

Facultat de dret
Grau en ciències polítiques i de l'administració

TREBALL DE FI DE GRAU

LA INFLUÈNCIA DE L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES EN ELS INGRESSOS MUNICIPALS I LA SEVA APLICACIÓ A LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Jordi Banal i Bofill

Facultat de Dret

Curs acadèmic: 2020-2021

Tutor: Dr. Alberto Navarro Garcia

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ.....	4
2. BREU APUNT AL FINANÇAMENT LOCAL.....	4
2.1 Principi d'autonomia local i financera.....	5
2.2 Els ingressos locals	8
2.3 Aspectes a considerar	10
3. L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES	10
3.1 Normativa i naturalesa.....	11
3.2 Fet imposable.....	12
3.3 Obligats tributaris.....	15
3.4 Elements de quantificació	16
3.5 Període impositiu i meritació	19
3.6 Gestió	20
4. L'EVOLUCIÓ DE L'IBI ELS ÚLTIMS ANYS	20
4.1 Evolució general	21
4.2 Evolució respecte el total d'ingressos.....	22
4.3 Evolució respecte el total de tributs	23
4.4 Aspectes a destacar.....	24
5. CAUSES DE L'EVOLUCIÓ	24
5.1 Causes generals.....	24
5.2 Causes respecte els ingressos	27
5.3 Causes respecte els tributs.....	28
5.4 Consideracions finals.....	31
6. POLÍTIQUES PÚBLIQUES I L'IBI	31
6.1 Polítiques públiques mitjançant la recaptació de l'impost	32
6.2 Polítiques públiques a través de l'impost	33
6.3 Mesures fiscals contra la Covid-19.....	36
7. CONCLUSIONS	38
8. BIBLIOGRAFIA	40
8.1 Altres documents i bases de dades.....	41
8.2 Normativa.....	41
8.2.1 Unió Europea.....	41
8.2.2 Espanya	41
8.3 Jurisprudència	42
9. ANNEXOS.....	43
9.1 Taula dels pressupostos municipals (2001-2019)	43

9.2 Taula relació IBI respecte diversos ingressos	44
---	----

1. INTRODUCCIÓ

Arran de la crisi econòmica, la majoria d'ingressos municipals van baixar de forma pronunciada. No obstant això, trobem un impost que no ha parat d'augmentar, tant a nivell absoluts com en relació als altres ingressos, parlem de l'Impost sobre Béns Immobles.

En un període de 5 anys (2009-2013), el pes percentual dins els ingressos municipals va passar del 16,14% al 27,57%. Com exposaré el llarg del document, la crisi immobiliària i econòmica va afectar considerablement al sistema de finançament local.

Al tractar-se d'un impost tant important tan a nivell recaptatori, com pel que fa al nombre de contribuents, creia important realitzar un anàlisi profund del que ha succeït als últims anys.

Per aquest motiu, he volgut analitzar l'evolució d'aquest impost local i analitzar les causes d'aquesta. Per fer possible l'anàlisi he estructurat el treball de la següent manera: En el primer capítol, abordaré el finançament local per tal d'introduir l'objecte d'estudi i parlar d'alguns conceptes claus a l'hora de parlar de les propostes. En el següent capítol, descriuré l'Impost sobre Béns Immobles, a través d'una explicació dels punts més importants. En el tercer capítol, observaré la seva evolució a partir del 2001. Seguidament, analitzaré les causes d'aquesta evolució i com es pot utilitzar l'impost per aplicar polítiques públiques. Per acabar, exposaré les meves conclusions obtingudes al finalitzar el treball.

Com s'observarà a continuació, he pogut disposar de dades oficials, ja que el Ministeri d'Hisenda les facilita a través del seu portal web.

2. BREU APUNT AL FINANÇAMENT LOCAL

Les Hisendes Locals actualment es regulen a través del Reial Decret Legislatiu 2/2004 de 5 de març, amb el que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, (en endavant, TRLRHL). Anteriorment, regulades per la Llei 39/1988, (en endavant, LRHL).

El primer article de la TRLRHL recorda que l'Estat disposa de competències exclusives en aquesta matèria, recollides als articles 149.1.14^a (Hisenda general i Deute de l'Estat) i 18^a (Bases del règim jurídic de les Administracions públiques.) de la Constitució Espanyola de 1978, en endavant CE. També esmenta l'article 133 CE, que remarca que la potestat originària per establir tributs és de l'Estat. No obstant això, deixa la porta oberta a que també tinguin potestat les Comunitats Autònomes i les Corporacions locals sempre que ho estableixi la CE i les lleis. Per últim, esmenta l'article 142 CE, referent a la necessitat, de disposar dels mitjans suficients per

desenvolupar les seves funcions, que tenen les Hisendes Locals i esmenta que fonamentalment es nodriran de tributs propis i de participació amb els de l'Estat i de les Comunitats Autònomes.

Per començar a endinsar-nos en el finançament local, és oportú parlar dels dos principis més importants, el principi d'autonomia i el de suficiència financera. Per poder analitzar-los, haurem d'observar el que ens marca la CE, la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la Carta Europea de l'Autonomia Local.¹

2.1 Principi d'autonomia local i financera

L'autonomia local ha estat un punt clau per exposar i debatre sobre el paper de les hisendes locals. Ens fixarem concretament amb els ajuntaments, ja que és la corporació local més important, sobretot si parlem de tributs.

L'article 140 CE ens deixa clar que la Constitució Espanyola garanteix l'autonomia dels municipis, els quals es governen i s'administren a través dels seus ajuntaments. Més concretament, l'article 133.2 CE permet a les corporacions locals establir i exigir tributs, sempre d'acord amb la Constitució i les lleis. No obstant això, hem d'analitzar fins on arriba la citada autonomia: si es tracte d'una autonomia únicament administrativa o també política i financera. Aquesta és una qüestió que el Tribunal Constitucional ha respòs a través de diverses sentències.

En el fonament jurídic tercer de la Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981 de 2 de febrer², es constata que existeix una autonomia local, reconeguda per la CE, però que aquesta està limitada. Concretament, el tribunal avisa que aquesta autonomia no pot posar en perill el principi d'unitat estipulat a l'article 2 CE, ja que no s'ha de confondre autonomia amb sobirania. També fa èmfasis al control de la legalitat que pot realitzar l'Estat envers els municipis i províncies, ja que està en una posició de superioritat. Tot i que en aquesta sentència ja se'ns informa que aquesta autonomia té límits, on es concreta més aquesta limitació és a la Sentència

¹ No ens hem d'oblidar de la Carta Europea d'Autonomia Local, ja que ens ajuda a definir el concepte d'autonomia local, així com la CE i la jurisprudència del TC. Recordar que la seva entrada en vigor a Espanya data de l'1 de març de 1989.

² La STC 4/1981, de 2 de febrer, el Tribunal resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat per 6 senadors sobre varis articles de lleis ja derogades. Tot i així ens serveix per veure el límits, en la meva opinió molt ben fonamentats, de la autonomia local.

del Tribunal Constitucional 32/1981 de 28 de juliol. En el seu fonament jurídic 4 recalca *“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.”*

A través d'aquesta sentència, s'observa la limitació de l'autonomia local vinculada als interessos locals i supralocals. Tot i que acota el significat de la limitació, el concepte d'autonomia local segueix sent indeterminat, la qual cosa porta al no consens doctrinal.³

La indeterminació de l'autonomia local, esmentada anteriorment, no facilita la comprensió de la autonomia financera dels municipis. Tot i així, aquesta està més ben especificada gràcies a la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Hem d'entendre per autonomia financera tant la capacitat per obtenir els seus ingressos, com la capacitat per distribuir-los amb allò que es cregui oportú.⁴

Aquest principi no està protegit constitucionalment, ho deixa clar el TC a la sentència 48/2004 de 25 de març. En el fonament jurídic 10 constata: *“Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, ...”*. No obstant això, no hem de pensar que no l'hem de tenir en compte a l'hora de parlar d'autonomia local, ja que és summament important per entendre el funcionament d'aquestes.

Per últim, hem d'esmentar la sentència que limita l'autonomia financera local en relació a les despeses.. El Tribunal Constitucional a través de la sentència 130/2013 de 4 de juny esmenta: *“...la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos*

³ PABLOS MATEOS, FÁTIMA, esmenta que existeix tant una autonomia administrativa com política, posició de bona part de la doctrina. “Tesis Doctoral: Autonomia y suficiencia financiera en la hacienda local”, Universidad de Extremadura, 2015. (p.96) Tot i així al observar la citada STC 4/1981, sembla que es decanta per una autonomia solament administrativa.

⁴ CIRIERO SOLETO, F. J., Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria. (Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136,3339, nº Extra 31, 2018) (p. 526) afirma “La autonomía financiera de los entes locales se debe considerar en un doble aspecto: la capacidad de obtener sus propios ingresos y la potestad de destinarlos al fin que se estime oportuno, dentro de sus competencias.”

(art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC [134/2011](#), de 20 de julio) y control (art. 136 CE).”

En conclusió, tot i no estar protegit per la CE, el principi d'autonomia financera local està més determinat que l'autonomia local, la qual encara pateix de certa indeterminació.

A més, hem de tenir present que la suficiència financera és vital per entendre la relació entre ingressos, despeses i finalitats dels nostres ajuntaments. Es tracte d'un principi protegit constitucionalment, com recorda la STC 237/1992 de 15 de desembre, els municipis i províncies tenen garantida constitucionalment la suficiència financera.⁵

Per altre banda, la Carta Europea d'Autonomia Local en el seu article 9é constata: *“Les Entitats Locals tenen dret, en el marc de la política econòmica nacional, a tenir recursos propis suficients dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències.”*

Quan es parla sobre aquest principi, s'està expressant que l'administració ha de tenir els recursos suficients per poder realitzar les seves funcions. Com esmenta l'anterior sentència, hi ha una estreta relació entre mitjans i fins. Per tant, trobem una relació molt profunda entre autonomia local i suficiència financera, ja que en relació a les competències que s'hagin adquirit i com s'hagin portat a terme, caldran més recursos o menys. La correlació entre una i altre és tant forta, que és difícil entendre el finançament local sense parlar de la seva relació.

En conseqüència aquesta relació, trobem que cada municipi gaudirà d'una suficiència financera única, ja que així s'haurà determinat a l'hora de fer valer el principi d'autonomia local⁶. Per tant, no trobem una limitació clara respecte aquest principi. A més, el Tribunal Constitucional deixa algunes qüestions en mans de la política a l'hora de resoldre conflictes en relació a aquest principi.

⁵ La sentència resol sobre un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de Pressupostos de l'Estat del 1986. Entre d'altres, s'impugnen dos articles els quals estableixen coeficients per repartir ingressos a les administracions locals. La Junta de Galicia diu que ells han de decidir com es reparteixen els diners, però al fonament jurídic 6, el tribunal remarca que *“...incumbe al Estado, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, hacer efectivos y conjugar el principio de suficiencia de las Haciendas locales..”*. Per tant, l'Estat és el que vetlla perquè la suficiència financera local sigui una realitat.

⁶ Un clar exemple el trobem a l'article 125 TRLRHL, on es dota als denominats municipis turístics de més recursos, ja que han de satisfer més serveis en temporades on la seva població augmenta de forma notable.

2.2 Els ingressos locals

Abans d'entrar a parlar específicament de l'Impost sobre Béns Immobles, és necessari observar de quins ingressos disposen les entitats locals.

L'article 59 del TRLRHL diferencia els impostos municipals en dos, els obligatoris i els potestatis. Com a obligatoris enumera l'Impost sobre Béns Immobles (IBI), l'Impost sobre Activitats Econòmiques (IAE) i l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVTM). Per altre banda, trobem l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres (ICIO) i l'Impost sobre l'Increment del Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana (IIVTNU). A més, també podran exigir l'impost sobre despeses sumptuàries, en la modalitat que gravi l'aprofitament de les cotes de caça i pesca, contemplat a la disposició transitòria sisena del TRLRHL.

És a dir, la legislació ens marca tres impostos els quals trobarem sempre en els ajuntaments i tres impostos els quals l'ajuntament té autonomia per exigir-los o no.

Els impostos enumerats els trobem desenvolupats als articles 60 TRLRHL i ss. del mateix text refós, més endavant analitzarem alguns dels articles quan ens centrem en l'Impost sobre Béns Immobles.

Hem de tenir present que també s'obtenen ingressos a través de les cessions de rendiment d'impostos estatals i autonòmics, com és el cas de l'IRPF, IVA, entre altres.

A part dels impostos, també trobem altres tributs, els quals l'ajuntament aprofita per millorar els seus ingressos, com ara les taxes.

El concepte de taxa la trobem a l'article 2.2, lletra a) de la Llei General Tributària, en endavant LGT: *"Taxes són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic que es refereixin a l'obligat tributari, l'afectin o el beneficiïn de manera particular, quan els serveis o les activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als obligats tributaris o no es prestin o es realitzin pel sector privat."*

Per altre banda trobem les contribucions especials, com indica l'article 2.2, lletra b) de la LGT, ens trobem davant d'una contribució especial quan gràcies a la realització de certes

actuacions en l'àmbit públic, l'obligat tributari aconsegueixi un benefici econòmic o augmenti el valor dels seus béns.⁷

Apart del tributs, un altre tipus d'ingrés són els preus públics. Quan una administració ofereix un servei i cobra una quantitat per utilitzar-lo, de la mateixa manera que faria una entitat privada, ens trobem davant d'un preu públic. Podem observar una definició més detallada a l'article 24 de la Llei 8/1989, de taxes i preus públics.⁸

Quan parlem d'altres ingressos ens referim a multes imposades pels ajuntament, vendes, altres reintegraments, etc.

Per altre banda, trobem les transferències, a la redacció dels pressupostos es en corrents (apartat 4) i de capital (apartat 7).

L'ajuntament rep ingressos per part d'altres administracions o persones, tant físiques com jurídiques, en ambdós casos per finançar-se. No obstant això, la diferència la trobem en la finalitat d'aquests ingressos. Les transferències corrents s'utilitzen per finançar aquelles actuacions recurrents en el si de la administració, com són els salaris dels treballadors, entre altres. Per altre banda, les transferències de capital s'utilitzen per projectes a llarg termini que suposen una despesa elevada per a la administració, un exemple seria la construcció d'infraestructures de gran volum.

Un altre font de finançament són els ingressos patrimonials, els quals són aquells que obté l'ajuntament a través de l'explotació del seus béns patrimonials. No els hem de confondre amb els béns de domini o ús públic, ja que aquests en principi no estan destinats a generar ingressos. Per la seva banda, els ingressos patrimonials es regulen a través el Dret Privat. Com a exemple d'aquesta tipologia d'ingressos trobem el cobrament de rendes, concessions, dividendes provinents d'empreses, entre d'altres.

⁷ DE VICENTE DE LA CASA, F. recorda que les contribucions especials graven una capacitat econòmica que es manifesta com a conseqüència d'una actuació administrativa. "La concurrència y articulación de los impuestos locales con otros tributos del sistema fiscal español." (Aranzadi, 2014), (p. 54)

⁸ "Tindran la consideració de preus públics les contraprestacions pecuniàries que es satisfacin per la prestació de serveis o la realització d'activitats efectuades en règim de Dret públic quan, prestant-se també tals serveis o activitats pel sector privat, siguin de sol·licitud voluntària per part dels administradors." (Llei de taxes i preus públics, 1989, Article 24)

Per altre banda, quan l'administració es desprèn de béns de capital, ens trobem davant d'una venda d'inversions reals.

En aquest cas parlem d'ingressos que l'ajuntament obté a partir d'operacions financeres. A l'actiu trobem venda d'accions, devolucions de crèdit, etc. És a l'actiu financer, on trobarem el romanent de tresoreria⁹, és a dir els diners que no s'han gastat. Per altre banda, en el passiu trobem aquells diners que rep l'administració quan demana un crèdit.

2.3 Aspectes a considerar

Com hem pogut observar, el finançament local es base en dos principis, el d'autonomia local i el de suficiència financera, recolzats per la legislació i jurisprudència citada anteriorment. A l'hora d'observar els ingressos d'un ajuntament, la forma més ràpida és a través dels seus pressupostos, sobretot quan ja estan liquidats. Per tenir una idea més clara del pes de cada capítol, és adient indicar quina ha estat la mitjana percentual dels últims 10 anys a l'ajuntament de Barcelona: Impostos directes (36,59%), Impostos indirectes (2,40%), Taxes i altres ingressos (12,16%), Transferències corrents (39,56%), Ingressos patrimonials (2,42%), Venda d'inversions reals (0,26%), Transferències de capital (1,83%), Actius financers (0,02%), Passius financers (4,75%).

Si observem la situació de Barcelona i Madrid, veiem que quasi la meitat dels seus ingressos provenen d'impostos, tot i que no sempre ha estat així. Si analitzem els ingressos de fa cinc o deu anys, trobem que rondava el 40%. Aquest increment dels impostos dins els ingressos locals dona per bo l'article 142 CE, deixant clar que fonamentalment es nodreixen a través d'impostos.

3. L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES

Al observar els ingressos d'un ajuntament ens adonem que l'impost sobre béns immobles, en endavant IBI, és fonamental per entendre com es finança dita administració local. Del total dels ingressos de l'ajuntament de Barcelona, el 24% prové de l'IBI i si observem l'ajuntament de

⁹ Els citats romanents de tresoreria van ser el focus de controvèrsia pel repartiment de les ajudes, a causa de la COVID, als ajuntaments. A través del Decret 27/2020, el govern estatal, volia que els ajuntaments amb romanent els cedissin a l'Estat en forma de préstec a 10 o 15 anys vista, a canvi de les ajudes COVID. Aquest decret va ser derogat pel Congrés dels Diputats el 10 de setembre de 2020.

Madrid, el percentatge puja al 29%. Al comparar-ho amb els pressupostos de l'Estat, podem veure que al sumar l'IVA i l'IRPF s'arriba al 23% del total dels ingressos.

Per tant, estem davant la font d'ingressos més important dels ajuntaments. És obvi, que d'aquest dependrà bona part de l'economia d'un ajuntament.

3.1 Normativa i naturalesa

Les fonts normatives de l'IBI les trobem principalment en 3 documents jurídics, TRLRHL, el Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei del Cadastre Immobiliari, (en endavant, TRLCI), i el Reial Decret 417/2006, de 7 d'abril, amb el que es desenvolupa el TRLCI.

Al TRLRHL és on trobarem desenvolupada la normativa de l'IBI. No obstant això, en els altres dos Reials decrets trobarem un aspecte tant important com problemàtic, la seva quantificació.

L'article 60 TRLRHL constata, "L'Impost sobre Béns Immobles és un tribut directe de caràcter real que grava el valor dels béns immobles en els termes establerts a la llei." Definició molt semblant feia l'antiga Llei 39/1988, reguladora de les Hisendes Locals en el seu article 61, a partir del qual neix l'impost.

En definitiva, ens trobem davant d'un impost directe, real, objectiu, municipal, obligatori i de gestió compartida. Característiques que anirem citant al llarg del treball.

La obligatorietat per part dels ajuntaments ho és sense la necessitat d'ordenança, no obstant això, la majoria d'ajuntaments l'aproven per tal de poder regular amb més detall l'impost.

També hem de remarcar que es tracte d'un impost patrimonial, ja que grava els béns a través del seu valor. Això ens pot portar a la doble imposició, en relació a l'Impost sobre el Patrimoni. Tot i així, la sentència del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de desembre, en el fonament jurídic 23 resol't dita controvèrsia. Primer de tot, recalca que la prohibició de la doble imposició recau sobre impostos estatals i autonòmics, no sent aquest el cas. En segon lloc, esmenta que els fets imposables no coincideixen entre un i altre¹⁰. L'Impost sobre el Patrimoni és un impost

¹⁰ DE VICENTE DE LA CASA, F., "La concurrencia y articulación de los impuestos locales con otros tributos del sistema fiscal español.", (p. 183-184) recull doctrina que es posiciona en contra d'aquesta afirmació. En concret, ens cita els tres autors següents: CHECA GONZALEZ, afirma que pel menys es part coincideixen els seus fets imposables, ja que els dos tenen el mateix objecte imposable, els béns immobles. A més, FERNÁNDEZ JUNQUERA el descriu l'IBI com un impost parcial a l'IP, ja que en comptes de gravar tots els

directe de naturalesa personal que grava el patrimoni net de la persona física que en sigui el titular. Per altre banda, l'IBI és un impost directe de caràcter real que grava la propietat de béns immobles rústics o urbans.

Per últim esmentar, que l'objecte del tribut són els béns immobles rústics o urbans i els béns de característiques especials. La definició la trobem a l'article 6 del TRLCI.¹¹

3.2 Fet imposable

El fet imposable, el trobem definit a l'article 61.1 de la TRLRHL:

1. Constitueix el fet imposable de l'impost la titularitat dels drets següents sobre els béns immobles rústics i urbans i sobre els immobles de característiques especials:

béns d'un subjecte passiu, només en grava d'un tipus. Per últim, GÓMEZ DE LORENZO, recalca que l'IBI es un impost sobre el patrimoni, ja que es grava en base a la titularitat i no pas en base als seus rendiments. Tot i acolíssim aquestes afirmacions com a certes, encara ens podríem escudar en que no hi ha doble imposició, ja que es tractaria d'una concurrència entre un impost estatal i un de local.

¹¹ "1. Als exclusius efectes cadastrals, té la consideració de bé immoble la parcel·la o porció de sòl d'una mateixa naturalesa, enclavada en un terme municipal i tancada per una línia poligonal que delimita, a tals efectes, l'àmbit espacial del dret de propietat d'un propietari o de diversos pro indiviso i, en el seu cas, les construccions emplaçades en aquest àmbit, qualsevol que sigui el seu amo, i amb independència d'altres drets que recaiguin sobre l'immoble. 2.. Tindran també la consideració de béns immobles: a) Els diferents elements privatis que siguin susceptibles d'aprofitament independent, sotmesos al règim especial de propietat horitzontal, així com el conjunt constituït per diferents elements privatis mútuament vinculats i adquirits en unitat d'acte i, en les condicions que reglamentàriament es determinin, els trasters i les places d'estacionament en pro indiviso adscrits a l'ús i gaudi exclusiu i permanent d'un titular. L'atribució dels elements comuns als respectius immobles, únicament als efectes de la seva valoració cadastral, es realitzarà en la forma que es determini reglamentàriament. b) Els compresos en l'article 8 d'aquesta Llei. c) L'àmbit espacial d'un dret de superfície i el d'una concessió administrativa sobre els béns immobles o sobre els serveis públics als quals es trobin afectes, tret que es donin els supòsits previstos en les lletres anteriors. 3. A cada bé immoble se li assignarà com a identificador una referència cadastral, constituïda per un codi alfanumèric que permet situar-lo inequívocament en la cartografia oficial del Cadastre. Aquesta identificació haurà de figurar en tots els documents que reflecteixin relacions de naturalesa econòmica o amb transcendència tributària vinculades a l'immoble, conforme estableix el títol V d'aquesta Llei. 4. Els béns immobles es classifiquen cadastralment en urbans, rústics i de característiques especials." (Llei del Cadastre Immobiliari, 2004, Article 6)

- a. D'una concessió administrativa sobre els immobles o sobre els serveis públics a què estiguin afectes.
- b. D'un dret real de superfície.
- c. D'un dret real d'usdefruit.
- d. Del dret de propietat.

Com esmenta el punt següent, quan es realitzi el fet imposable per un dels punts, els següents estaran no subjectes a l'impost, seguint l'ordre que ens marca l'article 61.1 TRLRHL.

També trobem altres supòsits de no subjecció al punt 5 del mateix article. Entre aquests, trobem les carreteres, camins, béns de domini públic marítims que siguin d'aprofitament gratuït, béns de domini públic dels que l'ajuntament en sigui propietari i siguin d'ús públic, béns de domini públic afectes a un servei públic gestionat directament per l'ajuntament, excepte quan es tracti d'immobles cedits a tercers mitjançant contraprestació i béns patrimonials excepte els cedits a tercers mitjançant contraprestació.

Per tant, estaran subjectes aquells immobles que l'ajuntament arrendi a tercers, com ara l'arrendament de locals o habitatges.

Per altre banda, hem de tenir clar que en aquells supòsits que un bé immobles es trobi entre dos municipis diferents, s'imputarà el valor cadastral en base a la superfície ubicada a cada municipi. D'aquesta manera no es vulnera el principi de territorialitat.

Un altre aspecte clau per parlar del fet imposable, són les exempcions. Aquestes estan recollides a l'article 62 TRLRHL. Trobem tres tipus d'exempcions diferents, les que s'apliquen de forma automàtica (62.1), les que s'apliquen mitjançant sol·licitud prèvia (62.2) i les exempcions potestatives (62.3 i 62.4).

Pel que fa a **les exempcions de reconeixement automàtic**, trobem una llista de sis supòsits a l'apartat 1 de l'article 62. Entre aquestes trobem, els béns immobles de la Creu Roja Espanyola, els de l'Església Catòlica i altres associacions confessionals no catòliques que desfruitin d'acords de cooperació amb l'Estat, immobles que siguin propietat de l'Estat, CCAA o entitats locals i que estiguin afectes a la seguretat ciutadana o defensa nacional, als serveis educatius o penitenciaris, etc.

Parlem de béns immobles com ara els que s'utilitzin per l'expedició del DNI, esglésies, presons, etc.

D'altra banda, trobem **les exempcions prèvia sol·licitud**, recollides a l'apartat 2 separades en 3 supòsits. Béns immobles que es destinin a l'ensenyament per centres docents acollits al règim de concert educatiu, només per la superfície afectada a l'ensenyament concertat, els béns declarats expressament i individualitzadament monument o jardí històric d'interès cultural a través de l'article 9 de la Llei de Patrimoni històric espanyol i inscrits al registre general, així com els inclosos a la disposició addicional primera, segona i cinquena de la mateixa llei. Per últim trobem la superfície dels forests en que es duguin a terme repoblacions forestals o regeneració de masses arbrades subjectes a projectes d'ordenació o plans tècnics aprovats per l'Administració territorial.

Pel que fa a l'exempció dels centres educatius, queden fora els centres privats, ja que no estan acollits al règim de concert educatiu, no així els concertats que ho estan de forma parcial. També quedaran fora dels supòsits d'exempció aquells béns que es trobin en un conjunt històric, però no estiguin recollits com a patrimoni històric de forma individual, com podria ser el local de venda d'entrades.

A més, esmentar que trobem altres exempcions mitjançant sol·licitud prèvia a l'article 2 de la Llei 49/2002 de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense ànim de lucre i dels incentius fiscals al mecenatge. No obstant això, és necessari que els béns immobles no es trobin afectats a explotacions econòmiques no exemptes de l'Impost de Societats, com ara els béns de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.¹²

Per últim, trobem les exempcions potestatives, recollides a l'apartat 3 i 4. Els ajuntaments les podran establir a través d'ordenances fiscals. Trobem l'exempció de béns de titularitat dels centres sanitaris públics, quan estiguin afectats per complir amb els seus fins específics. A més, per raó de criteris d'eficiència i gestió, es poden establir exempcions a aquells béns la quota líquida dels quals no superi una quantia determinada. En aquests casos cada ajuntament podrà establir el límit que consideri a través d'ordenança fiscal.¹³

¹² MERINO JARA, I. i MANZANO SILVA, E. (2014). Impuesto sobre bienes inmuebles. *Los tributos locales y el régimen fiscal de los ayuntamientos* (p. 48). Lex Nova, S.A. (Ed.)

¹³ *Ibid.* (p. 49) Recorden que no s'estableix cap límit als ajuntaments, ja que els costos de gestió seran molt diferents entre uns i altres.

3.3 Obligats tributaris

Trobem quatre obligats tributaris, el contribuent, el substitut, un responsable subsidiari i un responsable solidari. D'aquesta manera és més fàcil que el pagament del tribut es faci efectiu.

L'article 63 TRLRHL, en el seu apartat primer ens defineix la condició de contribuent:

1. Són subjectes passius, a títol de contribuents, les persones naturals i jurídiques i les entitats a què es refereix l'article 35.4 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, que tinguin la titularitat del dret que, en cada cas, sigui constitutiu del fet imposable d'aquest impost.

És a dir, haurem d'observar l'article 61 TRLRHL, citat anteriorment, per tal de saber qui és el contribuent, que anirà relacionat amb la titularitat del dret que ostenti. També ho podem observar a través de l'article 9 del TRLCI, ja que menciona els diferents titulars cadastrals, tot i que no ho fa amb l'ordre estipulat a l'article 61.

Com recordarem més endavant, s'haurà de mirar la titularitat en el moment de la meritació, en aquest cas l'1 de gener. No obstant això, en algunes situacions com ara la compravenda d'immobles, es pacta el prorrateig de la quota entre el venedor i el comprador, com també en el cas que no hi hagi pacte en contrari. Així ho remarca la sentència del Tribunal Suprem 409/2016, de 15 de juny, en el fonament jurídic sisè.¹⁴

Quan parlem de béns immobles en edificis de règim de propietat horitzontal, cadascuna de les porcions es tracten per separat, afegint-hi la part que els hi toqui respecte les zones comunes.¹⁵

En el cas de concurrència de diversos concessionaris sobre un mateix immoble de característiques especials, és substitut del contribuent el que hagi de satisfer el cànon més alt. Així ho recull l'article 63 TRLRHL, no obstant això, el substitut podrà repercutir la càrrega tributària suportada en base a les normes de dret comú.

¹⁴ El Tribunal Constitucional en la sentència 409/2016 fa la següent afirmació: "Por ello la regla general, en caso de ausencia de pacto en contrario, será que el vendedor que abone el IBI podrá repercutirlo sobre el comprador, en proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad dominical y por el tiempo que lo sea."

¹⁵ CONCHEIRO DEL RÍO, J. (2008). El impuesto sobre bienes inmuebles. *El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles*. (p. 677). Bosch, S.A. (Ed.).

L'administració està obligada a notificar al substitut respecte la valoració cadastral de l'immoble. En cas contrari, es consideraria que la liquidació és improcedent.

En el cas de compravenda, l'adquirent esdevindrà responsable subsidiari i s'haurà de fer càrrec de les quotes no pagades en relació al bé immoble adquirit quan el deutor principal es declari en fallida. Sempre que no hagi prescrit el crèdit i quedant limitada, la responsabilitat, al valor del bé immoble.¹⁶

Per tant, és important tenir en compte que el notari està obligat a informar si hi ha deutes pendents sobre el bé immoble a l'hora de la compravenda.

Per últim, seran responsables solidaris de la quota de l'impost i en proporció a les seves participacions els coparticips o cotitulars de les entitats sense personalitat si figuren inscrits al cadastre immobiliari. En cas contrari es repartiran a parts iguals. Així ho estableix l'article 64. D'aquesta manera s'incentiva a que estiguin inscrits al Cadastre immobiliari, fet que ajuda a la gestió de l'impost.

En conclusió, normalment es farà càrrec del pagament el contribuent. No obstant, en alguns casos concrets se'n farà càrrec el substitut o responsable. D'aquesta manera l'administració s'assegura el pagament de la quota, ja que és una part important dels ingressos d'aquesta.

3.4 Elements de quantificació

Dins els elements de quantificació trobem la **base imposable**, definida a l'article 65 TRLRHL, constituïda pel valor cadastral dels béns immobles determinat a través de les normes del Cadastre immobiliari.

Per determinar el valor cadastral, es tenen en compte els cinc criteris establerts a l'article 23.1 TRLCI:

1. Per determinar el valor cadastral s'han de tenir en compte els criteris següents:

a) La localització de l'immoble, les circumstàncies urbanístiques que afectin el sòl i la seva aptitud per a la producció.

¹⁶ MERINO I JARA i MANZANO SILVA, recorden que no s'extén a la resta de patrimoni del posseïdor.

b) El cost d'execució material de les construccions, els beneficis de la contracta, els honoraris professionals i els tributs que graven la construcció, l'ús, la qualitat i l'antiguitat de l'edificació, així com el caràcter historicoartístic o altres condicions de les edificacions.

c) Les despeses de producció i beneficis de l'activitat empresarial de promoció, o els factors que corresponguin en els casos d'inexistència de la citada promoció.

d) Les circumstàncies i els valors del mercat.

e) Qualsevol altre factor rellevant que reglamentàriament es determini.

El citat valor, no pot superar el valor de mercat de l'immoble lliure de càrregues. Així mateix en els casos d'immobles amb preu de venda limitat, com ara els habitatges de protecció oficial, no podrà superar el preu esmentat.

Aquest valor es determina a través de ponències, normalment desenvolupades per la Direcció General del Cadastre, les quals recullen els criteris per determinar el valor cadastral. En trobem de totals, parcials o específiques, depenent de si afecte a tots els béns immobles d'un mateix grup o per el contrari només a alguns. Aquestes ponències solen ser d'àmbit municipal. De fet, abans d'aprovar-se l'ajuntament n'ha de fer un informe. Un cop aprovades s'han de publicar als Butlletins oficials corresponents i es podran recórrer a través de la via econòmica-administrativa.

Quan s'estableixin noves ponències de valor, conseqüentment canviarà el valor cadastral dels immobles. Aquest nou valor cadastral s'haurà de notificar individualment als titulars cadastrals, els quals hi podran recórrer en via econòmica-administrativa.

Quan hi hagi una diferència important entre el valor cadastral i el valor de mercat, es podrà dur a terme un procediment de valoració col·lectiva, recollida als articles 28, 29 i 30 TRLCI. En finalitzar-se la valoració, s'han de notificar tant la base imposable com la liquidable.¹⁷

Els canvis de valor cadastral solen ser a l'alça, per aquest motiu s'han estipulat unes reduccions automàtiques en els casos que aquests canvis suposin un augment de la base liquidable de l'impost. Aquesta reducció té una durada de 9 anys, on s'aplicaran uns coeficients reductors a la diferència entre la base antiga i la nova. El primer any el coeficient serà de 0,9 i el segon any de

¹⁷ RUBIO ARTIGA, C. (2020). La base imponible del Impuesto sobre Bienes inmuebles. (Treball de fi de grau). Facultad de Derecho de Zaragoza. (p. 20) constata que "La Dirección General del Catastro define el procedimiento de valoración colectiva de carácter general como el proceso mediante el cual se actualizan simultáneamente los valores catastrales de todos los inmuebles de una misma clase de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y referenciarlos uniformemente con los valores de mercado."

0,8 i així successivament fins al novè. D'aquesta manera, la base liquidable va pujant de quantia progressivament i no suposa un canvi tant brusc envers el contribuent. Pel que fa als béns immobles de característiques especials, només s'aplicarà si el nou valor supera al doble de l'antic valor. Així ho esmenta el fonament jurídic 4 de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de data 31 d'octubre de 2012. Tot i que l'article 67.4 TRLRHL, constava que aquesta reducció no era aplicable als immobles de característiques especials, al 2007 es va derogar i es va establir el criteri esmentat anteriorment. D'aquesta manera Espanya s'apropava a l'harmonització internacional en matèria comptable.

Aquesta reducció, s'aplica al primer any de vigència dels nous valors cadastrals.

El següent pas, és observar quin és el **tipus de gravamen** de l'impost. Sobre aquesta qüestió l'autonomia local i juga un paper important, ja que els ajuntaments tenen certa discrecionalitat per establir el tipus de gravamen que creguin oportú. En cas que els ajuntament no estableixin cap tipus de gravamen serà d'aplicació el supletori, marcat a la llei.

L'article 72 TRLRHL esmenta els tipus màxims, mínims i supletoris per cada tipus de bé immoble, així com també els seus recàrrecs. Pel que fa als béns de naturalesa urbana, el màxim és de 1,1% i el mínim i el supletori del 0,4%; pels de naturalesa rústica, el màxim és de 0,9% i el mínim i el supletori del 0,3%; pels de característiques especials, el màxim és 1,3%, el supletori és 0,6% i el mínim del 0,4%. Al observar aquests tipus podem veure que el legislador beneficia o perjudica a certs immobles segons la seva naturalesa.

Per altra banda es podran sumar recàrrecs a aquests tipus en 4 casos recollits al mateix article. En municipis que siguin capital de província o comunitat autònoma es podrà sumar 0,07% al béns urbans i 0,06% als rústics; si els municipis presten serveis de transport públic col·lectiu de superfície, 0,07% i 0,06%; si els municipis presenten més serveis d'aquells a què estan obligats segons la llei 7/1985, 0,06% i 0,06% i per últim aquells municipis en què els terrenys de naturalesa rústica representen més del 80% de la superfície total del terme disposaran d'un recàrrec del 0,15% pels béns immobles de naturalesa rústica. Com a màxim trobarem un tipus de gravamen, en relació als béns urbans de un 1,3% i dels rústics de l'1,23%, tot i que és difícil, si no impossible, que una capital de província o comunitat autònoma tingui un percentatge tant gran de naturalesa rústica. Per tant, la discrecionalitat a l'hora d'establir el tipus de gravamen serà més gran en uns municipis que en altres.

Per últim, es podrà estipular un recàrrec de fins al 50% de la quota líquida a aquells immobles desocupats. D'aquesta manera s'incentiva a que els propietaris arrendin el seu immoble i així disminuir el preu dels lloguers.¹⁸

Per altra banda, també trobem **bonificacions** per tal de disminuir la quota íntegra de l'impost. Se n'estableixen de dos tipus, les obligatòries (art.73) i les potestatives (art.74).

A les bonificacions obligatòries trobem aquells immobles que constitueixin l'objecte de l'activitat de les empreses d'urbanització, construcció i promoció immobiliària tant d'obra nova com de rehabilitació equiparable a aquesta, i no figurin entre els béns del seu immobilitzat, els habitatges de protecció oficial i equiparables i els béns rústics de les cooperatives agràries i d'explotació comunitària de la terra.

També trobem bonificacions potestatives, els ajuntaments tenen la potestat d'aplicar-les mitjançant ordenances fiscals. Entre aquestes trobem bonificacions per disminuir l'impacte de nous valors cadastrals, bonificacions per famílies nombroses i immobles que tinguin instal·lats sistemes d'aprofitament tèrmic o elèctric, entre altres bonificacions.

3.5 Període impositiu i meritació

El període impositiu de l'IBI va de l'1 de gener fins el 31 de gener. Tanmateix, la seva meritació es produeix cada 1 de gener, cal recordar que es tracta d'un impost periòdic. Per tant, el subjecte passiu a 1 de gener s'haurà de fer càrrec del pagament del tribut, sense importar quan temps porti sent-ho, no es prorrateja la quota amb els antics subjectes passius.

¹⁸ Recordar, la necessitat de definir el concepte d'habitatge buit o desocupat per part de les comunitats autònomes. En el cas que no estigui definit, els ajuntaments no poden aplicar el recàrrec. En el cas de Catalunya la definició la trobem al Decret Llei 17/2019. "Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat o la possessió de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge, llevat del cas que la persona propietària acrediti haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans de complir-se el termini per considerar l'habitatge buit."

En el cas que es produeixi una compravenda del bé immoble, però no es faci constar al cadastre, si ja s'ha fet el canvi en via civil, serà l'adquirent el que es farà càrrec de la quota. Així ho fan constar les sentències del Tribunal Suprem de 20 de setembre de 2001 i de 6 d'octubre de 2010.¹⁹

3.6 Gestió

Recollida a l'article 77 del TRLRHL, és compartida entre l'Estat i els ajuntaments²⁰. El Padró és molt important per a una bona gestió, a més de formar-se anualment, serà notificat a les entitats gestores abans de l'1 de març.

Pel que fa a l'Administració de l'Estat, s'encarrega de les tasques referides a la gestió cadastral, les quals inclouen la formació del Padró. Per altra banda, els ajuntaments s'encarreguen de la gestió tributària, recollida a l'article citat anteriorment. Tot i així, ambdues administracions podran col·laborar per facilitar la gestió de l'impost.

Tot i que la recaptació se la queda l'ajuntament, gràcies a la col·laboració de l'Administració de l'Estat, la gestió de l'impost és més fàcil i àgil, sobretot per aquells ajuntaments amb menys recursos.

4. L'EVOLUCIÓ DE L'IBI ELS ÚLTIMS ANYS

Com he exposat en l'apartat anterior, l'Impost sobre Béns Immobles té un paper molt important en ciutats com ara Barcelona i Madrid. Tanmateix, no és menys la importància que té en la resta de municipis de l'estat espanyol. En concret, estem parlant del 25,63% del total d'ingressos dels ajuntaments l'any 2019.

¹⁹ MERINO JARA, I. i MANZANO SILVA, E. (2014). Impuesto sobre bienes inmuebles. *Los tributos locales y el régimen fiscal de los ayuntamientos* (p. 66-67). Lex Nova, S.A. (Ed.).

²⁰ CONCEIRO DEL RÍO, J. (2008). El impuesto sobre bienes inmuebles. *El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles*. (p. 915). Bosch, S.A. (Ed.) expressa: "Ha sido muy discutida esta dualidad de gestiones, y muy particularmente la atribución al Estado de una de ellas. Las críticas radican fundamentalmente en entender que esta dualidad supone una limitación il·legal de la autonomía financiera de los Entes Locales."

Així mateix, també té molta rellevància al comparar-ho amb altres tributs. Fet destacable, ja que els tributs propis gaudeixen de cert pes dins els ingressos municipals.²¹ Sobretot quan parlem dels impostos. Dins d'aquests actualment l'IBI conforme el 61,01% del total en termes de recaptació. Per últim, destacar el paper dels impostos, ja que conformen el 42% del total d'ingressos gràcies a l'augment de l'IBI els últims anys.

Per exposar adequadament l'evolució que ha sofert l'Impost sobre Béns Immobles els darrers anys, he dividit el capítol en tres parts. En la primera part, exposaré l'evolució en termes absoluts. En la segona, ho compararé amb el total d'ingressos i per últim, respecte altres tributs.

4.1 Evolució general

Com ja ens venia dient la Comissió d'Experts per la reforma del model de finançament local l'any 2017, en termes absoluts, l'impost ha anat augmentant de forma significativa en tots els seus aspectes.²² Si els experts destacaven que l'any 2015 s'havien recaptat 12.807, tot i que les dades

²¹ DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. Revista asturiana de economía. NÚM. 41 (p. 114) ressaltava la seva importància al analitzar els municipis de més de 50.000 habitants: "Se aprecia la importancia de los tributos propios en el total de ingresos municipales, más del 50%, y la supremacia del IBI como principal recurso tributario local, tal y como advertíamos ya al comienzo del trabajo para el conjunto de municipios españoles."

²² URBANEJA VIDALES, L. (2020). La subordinación del IBI: incidencia catastral y urbanística en la gestión tributaria. Tributos Locales. Núm. 143 (p. 71). Recull com la Comissió destacava l'evolució de l'IBI els últims anys: "En este sentido, la Comisión de Expertos ha destacado la evolución del Impuesto sobre Bienes Inmuebles << que aumenta en el período un 136,1%, pasando de recaudar 5.425 millones de euros en 2004 a 12.807 millones en 2015>>. Además, << desde el inicio de las crisis y hasta 2016, el número de inmuebles urbanos con referencia catastral ha crecido un 13,9%, con un mayor aumento en los Municipios de 20.000 a 50.000 habitantes (19,8%). En este mismo período, el valor catastral total ha aumentado un 38,3%, con incrementos cercanos al 65% en las ciudades de más de 500.000 habitantes, donde además, el valor del suelo ha crecido por encima del 82%. El valor catastral medio ha aumentado un 21,4%, con incrementos superiores al 52% en las grandes ciudades. La base imponible agregada del IBI ha aumentado un 39,7% (66,9% en Madrid y Barcelona) y la cuota líquida lo ha hecho en un 54,9% (71% en los pequeños Municipios). La cuota media por recibo del IBI ha pasado en este período de una media de 240 euros a 326 (35,9% de aumento) y en las grandes ciudades, de 383 euros a 583 (52,4%)>>."

oficials són de 12.040 milions d'euros, al 2019 continua augmentant i es situa a 12.914 milions d'euros. No obstant això, ja no hi ha els creixements dels anys posteriors a la crisi econòmica. Un clar exemple el trobem a Barcelona, on entre el 2015 i el 2019 la recaptació de l'impost a baixat degut a algunes bonificacions que es van aplicar, en previsió de la pujada del valor cadastral a partir del 2017. Com explicarem en el capítol 5, el valor cadastral és summament important a l'hora d'observar els canvis en la recaptació.

A més, tenint en compte la predicció que realitzava la doctora María José Portillo Navarro, situant la recaptació de l'IBI l'any 2012 en 222,1 euros per habitant²³, sent finalment 269 euros (segons dades del Ministeri d'Hisenda i l'Institut Nacional d'Estadística) Podem observar la forta pujada que es va produir durant aquests anys, la qual cosa va sorprendre a part de la doctrina. Tot i així, Portillo Navarro ja intuïa un augment de la recaptació com explicarem en el següent capítol.

4.2 Evolució respecte el total d'ingressos

Com he citat anteriorment, la recaptació de l'IBI al 2019 va ser del 25,65% dels ingressos locals a l'estat. No obstant això, és essencial observar si aquest fet és excepcional o es perllonga en el temps. Després d'analitzar les dades que emet el Ministeri d'Hisenda, he pogut constatar que aquest pes dins els ingressos municipals és quelcom que va en augment.

TAULA 1. PARTICIPACIÓ DE L'IBI EN ELS INGRESSOS MUNICIPALS

	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019
T. IBI	4.724€	6.029€	8.048€	10.341€	12.871€	13.939€	14.344€
T. Ingressos	31.546€	40.373€	52.614€	56.444€	46.684€	51.393€	55.968€
% IBI / Ingr.	14,98%	14,93%	15,30%	18,32%	27,57%	27,12%	25,63%

Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda), en base als drets nets reconeguts.

Tal com podem observar a la taula, l'IBI ha anat guanyant pes dins el finançament local, fins a arribar a establir-se a un nivell molt elevat. Aquesta forta dependència de l'impost pot ser un

²³PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. Tributos locales. Núm. 111 (p. 104) Predicció realitzada quan només es tenia constància de les dades finals de l'any 2010.

inconvenient a l'hora de proposar certes reformes, ja que podria afectar profundament les hisendes locals. Pel contrari, pot suposar un bon mecanisme de finançament gràcies a la seva estabilitat, fet que s'haurà d'avaluar individualment en cada ajuntament.

4.3 Evolució respecte el total de tributs

L'evolució del total de tributs també és molt interessant per observar el creixement, ja que podrem constatar si als altres tributs els hi ha succeït el mateix que a l'IBI.

Portillo Navarro al analitzar la citada evolució, recull els tres primers capítols dels pressupostos (1. impostos directes, 2. impostos indirectes i 3. taxes i altres ingressos), tot i que també s'hi englobin ingressos que no procedeixin de tributs. Per tal de poder comparar-ho amb l'escenari actual, utilitzarem el mateix sistema.

TAULA 2. PARTICIPACIÓ DE L'IBI EN ELS TRES PRIMERS CAPÍTOL PRESSUPOSTARIS

	2004	2008	2012	2019
IBI	29,5%	30,3%	42,37%	45,56%
IVTM	9,2%	8,2%	8,69%	7,53%
IIVTNU	5,6%	5,6%	4,53%	7,28%
IAE	5,6%	5,2%	5,34%	5,02%
ICIO	9,2%	10,6%	3,58%	3,16%

Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda) i de l'article Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales (pg. 98), en base a les previsions definitives, per tal de seguir el model de la Doctora Portillo.

Com podem observar, l'increment de l'IBI és un fet únic entre els impostos. Com exposa la doctora Portillo Navarro l'any 2013, el creixement de participació de l'IBI en els tributs recaptats pels ajuntaments ha estat espectacular els últims anys²⁴, frase que podríem reproduir de manera idèntica avui dia.

²⁴ PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. Tributos locales. Núm. 111 (p. 99)

Per últim, cal destacar que l'any 2005 l'IBI suposava el 47,24% dels impostos municipals, tal i com esmenta el professor Delgado Rivero²⁵. Actualment, en base a les dades més recents (any 2019), ens trobem que ha augmentat fins al 61,01% del total dels impostos. Xifra menys accentuada a Barcelona i Madrid amb un percentatge del 56,16% i 55,57% respectivament.

4.4 Aspectes a destacar

Per finalitzar aquest capítol és oportú realitzar un repàs la trajectòria de l'impost els últims anys. Com he exposat, ha tingut una forta pujada els darrers anys respecte el **total d'ingressos municipals**, assolint el punt màxim el 2013 (27,57%). Des de llavors, s'ha mantingut en valors pròxims al 26%. Percentatges molt alts si tenim en compte que abans de la crisi econòmica es situava a nivells pròxims al 15%.

Per altra banda, també hem pogut observar que segueix despuntant la seva recaptació al comparar-la amb **altres impostos o ingressos tributaris**. El seu pes dins dels tres primers capítols dels pressupostos s'ha disparat de manera exponencial, les seves causes les analitzarem en el següent capítol, on farem una mirada més profunda.

Per finalitzar, remarcar que en **termes absoluts** també s'està estabilitzant i fins i tot, recaptant menys que l'any anterior. Aquest fet es deu a certes qüestions pròpies d'aquest impost.

5. CAUSES DE L'EVOLUCIÓ

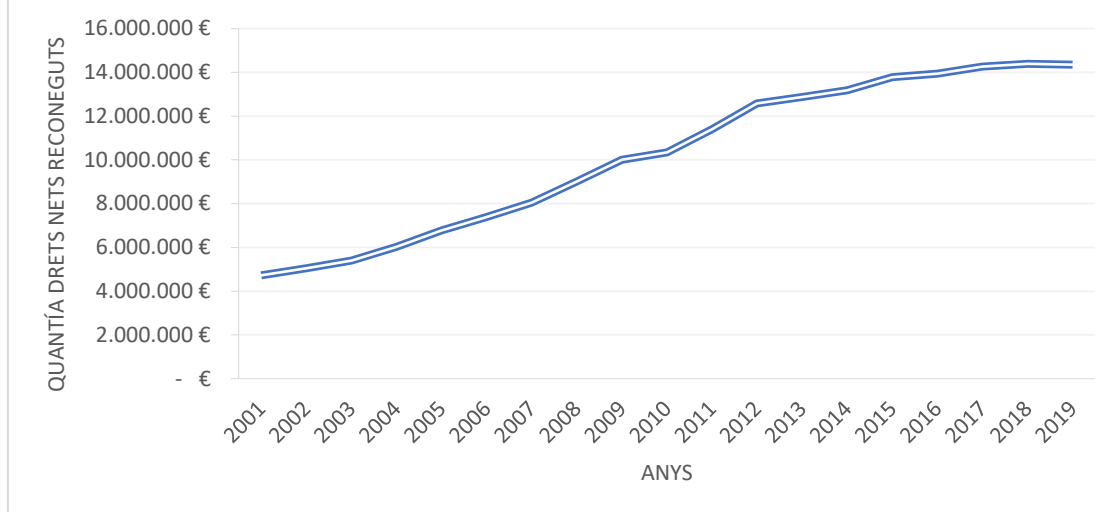
En aquest capítol analitzaré les causes que han provocat els canvis citats anteriorment, de tal manera que puguem observar si seguirà així els anys vinents.

5.1 Causes generals

Com hem pogut observar anteriorment, l'IBI puja contínuament la seva quantia en termes absoluts. Tot i així, els últims anys s'està frenant aquesta crescuda.

²⁵ DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. Revista asturiana de economía. NÚM. 41 (p. 110)

GRÀFIC 1. DRETS NETS RECONEGUTS EN CONCEPTE D'IBI (2001-2019)



Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda). Mesura: Milers d'euros.

Aquest increment és degut a la pujada del valor cadastral del immobles. Si bé alguns municipis han pujat el tipus de gravamen, aquesta no és la causa principal. Un exemple el trobem a Madrid on el tipus de gravamen en concepte de béns immobles de naturalesa urbana, estava al 0,604% al 2014, 0,5712% al 2015 i al 0,51% a partir del 2016 i fins a l'actualitat. Tot i la baixada dels tipus de gravamen, la recaptació no ha parat de pujar.

Un fet destacable, són les poques revisions cadastrals que s'han realitzat els últims anys. Hi ha moltes ciutats amb valors cadastrals de més de 15 anys, en són un exemple València (1998), Sevilla (2001), Alacant (1996), Vigo (1990). Segons dades de la Direcció General del Cadastre, el 55% dels béns immobles urbans se'ls va realitzar la última revisió cadastral fa 15 anys o més. És a dir, l'any 2006 o abans. No és un fet puntual, l'any 2008 ens trobàvem en una situació similar. Tanmateix, la normativa estipula que les revisions cadastrals s'han de realitzar cada 10 anys.²⁶

²⁶ DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. Revista asturiana de economía. NÚM. 41 (p. 116) Exposa que "Un aspecto muy destacado de este impuesto se refiere a la fecha de revisión de los valores catastrales, de modo que en 2008 continúan existiendo valores fechados en 1986 (a pesar de los 10 años estipulados en la normativa) y el año medio de revisión se sitúa en 2000, con los consiguientes efectos sobre la recaudación del tributo y su suficiencia dinámica."

Aquest és un problema que comparteixen la majoria de països occidentals. Països com Alemanya, França o Dinamarca viuen el mateix problema degut al cost que s'ha de suportar al realitzar aquestes revisions.²⁷

Això suposa un distanciament del valor cadastral respecte el valor real del bé immoble. De fet, el preu per metro quadrat l'any 2019 és similar al del 2004, segons Tinsa. Tot i així, s'ha recaptat més del doble que en aquell moment, sense que hi hagi hagut un augment significatiu del tipus de gravamen.

Bé doncs, com he exposat, no trobem res que ens indiqui que la pujada en termes absoluts es deu a l'augment del tipus de gravamen ni a l'augment de revisions cadastrals. És per aquest motiu que només ens falta observar els coeficients d'actualització del valor cadastral, determinats a través dels pressupostos generals de l'Estat i en els darrers anys per Real Decret- llei.

Els coeficients d'actualització es van anar aplicant de forma constant a través dels pressupostos generals de l'Estat. Des del 2000 al 2009 es va aplicar un coeficient de 1,02²⁸ de forma continua . Aquest coeficient era aplicable al valor determinat l'any anterior. D'aquesta forma, es va provocar un creixement continu de la recaptació de l'impost. Tot i que la bombolla immobiliària ja havia esclatat l'any 2018, no trobem coeficients negatius fins als pressupostos del 2014, fet que allunya a la valoració de l'immoble del valor real.

En definitiva, si observem els coeficients d'actualització del valor cadastral i els relacionem amb la recaptació de l'impost, podrem veure una forta correlació. Tot i ser el motiu principal, no ens podem oblidar que també hi ha altres causes que fan augmentar l'impost com ara la construcció de nous immobles, revisions cadastrals a l'alça, etc.

²⁷ BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. Universitat Pompeu Fabra (Tesis doctoral) (p. 261) Comenta que aquesta problemàtica és comuna en molts països degut a la càrrega financera que porta realitzar aquestes modificacions. Per tant, els valors cadastrals es van prorrogant any rere any.

²⁸Informació extreta del cadastre immobiliari (http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/normativa/actualizacion_vc.pdf)

5.2 Causes respecte els ingressos

En la meua opinió, aquest és el punt més important, ja que és el que mostra la dependència de les hisendes locals en relació a l'Impost sobre Béns Immobles. Per conèixer el motius d'aquest fet, hem d'observar les partides pressupostàries dels darrers anys.

Com hem observat en el capítol anterior, el pes de l'IBI respecte el total d'ingressos va augmentar significativament des del 2009 (16,14%) al 2013 (27,57%), mantenint-se els anys següents a nivells del 26%. La causa més evident que explica aquesta pujada és una baixada d'ingressos del 25% en aquest període de temps.

TAULA 3. VARIACIÓ DEL TOTAL D'INGRESSOS

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Acumulat 2009-13
V. Ingressos	-8,96%	-12,47%	12,35%	-15,90%	-24,70%
V. % IBI / ingressos	2,19%	4,75%	-0,41%	4,90%	11,44%

Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda). Mesura: Drets nets reconeguts

No obstant això, a partir del 2013 quan el nivell d'ingressos torna a acostar-se a les xifres anteriors al 2009, el percentatge en relació a l'IBI no descendeix.

De la mateixa manera que en el total d'ingressos, les partides pressupostàries més importants, deixant de banda els impostos directes, segueixen la mateixa trajectòria. Parlem de les partides d'impostos indirectes, taxes i altres ingressos, transferències de capital i transferències corrents. Del 2009 al 2013 pateixen una forta caiguda però es van recuperant fins a assolir els nivells anteriors.

No obstant això, hi ha altres partides que no assoleixen els nivells anteriors al 2009, com són els ingressos patrimonials i les alienacions d'inversions reals, sumat a la inestabilitat dels passius financers.

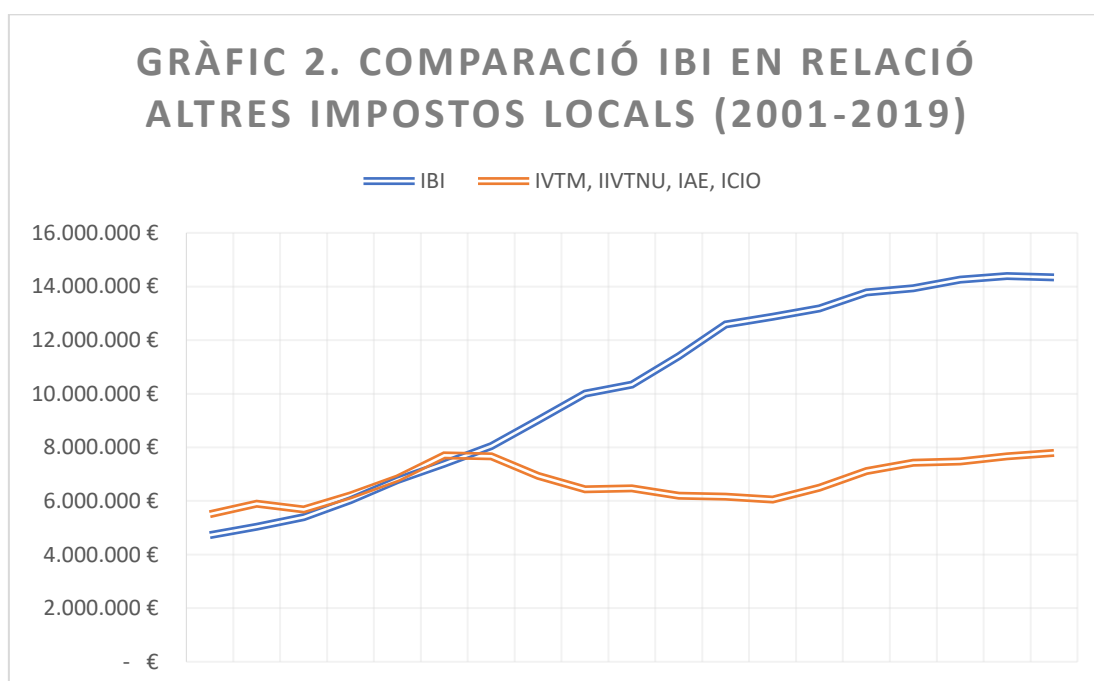
En definitiva, el que va causar la pujada percentual de l'IBI respecte el total d'ingressos, va ser la baixada general de les altres partides pressupostàries. Sobretot destacar la disminució d'ingressos en concepte de transferències corrents, ja que suposen el 30% del total del finançament municipal. Per altra banda, que es mantingui aquest percentatge tant elevat en concepte d'IBI és causa de la no recuperació d'altres partides pressupostàries com he citat anteriorment.

Per acabar, fer esment que part d'aquesta pujada percentual, també és causa de la disminució en la recaptació d'altres impostos, qüestió que analitzaré en el següent apartat.

5.3 Causes respecte els tributs

Per finalitzar amb el capítol, és necessari observar perquè va guanyar importància dins els tributs, més concretament dins els impostos.

Com he anunciat anteriorment, la recaptació dels impostos i d'altres tributs va disminuir de forma considerable, mentre la recaptació de l'IBI no parava de pujar. Al observar el gràfic 2, podem comprovar com l'IBI va superar en drets nets reconeguts als altres quatre impostos propis dels ajuntaments.



Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda). Mesura: Drets nets reconeguts

Aquesta situació ja la va tenir present el 2008 professor Delgado Rivero, que esmentava de forma negativa la forta dependència del sistema impositiu propi envers el sector immobiliari i l'increment del parc de vehicles.²⁹ No obstant això, no es va produir una pujada dels impostos, com anunciava.

²⁹ DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. Revista asturiana de economía. NÚM. 41 (p. 123) Describía la situació sistema local de la següent manera:

La dependència envers el sector immobiliari és més que evident. Si el 2006 l'ICIO estava per sobre dels 2.500 milions d'euros, el 2011 ja es trobava per sota dels 1.000 milions i el 2013 per sota dels 500 milions d'euros. Per tant, amb l'esclat de la bombolla immobiliària una gran part dels ingressos dels ajuntaments se'n va anar, parlem d'una caiguda del 80% en concepte d'ICIO o el que és el mateix, 1.500 milions d'euros. Si ho posen en perspectiva del total d'ingressos, parlem de percentatges que voregen el 2%.

Tot i que ja s'estava veient que cada any l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres anava descendint, els ajuntaments feien previsions a l'alça, fet que augmentava els ingressos de manera artificial. A més, tampoc es va fer una bona gestió en concepte d'ICIO, la recaptació i els drets reconeguts cada cop anaven guanyant més distància.

TAULA 4. PREVISIÓ I EXECUCIÓ DE L'ICIO

	2006	2007	2008	2009	2010
Execució pressupostària	98,9%	80,6%	61,3%	58,5%	64,5%
Recaptació / pressupostos definitius	84%	66%	44,5%	38,7%	43,2%
Recaptació / drets nets reconeguts	85%	81,8%	72,6%	66,2%	67,1%

Font: PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. Tributos locales. Núm. 111 (p. 99, 101 i 102)

Quan parlem d'execució pressupostària, es fa referència als drets nets reconeguts entre els pressupostos definitius. D'aquesta forma podem saber si l'administració va predir correctament l'impacte que tindria l'impost. Com podem veure i hem esmentat anteriorment, es pressupostava una quantitat superior a la real, tant pel que fa a recaptació com a drets nets reconeguts. D'aquesta forma s'inflaven els ingressos pressupostats, recaptant menys de la meitat del que s'havia estipulat.

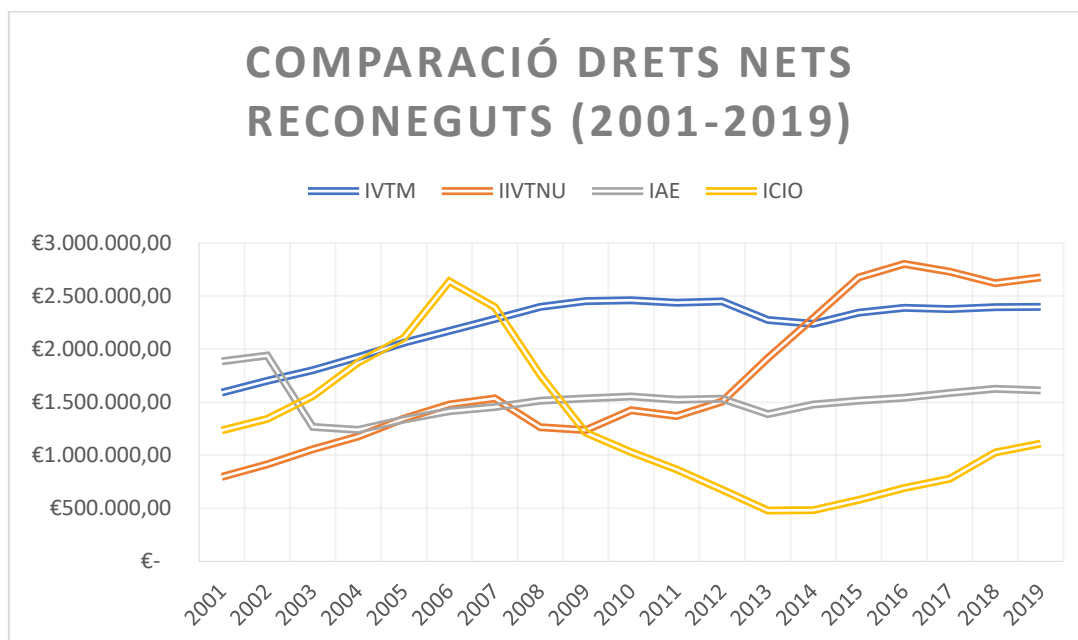
Per altra banda, al comparar la recaptació entre els drets nets reconegut, veiem una mala gestió pel que fa al concepte d'ICIO. Possiblement es deu a que els obligats tributaris no tenien liquidesa suficient per poder fer-se càrrec del pagament de l'impost indirecte.

“Su sistema impositivo propio, muy dependiente del sector inmobiliario, se ha visto muy beneficiado en estos años de “boom” del sector de la construcción - y también del elevado incremento del parque de vehículos-, y acusará notablemente el retroceso económico.”

En definitiva, no només es feien projeccions allunyades de la realitat, sinó que després hi havia una gran dificultat a l'hora de fer efectiu el pagament.

A part de l'ICIO, trobem que l'Impost sobre l'increment del valor dels terrenys urbans (IIVTNU) també va patir les mateixes conseqüències. No obstant això, no va ser tant pronunciat com en el cas de l'ICIO. Per altra banda, després de la caiguda, s'ha pogut anar recuperant i ja es recapta el doble que en els pitjors moments de la crisi.

També cal esmentar el paper que van tenir l'Impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM) i l'Impost sobre activitats econòmiques (IAE). Ambdós impostos van seguir una trajectòria semblant. Durant els pitjors moments van patir una lleu disminució, però avui dia segueixen augmentant la recaptació lleugerament.



Font: Elaboració pròpia. Dades extretes CONPREL (Ministeri d'Hisenda). Mesura: Drets nets reconeguts

En definitiva, l'IBI va ser l'única via d'escapatòria que van tenir els ajuntaments per poder fer front a la baixada d'altres impostos degut a la reducció de l'activitat urbanística.³⁰

³⁰ PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. Tributos locales. Núm. 111 (p. 99) Exposava el següent: "Es decir, ante el gran descalabro sufrido por los Ayuntamientos como consecuencia de la reducción de la actividad urbanística y de los ingresos Asociados a la misma, las entidades locales han optado por incrementar la recaudación del IBI." Com he citat anteriorment, tot i que alguns municipis van pujar el

5.4 Consideracions finals

Fent una recopilació de les idees principals del capítol, cal destacar que les causes més importants han estat:

1. L'augment del valor cadastral total gràcies a la creació de nous immobles al llarg del "boom immobiliari". A més, dels coeficients positius fins l'any 2013, quan el preu dels immobles ja feia anys que havia disminuït considerablement.
2. La disminució del total d'ingressos, sobretot en concepte de transferències corrents, en contraposició a l'augment constant de la recaptació en concepte d'IBI. Així mateix, la no recuperació d'algunes partides pressupostàries fan que l'IBI es mantingui en nivells alts de dependència.
3. Pel que fa als tributs, concretament als impostos. L'esclat de la crisi econòmica va desencadenar una disminució en concepte d'ICIO i l'estancament d'altres impostos propis com ara l'IVTM. Fet que va produir un distanciament important entre l'IBI i els altres impostos propis. A més d'una disminució dels ingressos totals.
4. En definitiva, mentre els altres ingressos es veien afectats per la crisi econòmica, la recaptació de l'Impost sobre Béns Immobles no es veia afectada.

6. POLÍTIQUES PÚBLIQUES I L'IBI

Fins ara, he destacat quina és la importància de l'IBI, la seva evolució els últims anys i les causes d'aquesta. En aquest capítol presentaré com podem utilitzar l'impost per desenvolupar diverses polítiques públiques. Es va posar en dubte si aquesta podia ser una finalitat d'un tribut. El Tribunal Constitucional en la sentència 194/2000, va determinar que el legislador podia establir finalitats extrafiscales.³¹

tipus de gravamen per una major recaptació, no va ser la causa principal de l'increment en concepte d'Impost sobre Béns Immobles.

³¹ ANGLÈS JUANPERE, B. (2020) Medidas fiscales locales para ayudar a la economía y el empleo, también en tiempos de Covid-19. Crònica tributaria. Núm. 177 (p. 20) Afirma "De este modo, se permite que los

A part de ser una font important d'ingressos, l'IBI també afecta a un nombre important de ciutadans. Fins i tot hi ha més rebuts en concepte d'IBI (62,9%) que en concepte d'IRPF (53,8%), tot i que si parlem de titulars d'immobles aquest percentatge es redueix (39,2%). Per tant, tot i no afectar a tanta gent com l'Impost sobre la Renta de les Persones Físiques, també té un fort impacte en la ciutadania.³²

Després de veure que es tracte d'una important font d'ingressos la qual afecta a una quantitat important d'habitants, és oportú que analitzem com es pot utilitzar a nivell polític. Per aquest motiu, en els següents dos apartats exposaré dos maneres de portar a terme aquestes polítiques públiques.

6.1 Polítiques públiques mitjançant la recaptació de l'impost

En la majoria d'ocasions, per portar a terme polítiques públiques es necessita evocar-hi diners. L'IBI al ser un impost amb una capacitat recaptatòria notable, pot ser un bon mitjà per ingressar la quantitat necessària per dur a terme polítiques públiques.

De fet, com major siguin els ingressos tributaris pressupostats, més despesa pública es podrà portar a terme per millorar la vida dels ciutadans.³³

tributos sean un instrumento en manos de los poderes públicos para lograr otras finalidades, además de la recaudatoria, que favorezcan el progreso social y económico.”

³² CORDERO FERRERA, J. M. et alt. (2008) El esfuerzo fiscal de los municipios españoles. Instituto de Estudios Fiscales. (pg. 73) A més, exposa “En la medida en que una parte importante de los recibos se repercute en los inquilinos de los inmuebles la extensión del impuesto entre la población es muy importante y de un orden de magnitud similar a la del IRPF, especialmente en las grandes ciudades.”

³³ PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. Tributos locales. Núm. 111 (p. 97) Constata que com més quantiosa sigui la recaptació tributària local en els pressupostos de les entitats locals, més marge de maniobra tindran per dur a terme despesa pública.

A més, els impostos locals encara disposen de marge per augmentar la seva recaptació, per tal d'aportar els recursos suficients per assolir les necessitats de despesa. Així ho recorda Delgado Rivero.³⁴

Es disposa de dos mecanismes senzills per augmentar la recaptació de l'impost. En primer lloc, canviant el valor cadastral pel valor de mercat s'augmentaria la valoració del bé immoble i conseqüentment pujaria la quota a pagar. En segon lloc, es podria optar per augmentar el tipus de gravamen de l'impost. En aquest últim supòsit, encara es tindria més marge si s'augmentés el límit màxim a la forquilla dels tipus de gravamen.

Per tant, ens trobem en una situació òptima per tal d'utilitzar l'IBI i altres tributs per suportar despeses, ja siguin sobrevingudes o planejades. Estem davant d'un supòsit ja utilitzat per alguns ajuntaments. Tot i així, una pujada dels impostos pot suposar un greu perjudici polític. S'ha de ser prou capaç per utilitzar aquesta eina sense que et suposi un cost polític irreparable.

6.2 Polítiques públiques a través de l'impost

A partir del propi impost, es poden dur a terme beneficis fiscals a través de l'aplicació d'exempcions, reduccions i bonificacions, per tal de reduir la quantia a pagar a certs contribuents. A més, també es poden aplicar recàrrecs per augmentar la quota a certs contribuents com a política pública. Aquests beneficis fiscals serviran per portar a terme consideracions polítiques, socioeconòmiques i mediambientals, tal com veurem a continuació.³⁵

Actualment l'IBI ja disposa de mecanismes per dur a terme beneficis fiscals en relació als temes anteriorment citats. No obstant això, és bo observar de quina forma regulen impostos semblant països del nostre voltant.

³⁴ DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. Revista asturiana de economía. NÚM. 41 (p. 118) Exposa, "En conclusión, los ayuntamientos españoles disponen aún de un amplio recorrido "potencial" o legal en los impuestos locales obligatorios para incrementar la recaudación tributaria y poder hacer frente a las crecientes necesidades de gasto, si bien las características de tales impuestos, sobre todo su gran visibilidad para el contribuyente, pueden frenar el uso de la capacidad normativa."

³⁵ BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. Universitat Pompeu Fabra (Tesis doctoral) (p. 224)

Al observar el cas francès, trobem la *Taxe d'Habitation*, tribut molt semblant a l'IBI. En aquest hi trobem varies desgravacions i reduccions de caire socioeconòmic. Per exemple, en el cas de les persones beneficiàries de la renda mínima d'inserció se'ls desgrava la totalitat de la cotització. A més, s'aplica una reducció en aquells habitatges habituals en funció de les rentes dels contribuents.³⁶

Per altre banda, trobem el cas de Massachussets. Recordar que l'impost equivalent a l'IBI és la *Property Tax*. En aquest cas, són els estats els que determinen les exempcions, per això veurem el cas específic de Massachussets. Aquí també trobem exempcions de caire socioeconòmic. Concretament, s'apliquen atenent a criteris com ara l'edat, salut o sexe.³⁷ Per altra banda, trobem exempcions previstes per aquells mecanismes i estructures que s'utilitzin per reduir la contaminació de l'aire i aigua, així com a instal·lacions d'energies renovables. En aquest cas, ens trobem davant d'un benefici en relació a aspectes ecològics.³⁸

En el cas de l'IBI, a l'article 74.5 TRLRHL trobem una bonificació potestativa per aquells immobles on hi hagin instal·lats sistemes que aprofitin l'energia del sol.

A més d'efectes sobre la política socioeconòmica i mediambiental, trobem efectes sobre la política immobiliària. En el cas de la *Property Tax*, s'incentiva als propietaris de terrenys no edificats, però susceptibles de ser-ho degut a la seva ubicació, a que hi construeixin. Ho fan a través de la determinació del seu valor, ja que es té en compte l'ús potencial del sòl i no només el valor actual.³⁹

Pel què fa a Espanya, ja s'estan aplicant cert recàrrecs amb funcions socioeconòmiques, com ara el recàrrec per habitatges desocupats. El trobem estipulat a l'article 72 del TRLRHL. No obstant això, no s'estava aplicant degut a que l'Estat no estipulava una definició pel concepte d'habitatge

³⁶ BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. Universitat Pompeu Fabra (Tesis doctoral) (p. 227)

³⁷ *Ibid.* (p. 236) Exposa que estan exempts de pagar les persones de més de 70 anys, així com també es tenen en compte les persones viudes o orfes i el grau de pobresa.

³⁸ *Ibid.* (p. 239)

³⁹ *Ibid.* (p. 259)

desocupat. Dita qüestió es va subsanar a través del Reial Decret-Llei 7/2019, d'1 de març, on es va estipular que serien les Comunitats Autònomes les encarregades de definir el concepte.

Per altra banda, també s'han proposat altres reformes de caire socioeconòmic. Es va proposar que l'impost passés de proporcional a progressiu, per tal d'augmentar la quota als titulars de béns immobles amb més valor. Tot i així, aquesta proposta és difícil que tiri endavant. A més, no trobem exemples en altres països.

Una altre proposta que es va fer a través de la Comissió d'Experts del 2017 va ser la d'implementar tipus reduïts als habitatges habituals. Aquesta diferenciació ja s'utilitza en altres impostos com en l'Impost sobre el Patrimoni. No obstant això, no sembla que s'hagi d'aplicar a l'Impost sobre Béns Immobles.

Tot i que les mesures suposen beneficis per alguns contribuents, també trobem una part de la població afectada de forma negativa per aquest fet. El primer problema que trobem és que la càrrega tributària que deixen de suportar les persones beneficiades per aquestes mesures, les han de suportar la resta de contribuents. Molts d'aquests contribuents formen part de la classe mitjana⁴⁰. Per altra banda, al aplicar-se un gran nombre d'exempcions es dificulta la gestió de l'impost i suposa una càrrega per a la administració.⁴¹

En definitiva, al comparar la situació espanyola amb la d'altres països, podem observar com existeixen beneficis fiscals que podrien ser aplicables a l'IBI, fet que recolza una part de la doctrina. Per altra banda, al aplicar-se aquests beneficis podem caure en diferents controvèrsies. Aquestes són, una major despesa en gestió, més càrrega tributària per a la classe mitjana o una disminució de despesa pública.

Per últim, recalcar que no només es poden aplicar polítiques públiques a través de bonificacions o beneficis fiscals, sinó que també a partir de recàrrecs per augmentar la quota a aquells contribuents que es consideri oportú.

⁴⁰ BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. Universitat Pompeu Fabra (Tesis doctoral) (p. 240)

⁴¹ BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. Universitat Pompeu Fabra (Tesis doctoral) (p. 228) Exposa que en el cas francès, la gestió de totes les desgravacions suposa la revisió de moltes rentes per part de l'administració.

6.3 Mesures fiscals contra la Covid-19

Per acabar amb aquest capítol m'agradaria esmentar els beneficis fiscals que s'han portat a terme degut a la crisi del Covid-19.

En primer lloc, trobem l'aplaçament, suspensió i fraccionament dels pagaments dels tributs, mecanisme que han aplicat gran part dels municipis. En segon lloc, trobem que Madrid ha aplicat una bonificació del 25% de la quota íntegra de l'IBI a aquells immobles destinats als usos d'oci, hostaleria, comercial, espectacles i cultura, declarats d'especial interès o utilitat pel municipi⁴². Bonificació que rebaixa la pressió fiscal a aquelles activitats més afectades per la Covid-19. Ajuntaments com el de Saragossa i Logronyo també han portat a terme la mateixa bonificació, tot i que en aquest cas del 30% i 75% respectivament.

L'Ajuntament de Teruel també ha optat per aplicar modificacions potestatives per reduir l'afecta de l'IBI. Igual que en els dos casos anteriors, ha introduït la bonificació potestativa mencionada a l'article 74.2 quáter TRLRHL on s'aplica una bonificació de fins el 95% de la quota íntegra a favor d'aquells béns immobles en els que es desenvolupin activitats econòmiques que siguin declarades d'especial interès o utilitat municipal. Així en feien ressò diaris regionals com el Periódico de Aragón i el diari Herald. Aquesta bonificació només s'aplica a les activitats empresarials que no destrueixin llocs de treball. Per gaudir de la bonificació hauran d'haver fet una ampliació del 5% de la plantilla en l'exercici anterior i mantenir-los tot un any. A més, com més treballadors tingui l'empresa més percentatge de bonificació se li aplica.⁴³

⁴² ANGLÈS JUANPERE, B. (2020) Medidas fiscales locales para ayudar a la economía y el empleo, también en tiempos de Covid-19. Crònica tributaria. Núm. 177 (p. 25) Informa que "El Ayuntamiento de Madrid ha tomado la iniciativa en esta materia y el pasado 29 de mayo de 2020 ha acordado modificar la Ordenanza Fiscal reguladora del IBI, añadiendo la disposición adicional segunda que establece, exclusivamente para el ejercicio 2020, una bonificación del 25 por ciento de la cuota íntegra del impuesto de los inmuebles destinados a los usos de ocio, hostelería, comercial, espectáculos y cultural, siempre que sean declarados de especial interés o utilidad municipal."

⁴³ "1.- De conformidad con lo establecido por el artículo 74-2-quáter del RDL 2/2004, de 5 de marzo,, que regula el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el Ayuntamiento establece las siguientes bonificaciones por fomento de empleo en los términos siguientes: 75% para inmuebles en los que se desarrolle una actividad empresarial con una plantilla entre 5 y 10 trabajadores con contrato indefinido. 80% para inmuebles en los que se desarrolle una actividad empresarial con una plantilla entre

Una altre mesura fiscal contra la Covid és la que s'ha dut a terme per la província de Biscaia. S'implementa una bonificació potestativa de fins el 95% de la quota íntegra de l'IBI per aquells béns immobles que hagin estat classificats com a urbanitzables pel planejament urbanístic, però no s'hagi establert les determinacions d'ordenació detallada. Recordar Biscaia gaudeix d'un règim foral i per tant, s'aplica a través de la Norma Foral 4/2016, de 18 de maig, de l'Impost sobre béns immobles.

Com podem observar, els ajuntaments han optat per regular certes bonificacions potestatives com ara la que trobem a l'article 74.2 quáter TRLRHL per tal de disminuir l'efecte negatiu que està tenint la pandèmia a les activitats econòmiques.

No obstant això, hem de parlar d'uns dels canvis més importants pel que fa a les polítiques públiques contra la Covid. Durant la pandèmia, s'han portat a terme diverses ajudes per aquelles persones més afectades per la situació que estem vivint. No obstant això, tenir deutes amb l'administració impedeix que es puguin percebre les citades ajudes. Així ho estableix l'article 13.2 e) de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions.⁴⁴ Per altra banda, l'article 18.1 e) del Reial Decret 887/2006 de 21 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions⁴⁵, remarca que en cas que el deute es trobi aplaçat, fraccionat o la seva execució estigui suspesa, no es considerarà que s'incompleix el requisit.

Com he esmentat al principi, molts ajuntaments han aplaçat, fraccionat o suspès l'execució de l'impost. Mesura que facilita que els ciutadans que ostenten un deute amb l'administració puguin ser sol·licitants d'ajudes municipals.

11 y 25 trabajadores con contrato indefinido. 85% para inmuebles en los que se desarrolle una actividad empresarial con una plantilla entre 26 y 50 trabajadores con contrato indefinido. 95% para inmuebles en los que se desarrolle una actividad empresarial con una plantilla de más de 50 trabajadores con contrato indefinido.” (Ordenança fiscal número 2, reguladora de l'impost sobre béns immobles, article 4.1)

⁴⁴ “No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente.” (article 13.2 apartat e, de la Llei General de Subvencions)

⁴⁵ “No mantener con el Estado deudas o sanciones tributarias en periodo ejecutivo, salvo que se trate de deudas o sanciones tributarias que se encuentren aplazadas, fraccionadas o cuya ejecución estuviese suspendida.” (article 18.1 apartat e, del Reglament General de Subvencions)

Els ajuntaments estan suportant un esforç econòmic important per subsanar les conseqüències de la pandèmia i les mesures fiscals són un dels mecanismes més importants dels que disposen.

7. CONCLUSIONS

Durant el llarg de l'anàlisi he pogut comprovar que el pes de l'Impost sobre Béns Immobles dins les hisendes locals és molt important. No només això, sinó que ha anat en augment els últims anys per diverses causes.

L'augment ha estat tant en termes absoluts com al comparar-ho amb el total d'ingressos o amb la recaptació d'altres tributs. És a dir, estem davant d'un fet únic pel que fa als ingressos municipals. No obstant això, hi ha diverses causes que expliquen aquest fet.

Pel que fa al creixement en termes absoluts, he pogut observar que es deu al "boom immobiliària" que es va produir els anys anteriors al 2008. Al crear-se més immobles, pujava la recaptació, ja que es generaven més rebuts en concepte d'IBI. No obstant això, als anys posteriors al 2008, els drets nets reconeguts en relació a aquest concepte segueixen augmentant (gràfic 1). Mentre el valor de mercat dels immobles disminueix de manera pronunciada, el valor cadastral es manté. Fins i tot, trobem que gràcies als coeficients d'actualització del valor cadastral establerts a través dels pressupostos generals de l'Estat, segueix augmentant el valor dels immobles. Quan al 2014 els esmentats coeficients passen a ser negatius, en alguns casos, trobem que es relaxa la pujada en termes absoluts de l'IBI.

Per altra banda, al observar la trajectòria d'altres partides pressupostàries, es fa evident que decreixen durant els anys més durs de la crisi econòmica (2009-2013). Tal com hem dit anteriorment, els ingressos provinents de l'Impost sobre Béns Immobles no para d'augmentar en el mateix període. Això genera un augment percentual dels ingressos en aquest concepte en relació al total d'ingressos municipals, fins a sobrepassar el 27% del total.

No obstant això, a partir del 2013, partides pressupostàries importants com ara les transferències corrents tornen a recuperar el nivell d'ingressos anterior a aquest període. Tot i això, no trobem un decents percentual de l'IBI pel que fa al total d'ingressos. Aquest fet es produeix gràcies a la no recuperació d'algunes partides pressupostàries, incloent-hi alguns impostos.

A l'hora d'observar la seva relació amb els tributs, es fa evident que alguns impostos baixen de forma abrupta la quantitat recaptada. El cas més clar el trobem a l'ICIO, observem una

disminució del 80% en 7 anys (2006-2013). Sumat a l'augment de l'IBI, trobem que ajuda augmentar el seu pes percentual, tan pel que fa als ingressos totals com pel que fa als impostos.

Després d'haver observat l'evolució i causes dels darrers anys, es fa evident que estem davant d'una oportunitat per relacionar l'IBI amb el desenvolupament de certes polítiques públiques, ja sigui a través de beneficis fiscals o d'utilitzar la seva recaptació per augmentar la despesa pública. Tanmateix, parlem d'un impost que té afectes sobre un volum gran de població, semblant a l'IRPF. És a dir, tindria efectes importants pel conjunt de la població.

Pel que fa a la utilització dels ingressos de l'IBI per augmentar la despesa pública, encara es disposa de marge per fer augmentar els citats ingressos. Són pocs els municipis que apliquen un tipus de gravamen proper el màxim establert per l'article 72 TRLRHL.

Per altra banda, es pot utilitzar el citat impost per aplicar beneficis fiscals a part de la població. Avui dia, ja estan regulats certs beneficis fiscals en concepte d'IBI, però trobem països del nostre entorn on es fan més presents. Gràcies a la comparació realitzada per Bordallo Montalvo, observem que països com França apliquen exempcions en relació al nivell de renda dels contribuents. Al mateix succeeix a l'estat de Massachussets on també es té en compte l'edat o la salut.

A part de mesures socioeconòmiques, també en trobem de caire mediambiental i d'immobiliàries. Les primeres centrades en reduir la contaminació i incentivar les energies renovables. Les segones, en incentivar la construcció en aquells solars buits.

Tot i que a Espanya ja s'apliquen beneficis fiscals semblants en concepte d'IBI, encara estem lluny dels casos citats anteriorment.

No obstant això, també trobem aspectes negatius al aplicar aquests beneficis. Les càrregues tributàries de la classe mitjana augmenten al no ser beneficiaris d'aquestes, la gestió per part de l'administració s'encareix i en alguns casos s'ha de rebaixar la despesa pública en conseqüència d'una disminució de l'entrada d'ingressos. En conclusió, haurà de ser el legislador el que haurà de decidir per quin escenari es decanta.

Per finalitzar, he observat que ja s'estan aplicant nous beneficis fiscals per disminuir els efectes de la Covid-19. Com a exemple, trobem la bonificació del 25% de la quota íntegra als immobles d'aquells sectors més afectats per la crisi sanitària. Tanmateix, hem de tenir present que els beneficis fiscals a empreses poden ser considerats ajudes d'Estat i ser declarades il·legals pel

Tribunal de Justícia de la Unió Europea, com va succeir en el cas *Navantia*.⁴⁶ En aquest supòsit trobem que es va sol·licitar una exempció de l'IBI a l'ajuntament de Ferrol, en relació a una drassana pública que es va posar a disposició de l'empresa Navantia. El TJUE va considerar que afectava a la competència i que es tractava d'una ajuda d'Estat.

En conclusió, els ingressos en concepte d'Impost sobre Béns Immobles són tant importants que es fa evident la seva utilització en polítiques públiques, ja sigui de forma directa o a través de la seva recaptació.

8. BIBLIOGRAFIA

- ANGLÈS JUANPERE, B. (2020) Medidas fiscales locales para ayudar a la economía y el empleo, también en tiempos de Covid-19. *Crònica tributaria*. Núm. 177 (p. 11-38)
- BORDALLO MONTALVO, L. (2006) Exenciones tributarias e impuestos locales. *Universitat Pompeu Fabra* (Tesis doctoral) (p. 221- 261 i 558)
- CIRIERO SOLETO, F. J. (2018) Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136,3339, núm. Extra 31. (p. 519-529)
- CONCHEIRO DEL RÍO, J. (2008). El impuesto sobre bienes inmuebles. *El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles*. (p. 677-683 i p. 915-923). Bosch, S.A. (Ed.)
- CORDERO FERRERA, J. M. et alt. (2008) El esfuerzo fiscal de los municipios españoles. *Instituto de Estudios Fiscales*. (pg. 62-93)
- DE VICENTE DE LA CASA, F. (2014) La concurrència y articulación de los impuestos locales con otros tributos del sistema fiscal espanyol. *Aranzadi* (p. 53-55 i p. 167-189)
- DELGADO RIVERO, F. J. (2008) Los impuestos locales: evolución reciente y estudio de convergencia. *Revista asturiana de economía*. Núm. 41 (p. 109-125)
- MERINO JARA, I. i MANZANO SILVA, E. (2014). Impuesto sobre bienes inmuebles. Los tributos locales y el régimen fiscal de los ayuntamientos (27-77). Lex Nova, S.A. (Ed.)

⁴⁶ ANGLÈS JUANPERE, B. (2020) Medidas fiscales locales para ayudar a la economía y el empleo, también en tiempos de Covid-19. *Crònica tributaria*. Núm. 177 (p. 21)

- PABLOS MATEOS, F. (2015) Tesis Doctoral: Autonomía y suficiencia financiera en la hacienda local. *Universidad de Extremadura*. (p. 87-153)
- PORTILLO NAVARRO, M. J. (2013) Principales cuestiones actuales de la tributación local y la necesidad de un presupuesto de Beneficios Fiscales. *Tributos locales*. Núm. 111 (pg. 97-119)
- RUBIO ARTIGA, C. (2020). La base imponible del Impuesto sobre Bienes inmuebles. (Treball de fi de grau). *Facultad de Derecho de Zaragoza*.
- URBANEJA VIDALES, L. (2020). La subordinación del IBI: incidencia catastral y urbanística en la gestión tributaria. *Tributos Locales*. Núm. 143 (p. 67-82).

8.1 Altres documents i bases de dades

- Informe final de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local de juliol de 2017.
- Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2007-2017. Dirección General de Tributos (pg. 464)
- CONPREL (Consulta presupuestos y liquidaciones de EELL)
<https://serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL>
- Recopilació coeficients d'actualització del valor cadastral. *Cadastre immobiliari*.
(http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/normativa/actualizacion_vc.pdf)

8.2 Normativa

8.2.1 Unió Europea

- Carta Europea de l'Autonomia local

8.2.2 Espanya

- Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978.
- Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals.
- Llei 8/1989, de 1 d'abril, de Taxes i Preus Públics.
- Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions

- Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.
- Real Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei del Cadastre Immobiliari.
- Real Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.
- Reial Decret 887/2006 de 21 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions

8.3 Jurisprudència

- Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrer de 1981
- Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de juliol de 1981
- Sentència del Tribunal Constitucional 237/1992, de 15 de desembre de 1992
- Sentència del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de desembre de 1999
- Sentència del Tribunal Constitucional 48/2004, de 25 de març de 2004
- Sentència del Tribunal Constitucional 130/2013, de 4 de juny de 2013
- Sentència del Tribunal Suprem (Sala de lo Contenciós, Secció 2a), de 20 de setembre de 2001 (recurs 7238/2000)
- Sentència del Tribunal Suprem (Sala de lo Contenciós, Secció 2a), de 6 d'octubre de 2010 (recurs 5515/2005)
- Sentència del Tribunal Suprem 409/2016 (Sala de lo Civil, Secció 1a), de 15 de juny de 2016 (recurs 2110/2014)
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1042/2012 (Sala de lo Contenciós, Secció 1a), de 31 d'octubre de 2012 (recurs 319/2011)

9. ANNEXOS

9.1 Taula dels pressupostos municipals (2001-2019)

ANY	IBI	IMPOSTOS	IMPOSTOS DIRECTES	IMPOSTOS INDIRECTES	TAXES I ALTRES INGRESSOS	TRANS. CORRENTS	INGRESSOS PATRIMONIALS	ALIENACIONS D'INVERSIONS REALS	TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	ACTIUS FINANCERS	PASSIUS FINANCERS	TOTAL INGRESSOS
2001	4.724.641 €	10.254.028 €	8.999.878 €	1.254.150 €	5.168.240 €	9.398.594 €	797.640 €	1.147.986 €	2.549.655 €	102.290 €	2.128.177 €	31.546.600 €
2002	5.043.438 €	10.952.002 €	9.599.617 €	1.352.385 €	5.720.051 €	9.967.752 €	773.446 €	1.739.982 €	3.119.395 €	106.074 €	3.101.952 €	35.480.654 €
2003	5.398.916 €	11.091.511 €	9.524.741 €	1.566.770 €	6.063.557 €	11.097.851 €	781.074 €	1.503.789 €	3.096.438 €	107.541 €	2.573.209 €	36.314.970 €
2004	6.029.061 €	12.952.202 €	10.746.217 €	2.205.985 €	6.977.223 €	11.259.755 €	788.174 €	2.071.516 €	2.923.535 €	92.156 €	3.309.106 €	40.373.667 €
2005	6.780.011 €	14.350.772 €	11.862.344 €	2.488.428 €	7.880.548 €	11.871.951 €	1.071.767 €	2.878.931 €	3.451.734 €	140.580 €	3.234.779 €	44.881.062 €
2006	7.394.501 €	15.845.691 €	12.790.670 €	3.055.021 €	8.976.834 €	13.782.021 €	1.736.276 €	3.365.258 €	3.988.919 €	126.000 €	3.127.547 €	50.948.546 €
2007	8.048.396 €	16.545.351 €	13.730.088 €	2.815.263 €	10.082.021 €	15.406.028 €	1.372.962 €	2.198.875 €	3.978.866 €	138.964 €	2.891.403 €	52.614.470 €
2008	9.017.220 €	16.897.707 €	14.682.808 €	2.214.899 €	10.118.113 €	16.321.088 €	1.570.286 €	1.306.228 €	4.067.467 €	172.277 €	3.534.802 €	53.987.968 €
2009	10.003.978 €	17.438.972 €	15.819.725 €	1.619.247 €	9.064.288 €	16.514.660 €	1.357.196 €	845.704 €	11.289.409 €	201.136 €	5.285.924 €	61.997.289 €
2010	10.341.703 €	18.166.837 €	16.753.188 €	1.413.649 €	9.006.172 €	15.213.086 €	1.325.540 €	719.630 €	8.282.782 €	334.256 €	3.396.394 €	56.444.687 €
2011	11.401.727 €	18.483.379 €	17.186.676 €	1.296.703 €	8.814.232 €	15.211.541 €	1.310.340 €	512.830 €	3.140.079 €	103.308 €	1.832.314 €	49.408.023 €
2012	12.581.681 €	19.540.805 €	18.486.303 €	1.054.502 €	8.632.178 €	14.899.131 €	1.107.194 €	375.041 €	1.651.586 €	143.599 €	9.158.831 €	55.508.565 €
2013	12.871.572 €	19.893.106 €	18.873.292 €	1.019.814 €	7.901.241 €	14.061.944 €	998.741 €	249.899 €	1.390.916 €	129.911 €	2.059.522 €	46.684.770 €
2014	13.186.602 €	20.652.439 €	19.608.655 €	1.043.784 €	7.883.231 €	14.108.000 €	1.152.793 €	294.062 €	1.639.732 €	96.820 €	2.782.296 €	48.609.373 €
2015	13.776.694 €	22.003.897 €	20.751.130 €	1.252.767 €	8.189.889 €	16.076.507 €	953.483 €	389.148 €	1.586.834 €	132.760 €	2.184.640 €	51.516.658 €
2016	13.939.395 €	22.551.632 €	21.160.294 €	1.391.348 €	8.218.086 €	16.135.006 €	885.445 €	346.172 €	1.450.655 €	97.313 €	1.708.826 €	51.993.134 €
2017	14.262.108 €	23.023.300 €	21.463.956 €	1.559.344 €	8.413.715 €	16.899.317 €	910.470 €	280.268 €	1.523.621 €	83.270 €	1.611.285 €	52.745.246 €
2018	14.391.104 €	23.435.113 €	21.561.479 €	1.873.634 €	8.644.766 €	17.247.676 €	862.448 €	444.358 €	2.033.020 €	81.649 €	1.715.547 €	54.664.576 €
2019	14.344.585 €	23.511.514 €	21.615.633 €	1.895.881 €	8.673.386 €	17.873.216 €	964.079 €	345.272 €	2.101.303 €	71.339 €	2.428.736 €	55.968.795 €

Font: Elaboració pròpia.

9.2 Taula relació IBI respecte diversos ingressos

ANY	IBI / IMPOSTOS DIRECTES	IBI / IMPOSTOS	IBI / TOTAL INGRESSOS
2001	52,50%	46,08%	14,98%
2002	52,54%	46,05%	14,21%
2003	56,68%	48,68%	14,87%
2004	56,10%	46,55%	14,93%
2005	57,16%	47,24%	15,11%
2006	57,81%	46,67%	14,51%
2007	58,62%	48,64%	15,30%
2008	61,41%	53,36%	16,70%
2009	63,24%	57,37%	16,14%
2010	61,73%	56,93%	18,32%
2011	66,34%	61,69%	23,08%
2012	68,06%	64,39%	22,67%
2013	68,20%	64,70%	27,57%
2014	67,25%	63,85%	27,13%
2015	66,39%	62,61%	26,74%
2016	65,88%	61,81%	27,12%
2017	66,45%	61,95%	27,04%
2018	66,74%	61,41%	26,42%
2019	66,36%	61,01%	25,63%

Font: Elaboració pròpia