en similitud con el modelo nacional respecto a la financiación autonómica y local.

11) Se aprecia la consolidación de un modelo en el que se distribuyen los recursos de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma sin vincularlos a la población como eje central, siendo favorecidos los Municipios de menor población respecto a los de mayor población

12) El "inverso de la capacidad fiscal" en el IBI como concepto, es ciertamente de difícil comprensión, inapropiado y complicado a la hora de poder ser medido por los responsables políticos o Gobiernos Locales, así como por la propia administración municipal.

Observamos la complicación de este concepto en la interpretación que sobre él realiza la propia Ley, en su artículo 10.3, al definir las variables que determinan la distribución del fondo: *"la variable indicadora del inverso de la capacidad fiscal es el inverso de la cuota líquida estimada del IBI de naturaleza urbana de cada Municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del IBI de naturaleza urbana del conjunto de Municipios que pertenecen al mismo grupo"*.

En el artículo 10.4 la misma Ley continúa definiendo el cálculo de la cuota líquida estimada del IBI de naturaleza urbana: *"las cuotas líquidas estimadas del IBI de naturaleza urbana se calcularán, para cada Municipio, como el resultado de aplicar un tipo medio a la base liquidable del IBI de naturaleza urbana del"*



*Municipio, siendo dicho tipo medio, el cociente entre las cuotas líquidas y las bases liquidables de naturaleza urbana para el conjunto de Municipios que pertenecen al mismo grupo”.*

13) Actuaciones políticas y contrarias a la Ley como la tomada por la Junta en sus presupuestos de los años 2013 y 2014, congelando las aportaciones al fondo de participación, provocan una inseguridad, una indefensión y un perjuicio muy importante para los municipios y por tanto debería de establecerse algún mecanismo que imposibilitara tales iniciativas.

## **5.2. Recomendaciones.**

1) La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas debe ser calculada en dos momentos diferentes. En un primer momento dependiendo de la valoración de las competencias que tienen en estos momentos asumidas los Municipios y en segundo lugar, en las que posteriormente pudieran recibir. Para la valoración del coste efectivo de los traspasos debe tenerse en cuenta tanto los costes directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio como los gastos de inversión destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital público adscrito a dicho servicio. Además, habrá de considerarse la previsión de la evolución futura del gasto, a fin de mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

2) Entendemos que hay posibilidad real de dotar a esta Participación en los tributos de la Junta de Andalucía de mayores recursos que podrían detraerse, en parte, de los que integran el Plan de Cooperación Municipal, y de este modo convertir transferencias condicionadas en transferencias incondicionadas fortaleciendo el principio constitucional de suficiencia financiera municipal.

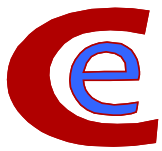
3) En la línea del actual modelo estatal, se podría haber articulado una Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma que reconozca una participación con dos componentes:

- Una cesión de los grandes impuestos estatales cuyos rendimientos perciben las Comunidades Autónomas.
- Una participación en los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente cabrían dos modelos autonómicos, similares a los establecidos para la participación de las EELL en los ingresos del Estado:

- Uno para los Municipios de más población en los que se podría hacer participar en rendimientos tributarios autonómicos.
- Otro para el resto.
- Algún modelo para Municipios con ciertas características diferenciadoras, entre las que cabe destacar, capitalidad, turísticos, etc.

De esta forma, con la cesión se podría favorecer a los Municipios más dinámicos, aquellos que esfuerzan su gasto público en políticas de generación de actividad económica, empleo, seguridad, solidaridad, cultura, integración, etc., generando ingresos tributarios Estatales y Autonómicos, permitiendo que vuelvan parte de estos, fruto de su gestión de gasto público, a través de la participación en los rendimientos de la cesión de impuestos estatales en la Comunidad Autónoma y en los tributos propios de la Comunidad Autónoma. Nos parece evidente que el gasto público municipal es causa de la transformación de las ciudades y pueblos, y en aquellas en las que se ha ejecutado de manera más eficiente, produce una consecuencia inmediata: la atracción de inversión, creación de empleo y activación del consumo. Todos estos factores proporcionan ingresos al Estado a través del IRPF, IVA, impuestos especiales, cotizaciones sociales, etc., mayores ingresos para el Estado y por ende a la Comunidad Autónoma. De otro lado, también inciden directamente en mayores ingresos por tributos propios de la



Comunidad Autónoma. Con la participación en tributos autonómicos, podría arbitrarse un modelo en que tenga una relación directa la capacidad municipal de generar recursos propios a la Junta y las transferencias que se reciban de ésta.

4) Por otro lado, la citada “participación en los tributos de la Comunidad” podría haberse expresado en un porcentaje de la recaudación líquida del Capítulo I (impuestos directos) y del Capítulo II (impuestos Indirectos) del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma (entre los que se incluyen las tarifas autonómicas del IRPF, participación en el IVA e impuestos especiales). Entendemos que por el carácter de las figuras contenidas en el Capítulo III de ingresos del presupuesto de la Junta de Andalucía (tasas, precios públicos y otros ingresos), no se debería considerar este capítulo a la hora de establecer la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, aunque bien es cierto que las tasas son tributos como así establece las normas tributarias nacionales.

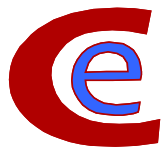
Igualmente es evidente que la precariedad de las bases imponibles de los tributos propios autonómicos y la garantía constitucional del cumplimiento del principio de suficiencia financiera local, parece evidenciar que la aplicación al marco competencial local de este principio, requeriría que la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma tomase como referencia un concepto de más amplitud financiera.

5) Nos parece que podría ser revisado el establecer como variable de reparto el “inverso de la capacidad fiscal” en el IBI. De un lado, el preámbulo de la Ley pretende que este modelo no sirva para que los Municipios bajen la guardia respecto a su responsabilidad fiscal propia y se dejen en manos de las transferencias que reciben del Estado, Provincias y Comunidades Autónomas con lo que se deberían establecer módulos de eficiencia o responsabilidad fiscal “necesarios”. Alentar a disminuir tipos impositivos en la búsqueda de rebajar cuotas liquidadas podría parecer un error. Otra cuestión de suma importancia es distinguir entre cuota líquida y recaudación de dicha cuota líquida. De otro lado, habría que tomar en consideración el peso de los denominados Bienes de Características Especiales que no existen en todos y cada uno de los Municipios así como en la dificultad en el cobro de alguno de ellos lo que podría desvirtuar la comparativa. Asimismo, también habría que tener en consideración que hay Municipios con un buen número de bienes inmuebles cuyo sujeto pasivo son organismos oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma, que en muchas ocasiones mantienen altas tasas de morosidad, quedando la deuda en una especie de limbo hasta que la misma pueda ser compensada con deuda que el Municipio pudiera tener con dichas respectivas administraciones, lo que hace que la comparación entre cuotas líquidas se haga diferente respecto a si se hiciese vinculada a la recaudación. Tampoco el diseño de la tipología de bienes inmuebles es similar entre Municipios. De otro lado, tampoco se tiene en cuenta las innumerables medidas que en muchos Municipios se establecen como subvenciones a la cuota líquida del IBI, tales como subvenciones por empadronamiento, colectivos desprotegidos, etc. con lo que tampoco parecería aconsejable la comparación entre cuotas liquidadas del IBI urbano.

6) Parecería más apropiado y comprensible señalar como variable de reparto el tipo impositivo del IBI de cada Municipio respecto de la horquilla en la que se puede mover el Municipio. De este modo, se valoraría el esfuerzo fiscal realizado por cada Gobierno local y sería un cálculo mucho más accesible y fácil. Para enriquecer el indicador podría adicionarse el índice de recaudación del impuesto respecto al padrón del IBI puesto al cobro. Con estas medidas no se alentaría a abandonar la responsabilidad fiscal local y/o la mejora de la gestión tributaria municipal, en aras de recibir más fondos por la aplicación de este indicador.

En definitiva, consideramos que ha sido un verdadero avance aprobar esta Ley en la que hace participar a una parte de las EELL andaluzas en los tributos de la Comunidad Autónoma, pero es cierto que contiene aspectos que podrían ser mejorados. Destacar sobremanera, la propensión a utilizar el modelo





como un formato de nivelación de servicios entre los distintos territorios de la comunidad, más que configurarlo como un verdadero modelo de participación en los tributos de la Comunidad, como señala el artículo 142 de nuestra Constitución.

## **6. RECOMENDACIONES GENERALES PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA.**

El desarrollo de la informática ha supuesto una revolución para la administración en eficiencia, rapidez y control sobre el contribuyente y sobre su propia gestión a nivel general.

En el ámbito local, debe trabajarse, y así se recomienda desde el seno de este Comité, para que con las herramientas informáticas ya a su alcance, las Entidades Locales faciliten de forma rápida y ágil, el acceso de los ciudadanos a la información tributaria, tratándose de que todos ellos tengan un mejor conocimiento de la gestión de los impuestos locales que realizan.

Se propone la habilitación de una plataforma virtual en internet donde se acceda a toda la información relacionada con las obligaciones concretas, detallando tributos, deudas pendientes, fechas de vencimiento y medios para hacer frente a los pagos, incluida la posibilidad de poder elegir si fraccionar/aplazar los mismos, así como que se explique de forma cercana el cálculo para la obtención de los importes correspondientes.

También se recomienda trabajar en las comunicaciones locales entre administración y ciudadanos a través del correo electrónico si el ciudadano lo elige de forma opcional (notificaciones de tributos, remisión de cartas de pago, comunicaciones, etc.), en vez de la remisión de papel. Esto implicaría un ahorro enorme en seguridad, rapidez y en costes de Correos.

Aplicar políticas y estrategias de gobierno abierto, "Open Government" desde el ámbito de la gestión tributaria; el Gobierno Abierto se entiende como una nueva forma de gestión administrativa basada en un enfoque diferente en la comunicación que existe entre la Administración y los ciudadanos. Se trata de una nueva cultura administrativa que sostiene que los temas de las administraciones públicas deben abrirse a todos los niveles, de forma transparente y permanente, con el objetivo de que el ciudadano participe de forma activa en los procesos de colaboración, decisión y control de la Administración.

Esta forma de gestión administrativa pretende que la relación administración- administrado sea biunívoca o vaya en esta dirección, es decir, que el flujo de información pueda ir en ambos sentidos

Se recomienda por otro lado, avanzar en la misma línea que ahora lo hacen otras Administraciones que tienen una importante relación con la tributación local, básicamente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección General del Catastro que contienen interesantes funcionalidades que ponen en manos de los ciudadanos datos y trámites que les resultan de gran utilidad y que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones formales.

Del mismo modo, se considera interesante la creación de una cámara automática de compensación de créditos y débitos de los ciudadanos con la Administración Municipal que agilice los procedimientos de cobros y pagos. Indirectamente se conseguirá, de esta forma, mejorar los tiempos de respuesta y los índices gestión en los procedimientos de pagos e ingresos al margen de la simplificación administrativa que reporta.

## 7. ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS Y ESTUDIOS COMPARADOS: EL OBSERVATORIO TRIBUTARIO ANDALUZ.

Si la metodología de los distintos análisis tributarios, de financiación o presupuestarios que se realizan, no es del todo rigurosa se cometen riesgos comparativos con importante trascendencia social al tratar clasificaciones de ciudades según su contribución fiscal o aportación por tributos al mantenimiento del gasto público municipal.

Por lo tanto, es necesario contar con fuentes de información fiables sobre aspectos relacionados con los tributos, los presupuestos y las finanzas municipales y sopesar en cada caso la mejor forma de llevarlos a cabo teniendo en cuenta las diferentes magnitudes y variables posibles.

Como ejemplo, trasladamos aquí un comparativo realizado por el O.A. de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga que parte de los datos del Ranking tributario que elabora el Ayuntamiento de Madrid pero añadiéndole una variable necesaria para realizar una comparativa fiable y ajustada a la realidad (añade la tasa de basura doméstica a una análisis del IBI).

Como decimos, para la elaboración de este comparativo, se ha partido de los datos contenidos en el Ranking Tributario de los municipios españoles 2013, realizado por el Ayuntamiento de Madrid.

Este Ranking, para el caso concreto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, estima las cuotas del IBI aplicando, a un valor catastral teórico para cualquier tipo de uso, el tipo de gravamen vigente cada año.

Para calcular el valor catastral de cada uno de los municipios se parte de un valor base común para todos. A este valor común (establecido en 6.010,12 euros), si procede, se le aplica el incremento medio de los valores catastrales experimentado como resultado de la aprobación de una nueva Ponencia de Valores y se tiene en cuenta, como establece el TRLRHL, los correspondientes coeficientes reductores de la base imponible. A este valor catastral teórico se le aplica el tipo impositivo correspondiente dando por resultado una Cuota que determina la posición de cada municipio en el referido Ranking.

Para determinar los valores del “Nuevo Ranking incorporando la Tasa de Basura Doméstica”, a la cuota del IBI proporcionada por el Ranking de Madrid, se le ha sumado una estimación individual de la cuota media de basura doméstica que cada capital de provincia aplica, según la información que aparece reflejada en sus ordenanzas fiscales. En el caso que las Ordenanzas establezcan diferentes tarifas (según categorías de calles, valores catastrales, etc) se ha calculado la media de éstos valores, con el objetivo de dar fiabilidad a la estimación.

Como resultado de ello se obtiene el siguiente cuadro:

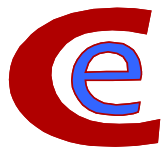
RANKING TRIBUTARIO DE VIVIENDAS RESPECTO AL IBI Y  
TASA DE BASURA DOMÉSTICA 2013

	Datos Ranking Ayto. Madrid			Nuevo Ranking incorporando la Tasa de Basura Doméstica		
	Valor Catastral Teórico Vivienda	Tipo Impositivo IBI	Cuota IBI	Estimación Tasa Basura Doméstica 2013 (*)	Total Cuota IBI + Basura	
1	TARRAGONA	13.746,35	0,9530	131,00	106,81	237,81





2	MURCIA	14.692,94	0,7488	110,02	121,80	231,82
3	ALMERÍA	24.701,44	0,4900	121,04	90,92	211,96
4	BARCELONA	12.844,83	0,7500	96,34	112,78	209,12
5	LÉRIDA	21.452,55	0,6460	138,58	69,11	207,69
6	GRANADA	13.433,10	0,6730	90,45	116,30	206,75
7	ORENSE	14.473,46	0,5400	78,16	123,20	201,36
8	JAÉN	14.736,82	0,6000	88,42	108,33	196,75
9	SANTANDER	14.498,56	0,5070	93,79	99,12	192,91
10	BURGOS	15.667,56	0,4860	76,14	113,71	189,85
11	CIUDAD REAL	12.118,48	0,9400	113,91	75,72	189,63
12	PALMA DE MALLORCA	8.452,42	0,7350	62,13	126,27	188,40
13	SALAMANCA	14.262,62	0,7400	105,54	79,10	184,64
14	PONTEVEDRA	9.931,72	0,6400	63,56	117,48	181,04
15	CÁDIZ	8.474,27	1,0100	85,59	94,05	179,64
16	GUADALAJARA	11.668,22	0,6300	73,51	104,44	177,95
17	CASTELLÓN	9.637,59	0,8500	81,92	93,03	174,95
18	OVIEDO	12.074,41	0,7820	94,42	79,50	173,92
19	VALENCIA	8.835,48	0,9740	86,06	86,00	172,06
20	CÓRDOBA	10.541,33	0,6918	72,92	98,72	171,64
21	HUELVA	8.516,34	1,0620	90,45	75,71	166,16
22	MELILLA	25.042,84	1,0000	125,21	40,00	165,21
23	MADRID	15.771,60	0,5810	91,63	71,00	162,63
24	SEGOVIA	19.472,14	0,4750	92,49	69,72	162,21
25	STA. CRUZ DE TENERIFE	10.300,57	0,6250	64,38	97,44	161,82
26	HUESCA	10.701,62	0,8820	94,39	67,20	161,59
27	SEVILLA	12.065,92	0,8470	102,20	56,41	158,61
28	SORIA	25.809,95	0,4300	110,98	45,45	156,43
29	CUENCA	12.801,56	0,6200	79,37	69,90	149,27
30	ALBACETE	22.189,96	0,4050	89,87	59,12	148,99
31	ÁVILA	17.763,81	0,5674	100,79	43,11	143,90
32	LUGO	8.271,13	0,6700	55,42	86,52	141,94



33	VALLADOLID	10.725,78	0,6144	65,9	66,00	131,90
34	LOGROÑO	12.018,50	0,5470	65,74	63,64	129,38
35	LEÓN	10.924,60	0,7660	83,68	43,13	126,81
36	CEUTA	15.513,32	0,6700	51,97	74,16	126,13
37	A CORUÑA	9.399,83	0,6000	56,4	62,65	119,05
38	TERUEL	10.870,03	0,6100	66,31	51,44	117,75
39	VITORIA	18.433,18	0,2220	40,92	76,77	117,69
40	TOLEDO	27.989,06	0,4200	117,55	0,00	117,55
41	ZARAGOZA	11.893,25	0,6491	77,20	36,40	113,60
42	ALICANTE	8.749,23	0,7700	67,37	35,39	102,76
43	BILBAO	6.010,12	0,9836	59,12	27,22	86,34
44	ZAMORA	13.488,40	0,6400	86,33	0,00	86,33
45	PALENCIA	10.104,04	0,5480	55,37	28,46	83,83
46	MÁLAGA	17.789,89	0,4510	80,23	0,00	80,23
47	LAS PALMAS	11.478,67	0,6400	76,91	0,00	76,91
48	BADAJOS	8.317,65	0,8300	69,04	0,00	69,04

(\*) Conforme a las Ordenanzas Fiscales correspondientes  
Sin datos de la tasa de basura de Cáceres, Gerona, San Sebastián y Pamplona

En definitiva, y a la vista de los diferentes estudios, informes y documentos especializados que elaboran periódicamente otros organismos, institutos e instituciones del país para tratar aspectos relacionados con las haciendas locales -en los que se presentan determinadas comparativas y análisis (tributarios, presupuestarios, financieros,...), cada uno de los cuales con su propia metodología y limitaciones y que además suelen tener cierta repercusión mediática- estamos seguros de la conveniencia de crear, en el seno del O.A. de Gestión Tributaria con el impulso y aval del Ayuntamiento de Málaga, un observatorio de análisis y estudio de todas esas cuestiones, preferentemente a nivel andaluz, ante la ausencia de un ente similar en nuestra Comunidad Autónoma.

Con esta iniciativa se pretendería recopilar y aglutinar las principales magnitudes, datos e información de interés relacionados con la financiación local y los tributos locales desde un punto de vista objetivo y analítico.

Como aspecto novedoso y potenciando uno de sus atractivos, el ámbito territorial de los estudios se circunscribiría a los 771 municipios de Andalucía por lo que su denominación sería la de Observatorio Tributario Andaluz (OTA).

Para simplificar las búsquedas de contenidos y comparaciones, los municipios andaluces se clasificarían en cuatro grupos según su población (tal y como los define la Ley 6/2010 de 11 de junio,



Reguladora de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

La información se presentaría a través de magnitudes y cifras globales y per cápita para cada municipio, utilizando fuentes de reconocida solvencia así como cálculos y estudios de elaboración propia, ofreciendo contenidos permanentemente actualizados y posibilitando acceder a la información con la descarga de archivos, informes, estudios, noticias, etc.

El objetivo buscado es poner a disposición de los ciudadanos, de los ayuntamientos, de las universidades -catedráticos, profesores e investigadores, docentes y alumnos en general- e instituciones y organismos dedicados a la estadística e investigación, información objetiva y relevante en materia económica, primordialmente la referida a financiación y tributación local en Andalucía, si bien también se podría habilitar un apartado sobre grandes capitales españolas.

En definitiva, se trataría con ello de proporcionar una completa base de datos con la información necesaria para valorar en su conjunto la importancia de la labor que este nivel de la Administración Pública española desempeña, una iniciativa que, junto con las llevadas a cabo por otras instituciones, contribuirá sin duda a mejorar la transparencia que la gestión de los recursos públicos requiere. En particular, se podrían abordar con especial detalle los aspectos relacionados con la gestión de ingresos y la financiación local, en la que el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga centra su especialización, ofreciendo datos sobre el grado de desarrollo de la corresponsabilidad fiscal en las entidades locales.

Como indicamos, este Observatorio Tributario Andaluz debe presentar un catálogo de tablas y cuadros estadísticos que contengan magnitudes significativas de interés tributario, económico y financiero de los municipios andaluces. Para ello se contaría con un grupo de trabajo formado por técnicos, con titulación universitaria superior, con gran experiencia en el análisis, la investigación y la recopilación de datos relevantes de informes oficiales, publicaciones y páginas Web de las principales entidades, instituciones estadísticas y administraciones públicas del país.

El equipo anterior tendría entre sus cometidos principales la emisión de cuantos informes puedan ser solicitados por el Ayuntamiento de Málaga en materia de ingresos, la elaboración de las previsiones presupuestarias de dichos ingresos así como el control de sus niveles de ejecución, la observación de los datos presupuestarios que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el análisis de cuantas cuestiones atañen a la Participación en los Ingresos del Estado y en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, además del seguimiento de las reuniones y acuerdos de la Comisión de Haciendas Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias, entre otros, por lo que su dilatada experiencia en el campo de los ingresos de los entes locales podría aportar una amplia visión de la gestión pública a nivel municipal.

La información en su conjunto, una vez recopilada, analizada y supervisada, se plasmaría en estadísticas, informes y presentaciones de elaboración propia, con información útil que debe proporcionar respuestas a las cuestiones que se formulan en los procesos de toma de decisiones.

Todo lo expuesto se desarrollaría de conformidad con las competencias que legalmente tiene establecidas el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga a tenor de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en los Estatutos del propio Organismo aprobados por el Excmo. Ayuntamiento Pleno en sesión ordinaria celebrada el 21 de diciembre de 2005.

Por último, y llegado a este punto, parece aconsejable la posibilidad de promover acuerdos y convenios específicos de colaboración de este Observatorio con institutos tributarios oficiales y dependientes de Ministerios o Consejerías y con la Universidad<sup>3</sup>.

### **7.1. Ingresos tributarios por habitante. Liquidación de presupuestos 2012.**

En el art. 31.1 de nuestra Constitución se 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”. Posteriormente las Leyes establecen y motivan dichos principios para conformar adecuadamente el mismo.

De otro lado nuestra carta magna también define en su artículo 142 que: “Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas “.

Si valoramos que de las tres fuentes de ingreso descritas, las que solo y exclusivamente dependen de la decisión y gestión municipal, son los tributos propios, y que estas Haciendas municipales deben garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos, debemos concluir que las mismas deben dedicar buena atención al desarrollo de un sistema tributario justo, la ley así lo garantiza, y eficiente, cuestión competencia ya municipal.

Es por ello que si deseamos establecer un indicador, que con cifras oficiales, pueda comparar la fiscalidad municipal entre estos entes locales, podemos utilizar las cifras ofrecidas en la liquidación de presupuestos de los ingresos, en sus capítulos 1 y 2 de Impuestos y en el 3 de Tasas, Contribuciones especiales, Precios y otros, publicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que nos dan una visión real de los derechos liquidados en un año por cada municipio. Dividendo éstas por el número de habitantes, obtendremos un indicador “per cápita”, que pueda posibilitar una primera comparativa de interés.

Aquí les mostramos estos comparativos y la metodología empleada:

Capitales españolas y municipios de la provincia de Málaga de más de 40.000 habitantes (cuadro nº 1).  
Euros por habitante.

<b>50 Capitales españolas</b>	<b>Impuestos directos e indirectos</b>	<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>Total ingresos tributarios</b>
Albacete	335,70	173,00	508,70
Alicante	357,62	120,49	478,11
Almería	393,97	159,36	553,33
Ávila	389,47	242,51	631,98

<sup>3</sup> Hacemos constar que desde el O.A. de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga se está impulsando convenios de este tipo como por ejemplo el que actualmente se encuentra en marcha con el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Badajoz	369,04	80,80	449,84
Barcelona	534,03	215,38	749,41
Bilbao	259,44	242,03	501,48
Burgos	417,19	259,53	676,72
Cáceres	301,66	79,64	381,29
Cádiz	433,85	184,69	618,55
Castellón	463,02	139,36	602,39
Ciudad Real	372,62	236,58	609,20
Córdoba	336,97	243,29	580,25
Coruña, A	357,34	167,68	525,02
Cuenca	319,56	235,30	554,85
Girona	466,22	297,75	763,96
Granada	404,96	271,87	676,83
Guadalajara	435,96	3,20	439,16
Huelva	323,32	153,84	477,16
Huesca	412,24	183,74	595,97
Jaén	301,35	141,81	443,17
Las Palmas	311,05	64,83	375,89
León	457,37	215,63	672,99
Lleida	545,73	214,04	759,77
Logroño	329,89	205,98	535,87
Lugo	336,83	226,24	563,07
Madrid	568,10	262,14	830,24
<b>Málaga</b>	<b>355,05</b>	<b>142,72</b>	<b>497,76</b>
Murcia	396,60	173,49	570,08
Ourense	380,75	256,88	637,63
Oviedo	453,20	175,22	628,42
Palencia	278,00	205,54	483,54
Palma de Mallorca	414,30	267,65	681,95
Pamplona	292,95	254,60	547,54
Pontevedra	320,67	231,44	552,10
Salamanca	384,83	164,68	549,51
San Sebastián	405,33	344,99	750,31
Santa Cruz de Tenerife	427,29	125,67	552,95
Santander	437,16	209,27	646,43
Segovia	393,31	239,87	633,18
Sevilla	421,99	177,50	599,49
Soria	369,58	151,51	521,09
Tarragona	513,59	241,51	755,10
Teruel	387,20	127,24	514,45

Toledo	510,90	216,71	727,61
Valencia	360,32	140,63	500,94
Valladolid	346,33	92,92	439,26
Vitoria	375,84	225,17	601,00
Zamora	361,13	172,94	534,07
Zaragoza	361,80	223,35	585,14
<b>TOTAL (50 CAPITALES)</b>	<b>435,51</b>	<b>204,57</b>	<b>640,08</b>
<i>Puesto que ocupa Málaga en relación a estos 50 municipios</i>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>41</b>
<b>Dif. Total (50 capitales) - Málaga</b>	<b>80,47</b>	<b>61,85</b>	<b>142,32</b>

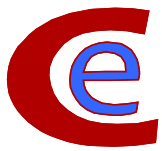
Municipios de la provincia de Málaga de más de 40.000 habitantes (cuadro nº 2). Euros por habitante

<b>Municipios Provincia de Málaga con más de 40.000 habitantes</b>	<b>Impuestos directos e indirectos</b>	<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>Total ingresos tributarios</b>
Antequera	376,20	189,21	565,41
Benalmádena	898,65	307,96	1.206,60
Estepona	888,31	245,91	1.134,23
Fuengirola	557,74	206,21	763,95
<b>Málaga</b>	<b>355,05</b>	<b>142,72</b>	<b>497,76</b>
Marbella	946,55	279,38	1.225,93
Mijas	625,16	188,60	813,76
Rincón de la Victoria	404,08	156,18	560,27
Torremolinos	675,74	375,45	1.051,20
Vélez-Málaga	585,45	118,48	703,93
<b>TOTAL (10 municipios)</b>	<b>546,51</b>	<b>193,36</b>	<b>739,87</b>
<i>Puesto que ocupa Málaga en relación a estos 10 municipios</i>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Dif. Total (10 municipios) - Málaga</b>	<b>191,47</b>	<b>50,64</b>	<b>242,10</b>

A la vista de los anteriores cálculos per capita y con las premisas que se han establecido, podemos señalar que la ciudad de **Málaga** ocupa unas posiciones que evidencian una fiscalidad claramente moderada.

#### Metodología

Para realizar estos comparativos se han obtenido los datos de la Web de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en cuanto a liquidación de los presupuestos municipales 2012.



Los ratios establecidos en este estudio relacionan los ingresos del capítulo I, II y III de los presupuestos con las cifras oficiales de población aprobadas (RD 1697/2012, de 21 de diciembre)

Debemos indicar que la información que se muestra parte de las cifras del presupuesto consolidado de cada ayuntamiento si bien hay que tener en cuenta a la hora de comparar que en la consolidación que realiza el Ministerio solo se incluyen a los organismos autónomos de los distintos Ayuntamientos (no se incluyen por tanto empresas u otras formas de gestión). Señalar a este respecto la posible limitación al alcance que se produce por los diferentes perímetros de consolidación que se aplican realmente en cada municipio afectando particularmente a las cifras del capítulo 3 por los ingresos de precios públicos o privados que se recogen en el mismo, tales como los relacionados con el transporte público o el suministro de agua (Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre). La homogeneización de los criterios en esta materia con los aplicables para la cuantificación del coste efectivo (tal como se definen en el proyecto de Orden correspondiente) podría contribuir a salvar esta limitación.

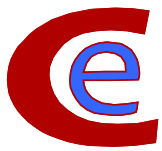
Por otro lado, debe hacerse otra precisión importante de los datos base obtenidos de la Web ministerial: en el Capítulo 1 del presupuesto “impuestos directos” y en el capítulo 2 “impuestos indirectos” de las ciudades que obtienen recursos por su Participación en Tributos del Estado a través del modelo de cesión, se recoge la parte de transferencias recibidas en concepto de rendimientos de impuestos estatales, es decir del IRPF, como “impuestos directos” e IVA e Impuestos Especiales en el epígrafe “impuestos indirectos”. Estos aportes se corresponden verdaderamente con transferencias del Estado y por ello no deben clasificarse como ingresos propios y sí como auténticas transferencias recibidas. En un análisis de los **ingresos tributarios municipales**, es necesario excluir estas partidas de los capítulos indicados para no imputar al ámbito local ingresos ajenos a los tributos que le son propios y así no estimar una carga tributaria superior a la que efectivamente aplican los municipios. Por tanto, desvinculamos estos rendimientos de los capítulos 1 y 2 del presupuesto para poder homogeneizar las cifras y compararlas con las del resto de municipios que perciben la Participación en los ingresos del Estado por el modelo de variables (ya que en estos municipios no se contempla ningún importe por cesión de impuestos). Este es el caso de los municipios contenidos en el CUADRO Nº 2, exceptuando Málaga, Marbella, Mijas y Vélez-Málaga, que sí participan del modelo de cesión. En este cuadro, se ha obtenido una muestra de los 10 municipios con más de 40.000 habitantes de la provincia de Málaga.

Para realizar los cálculos citados anteriormente, deduciremos de la liquidación de presupuestos de los capítulos 1 y 2, lo recibido durante el año por cesión de impuestos estatales (IRPF, IVA e Impuestos Especiales: cerveza, alcohol, hidrocarburos, tabaco, productos intermedios) en aquellos municipios que se financian del Estado a través del denominado modelo de cesión (municipios con más de 75.000 habitantes, y capitales de provincia o comunidades autónomas).

Por otra parte, en el estudio comparativo de las capitales de provincia españolas (CUADRO Nº1) hemos obviado a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, puesto que además de su condición de entidades locales participan también de algunos mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas. Además, la localización geográfica de Ceuta y Melilla justifica la existencia de un régimen fiscal especial reflejando en su capítulo 2 de presupuestos la aplicación del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI).

Señalar que las partidas más relevantes contenidas en los Capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, una vez realizada la homogeneización ya señalada, son las siguientes:

- Capítulo I de Ingresos (Impuestos Directos): Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Actividades Económicas.



- Capítulo II de Ingresos (Impuestos Indirectos): Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- Capítulo III de Ingresos (Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos): tasas, precios públicos, licencias municipales, contribuciones especiales, sanciones, etc.

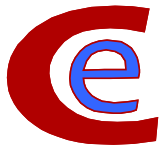
## **8. ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.**

- El nuevo sistema de financiación debería tener los instrumentos necesarios para financiar adecuadamente las nuevas competencias, del mismo modo que, dada la enorme diversidad del mundo local español, se propone establecer un sistema de financiación cuyas bases diferenciales tendrían como elemento de referencia el tamaño de los Municipios en términos de población. Potenciar una reforma de la financiación local que establezca varios tipos de municipios por estratos de población con sus correspondientes diferencias en el modelo de financiación PIE.
- Una vez determinada la cuantía de las transferencias y con la finalidad de que el sistema goce de estabilidad y flexibilidad, aquellas deberían revisarse cada cierto tiempo y evolucionar con un índice relacionado, directa o indirectamente, con los recursos de la Hacienda de la que proceden.
- Las transferencias complementarias incondicionales a recibir deberían tener un carácter esencialmente nivelador y de solidaridad, de modo tal que fueran distribuidas de forma transparente.
- El nuevo sistema de financiación local también debería garantizar la adecuada prestación de los servicios del marco competencial de la Ley de Bases del Régimen Local bajo la reciente reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (nuevo artículo 25.4)<sup>4</sup>.
- Revisión de los recursos tributarios propios, mejorando la gestión tributaria y recaudatoria de los mismos, sin incrementar la presión fiscal.
- Evitar numerosos actos de tributación que hacen perder tiempo e imponen trabas a los emprendedores en sintonía con lo que se pretende en el Programa de Reformas de España 2013 presentado a Bruselas.
- Reducir el amplio marco tributario local y facilitar su comprensión por el contribuyente. Las figuras tributarias locales deberían ser pocas en número, de bases amplias y por tanto amplia capacidad recaudatoria y mayor racionalidad. En todo caso, poco “generosas” en materia de beneficios fiscales, de modo que cumplan el objetivo esencial de llegar recursos a la Administración Local, quedando la vía de los incentivos y el ejercicio de la política social más en la órbita del gasto público.
- Para los Municipios de mayor dimensión, deberían verse reforzados los sistemas de participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas a la capacidad económica de los ciudadanos.

---

<sup>4</sup> La Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.





- Profundización de la tributación basada en el principio del beneficio. Redefinición y aumento de la capacidad de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por estas vías.
- Mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta, consumo, beneficio o riqueza, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad, muy vinculado a la prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos.
- Posibilitar que las cuotas tributarias puedan ser pagadas mensualmente creando figuras de automatismos en la formación de padrones de cobro o estableciendo la figura de entregas a cuenta de cuotas del tributo.
- Estudiar la posibilidad de establecer nuevas figuras tributarias en los municipios por ejemplo sobre pernoctaciones o medio ambiente e implantar obligatoriamente la Tasa de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Incorporación de expedientes casi automáticos de compensación o cobro de derechos económicos que impidan el incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones Públicas mantienen con los Ayuntamientos, al objeto de evitar mermas en la recaudación de tributos locales inspirados por tales reformas, sin contemplar los mecanismos de compensación oportunos.
- Posibilitar la recaudación fuera del territorio del municipio.
- Mejorar el trámite de la aprobación de Ordenanzas fiscales para hacerlo coincidir con el del trámite de aprobación presupuestaria local. Evitar publicación en BOP y que solo sea necesario su publicación en la Web municipal (la LRSAL ya impone este requisito en determinadas situaciones).



**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, la Directora 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. : Ana María Sánchez Tejada (Vicepresidenta y Directora Ponencia 3)



## NOTA DE TRABAJO SOBRE LAS ESTADÍSTICAS DE LA PONENCIA 3

---

La Estadística puede ser definida como una parte de las Matemáticas que se utiliza para el análisis y estudio de una determinada característica en un conjunto, estrato o población, recogiendo datos, organizándolos en tablas, representándolos gráficamente y analizándolos para sacar conclusiones, pudiendo utilizar en ellos indicadores, ratios o índices.

Básicamente las Estadísticas podríamos clasificarlas en dos grandes grupos, la descriptiva, es la que utilizaremos en los estudios e investigaciones a realizar, y la inferencial, destinada a estudios sobre subconjuntos o muestras para posteriormente extenderlos al total del conjunto de la población o universo estadístico.

Es por ello que nos basaremos en la ciencia denominada Estadística descriptiva y que se refiere al análisis de un conjunto de población completa, observando las características de la misma y calculando unos parámetros o indicadores que den información la mayor información posible sobre el global de toda la población analizada pudiendo realizar comparativas solventes y razonables.

Por nuestra parte lo que indudablemente era necesario establecer fue las fuentes sobre las que realizar las investigaciones, la metodología a emplear, las hipótesis a plantear y el fin que se perseguía en cada uno de los estudios o investigaciones.

Contábamos con numerosa información y estudios realizados sobre la materia fiscal municipal pero muchos de ellos adolecían del rigor suficiente, encontrándonos incluso muchos de ellos que confundían elementos analizados y por lo tanto ofrecían posteriores análisis de la situación manifiestamente erróneos. Los casos más usuales en estas publicaciones, era confundir:

- 1.- “derechos reconocidos netos” con “recaudación líquida”
- 2.- “presupuestos aprobados” con “presupuestos liquidados”
- 3.- “recaudación líquida del ejercicio” con “recaudación líquida de ejercicios cerrados”
- 4.- “Impuestos directos e indirectos municipales propios de los presupuestos municipales” con “Impuestos directos e indirectos de los presupuestos municipales”.
- 5.- “Transferencias corrientes municipales o locales de presupuestos” sin la consignación de los importes a desafectar de los impuestos directos e indirectos nacionales contenidos en los epígrafes I y II de los presupuestos locales.
- 6.- “Base Liquidable” con “Base Imponible”
- 7.- En el Impuesto de Bienes Inmuebles, además de la confusión anterior, el agregar como idéntico la tributación de la urbana con los bices, dentro de la urbana, los tipos diferenciados, los usos, la cuota íntegra y la cuota líquida y un buen número de situaciones que serían de mucho interés investigar.



8.- “Beneficios fiscales” con “Subvenciones o similares”

9.- “Esfuerzo fiscal” que según la LHL se establece como un indicador para la distribución de la participación en los tributos del Estado, consultar el artículo 124.1.b) en el que establece el esfuerzo fiscal medio mientras es utilizado por estudios y análisis por entes y organizaciones con otra definición.

10.- “Capacidad fiscal”, es un término utilizado por la Ley 6/2010, de 11 de junio de la Junta de Andalucía y vinculado a la cuota líquida estimada del IBI urbano o la “Capacidad tributaria” termino definido por el Estado en su artículo 124.1.c), en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre es su artículo 13.4.b) o en la Ley General de Presupuestos para 2013 en su artículo 89.3 en que la define como el inverso de la capacidad tributaria y referida a las bases imponibles medias del IBI urbano.

De otro lado, la existencia de organizaciones como Consumer, que vienen realizando estudios estadísticos sobre muestras y, en estos casos, utilizando la estadística inferencial para llegar a conclusiones junto a otros análisis estadísticos realizados por otras organizaciones o incluso por los propios medios de comunicación en los que, sin pretenderlo, confunden el universo muestral analizado sacando conclusiones erróneas, hacen necesario, desde nuestro punto de vista, de una investigación científica y oficial sobre esta temática y por lo que aportaremos a esta Ponencia 3 del Comité de Expertos todos los esfuerzos científicos y técnicos para llegar a ofrecer con total transparencia y seguridad datos e indicadores fiscales municipales de interés.

La utilización de expresiones como esfuerzo fiscal técnico, esfuerzo fiscal soportado, esfuerzo fiscal exigido, esfuerzo fiscal según la Ley española de las Haciendas Locales, esfuerzo fiscal absoluto, esfuerzo fiscal relativo, presión fiscal, esfuerzo fiscal realizado, esfuerzo fiscal exigido, capacidad tributaria, capacidad fiscal, inverso de la capacidad tributaria, en fin, un buen número de conceptos que encontraríamos en la literatura analítica, en la regulación jurídica de las administraciones públicas así como en la práctica o literatura común, nos debe llevar a reflexionar si nuestros ciudadanos y ciudadanas tienen una información veraz que les lleve a conocer, en el caso que nos ocupa, de su fiscalidad respecto a sus iguales en otros municipios.

Ya en principio, de un lado distinguir entre fiscalidad y tributación, o de otro diferenciar entre local y municipal, son temas sobre los que se podría producir numerosa documentación, pero eso no nos debe alejar de la necesidad y conveniencia de dar una información clara sobre estas diferencias.

De otro lado, aprovechamos para intentar establecer con claridad la frontera entre presión tributaria y presión fiscal así como entre esfuerzo tributario y esfuerzo fiscal. Debemos entender la presión fiscal como el índice que mide la proporción de renta que se está obligado a satisfacer a la hacienda. Presión tributaria lo sería solo referida a los tributos, impuestos, tasas y contribuciones especiales. Esto mismo si lo trasladamos a lo que se pretende definir en el “esfuerzo” sería aporte neutro del obligado al pago de obligaciones a la hacienda o del pago de tributos a la hacienda.

Pero también es cierto que la tributación en el ámbito municipal viene soportada, en los impuestos, por un principio básico cual es la capacidad de pago, y en la mayoría de impuestos propios municipales se tributa por dicha capacidad económica o al menos por una presunción de riqueza que pivota en el valor de los hechos imponibles. Como sabe todo el mundo no paga lo mismo un inmueble por el IBI si este tiene un uso residencial o si es un bien de características especiales, si siendo un bien urbano lo es de uso residencial o es de otro uso pero de tipo diferenciado o si simplemente se dan bienes inmuebles urbanos en un proceso de revisión catastral con subidas de valor diferente.



Parece que algunos estudios, para el ámbito local, han aconsejado el esfuerzo fiscal exigido y el esfuerzo tributario exigido, lo que circunscribiría el análisis a aquellos ingresos, tributarios o no tributarios sobre los que los gobiernos locales pueden ejercer capacidad normativa y trataría de medir la intensidad de este ejercicio. La cuestión, al menos por nuestra parte, pone de manifiesto un escenario poco claro en la materia de fiscalidad y tributación local y sobre todo en la municipal.

Hemos comprobado que la Junta de Andalucía, a través de su Instituto de Estadística y Cartografía, ofrece cierta información relativa a lo que investigamos aunque que consideramos que es muy escasa. Si visitamos su página web encontramos alguna referencia sobre el IBI urbano y rustico con el siguiente literal en su enlace: *IBI de naturaleza urbana. Número de recibos. A través de esta variable se da a conocer una información continua y objetiva de la realidad inmobiliaria, con el suficiente grado de detalle. Para la elaboración de esta estadística, se ha considerado como unidad urbana todo inmueble con una relación de propiedad perfectamente delimitada a efectos fiscales. Unidad de medida: recibos. Fuente: Dirección General del Catastro. Impuesto sobre bienes inmuebles. Bienes de naturaleza Urbana. Año 2012. Municipios de: Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla. SIMA: Página de producto | Índice | Información | Lista de variables | Descargar todos los municipios de Andalucía*

Si pincháramos en sus productos, veríamos que nos llevará a lo que denomina el SIMA, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. En él encontramos determinada información estadística de cada municipio andaluz. En dicha información podríamos encontrar alguna que tiene relación con lo que investigamos pero de nuevo con bastantes carencias e imprecisiones, unas son motivadas por el retraso de la información, otras por lo limitado de su producto y que se limita a obtenerlo de las páginas de entidades oficiales de los Ministerios del Estado.

De este modo si pincháramos en un municipio obtendríamos la información que a continuación indicamos que guarda relación con los objetos de nuestra investigación como es el importe total del Presupuesto Liquidado del Municipio en cuestión, solo sus totales no especificando sus capítulos pero que dirige a las páginas del MHAAPP. De otro encontraremos dos indicadores creado por ello y al que denominan “Ingreso por habitante” y “Gasto por habitante” y que lo definen como la razón entre el presupuesto liquidado de ingreso o de gasto por el número de habitantes empadronados en el municipio. Ya respecto al IBI establecen solo algunos valores de este Impuesto del municipio, referidos a la información obrante en al Catastro Inmobiliario como son el número de recibos urbanos y rústicos. Respecto del Impuesto de Actividades Económicas la información es aún más imprecisa e irrelevante ya que da la información de situaciones de alta en actividades empresariales, profesionales o artísticas que nada tienen que ver posteriormente con el censo del Impuesto que se envía desde la AEAT al municipio y la lista cobratoria que aprueba el Ayuntamiento o los datos del Presupuesto Municipal liquidado en la vertiente del ingreso y referido a este impuesto.

En algunas Comunidades Autónomas existen entidades dependientes de esta, caso del ISTAC, Instituto Canario de Estadísticas, que lo único que hacen es copiar los modelos de registros de información que sobre datos de elementos tributarios municipales de su ámbito competencial, ya recogen entidades estatales, caso del Catastro Inmobiliario, por lo que no aportan mayor valor estadístico que el contenido ya en los registros centrales.



A nivel central, sí contamos con una amplia información en los registros públicos de las entidades y organismos dependientes de los Ministerios del Estado y es a ellos a los que recurriremos para las investigaciones, como ya indicamos anteriormente. Podemos señalar que no hemos encontrado una entidad oficial andaluza que investigue, estudie e informe sobre datos de la vertiente del ingreso de los municipios andaluces, cuestión ésta que no quiera decir que exista y lo desconozcamos.

Tras estas explicaciones de motivos que nos impulsan a investigar en la vertiente del ingreso local en general pero en concreto en el municipal, ha hecho que desde la Ponencia 3 se indicara a los técnicos y profesionales del organismo autónomo de Gestrisam que procedieran a un exhaustivo análisis e investigación de este espacio de información y utilizar parámetros e indicadores que de una manera razonable nos pudiera hacer comparar los ingresos entre municipios, bien por segmentos de población o por otra tipología.

Si consultamos como el Estado ha establecido los modelos de participación en tributos del Estado, contemplaremos como tres son los modelos elegidos:

- uno que denominan de cesión y en los que incluyen a municipios de un cierto nivel de población, el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de las Haciendas Locales establece las capitales de provincia o comunidades autónomas y, los municipios que tengan una población superior a 75.000 habitantes, se incluyen también a los entes provinciales
- de otro lado el resto de municipios que se segmentarían en un modelo participación por “variables” y
- los denominados “municipios turísticos” y establecidos en el artículo 125 del anterior citado Real Decreto legislativo.

Si en cambio consultamos como la Junta de Andalucía ha establecido los grupos en su modelo de participación de los municipios en los tributos de la Comunidad autónoma observaremos como ha establecido 4 Grupos en base al número de habitantes empadronados en los municipios.

En fin, el escenario es diferente según el nivel de administración investigada y también el escenario de información es muy extenso y exhaustivo por lo que se ha debido de centrar el estudio en un formato determinado y escogido con el objetivo de ofrecer una visión de las posibilidades que existen en el estudio e investigación del espacio o vertiente del ingreso, situación que en la vertiente del gasto sí ha establecido con bastante precisión el Estado a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y demás regulaciones legislativas sobre el coste efectivo.

Posteriormente se analizaron los diversos conceptos que algunos indicadores fiscales y tributarios ya anteriormente indicados parecían estar siendo reconocidos por la administración central del Estado y por la administración autonómica, en este caso, la andaluza. Posteriormente se investigó la elaboración de ratios que pudieran reflejar aportes lo más aproximado posible a lo que ciudadanos, empresarios, contribuyentes, obligados tributarios en general aportan a las haciendas municipales de manera directa por conceptos de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales municipales, precios públicos municipales, sanciones y otros conceptos del capítulo tercero de los presupuestos de ingreso municipal.



Una primera descripción básica es la de diferenciar el concepto “tributario”, lo que guarda relación con los tributos, es decir, Impuestos directos, indirectos, tasas y contribuciones especiales y el concepto “fiscal” que guarda relación con el fisco o la hacienda, y que entenderemos como recursos o fuentes de la Haciendas Municipales.

Un siguiente paso necesario es describir con especial atención los segmentos sobre los que investigaremos el ingreso municipal. De este modo nos encontraremos los impuestos directos, los indirectos, las tasas, contribuciones especiales, precios, sanciones, recargos y otros recursos del capítulo tercero, los ingresos procedentes del patrimonio municipal, los que se reciben de las transferencias corrientes del Estado sin aplicación finalista del gasto, los procedentes por inversiones reales y que solo pueden destinarse a inversiones, las transferencias recibidas para inversiones y las operaciones financieras.

Sobre la metodología es preciso precisar que se han analizado conceptos individuales, cada uno de los elementos, personas u objetos que se van a estudiar; población, como el conjunto formado por todos los elementos a estudio; muestra, si la hubiese, como el subconjunto de la población que elegimos para hacer un estudio más reducido, este caso será muy poco utilizado. Del mismo modo se analizaría los tipos de variables que vienen definidas por la ciencia estadística, variables cualitativas como puede ser el municipio o los epígrafes de los capítulos del ingreso, o las cuantitativas que son las cifras a investigar.

Es intención, aunque dependerá de las disponibilidades y tiempo a dedicar en este estudio en el que nos encontraremos, los cuadros estadísticos que contendrán los datos o parámetros y los gráficos, así como el establecimiento de indicadores que puedan medir el objeto que definamos y hacer comparativas así como graficas de estas.

Señalamos, que con posterioridad la unidad que pudiera dedicarse a estas temáticas podría entrar en la definición de parámetros estadísticos de centralización, datos que representan de forma global a toda la población, entre ellos la media aritmética, la moda y la mediana o los parámetros de dispersión que son datos que informan de la concentración o dispersión de los datos respecto de los parámetros de centralización, por ejemplo el recorrido, la desviación media, la varianza y la desviación típica. Entendemos que de estos parámetros, los más significativos pueden ser la media para las medidas de centralización y la desviación típica para las medidas de dispersión.