

Facultat de dret

Grau en dret

## **TREBALL DE FI DE GRAU**

# **LA REFORMA DE L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES**

**Jordi Banal i Bofill**

**Facultat de Dret**

**Curs acadèmic: 2020-2021**

**Tutor: Dr. Alberto Navarro Garcia**

# **ÍNDIX**

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. BREU APUNT AL FINANÇAMENT LOCAL.....	4
2.1 Principi d'autonomia local i financera.....	4
2.2 Els ingressos locals .....	7
2.3 Aspectes a considerar .....	9
3. L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES .....	9
3.1 Normativa i naturalesa.....	10
3.2 Fet imposable.....	11
3.3 Obligats tributaris.....	13
3.4 Elements de quantificació.....	15
3.5 Període impositiu i meritació .....	17
3.6 Gestió .....	18
4. LA REFORMA DE LES HISENDES LOCALS: ESPECIAL CONSIDERACIÓ A L'IBI .....	18
4.1 Beneficis fiscals.....	21
4.2 Base imposable .....	22
4.3 Tipus de gravamen i recàrrecs .....	23
4.4 Gestió tributària .....	27
4.5 Valoracions doctrinals.....	29
5. CONCLUSIONS .....	31
6. BIBLIOGRAFIA .....	33
6.1 Altres documents .....	34
6.2 Normativa.....	34
6.2.1 Unió Europea.....	34
6.2.2 Espanya .....	34
6.2.3 Catalunya.....	35
6.3 Jurisprudència .....	35

# **1. INTRODUCCIÓ**

Durant la crisi econòmica de 2008, els ajuntaments van ser una de les administracions més afectades econòmicament, sobretot en aquells municipis més petits. Avui dia molts d'ells ja s'han recuperat, però hi segueixen havent-hi controvèrsies pel que fa al seu finançament. Des de llavors, s'han presentat dos informes (2008 i 2017) on es proposen una sèrie de reformes per millorar la hisenda local.

Tot i que la reforma engloba tots els aspectes de la hisenda local, és molt difícil realitzar un anàlisi profund de cada proposta. Per aquest motiu, he comprovat quins són els punts més destacats pel que fa als ingressos dels ajuntaments.

Si observem quins són els ingressos més rellevants pels municipis, trobem l'Impost sobre Béns Immobles al capdavant. Estem parlant d'entre el 25% i el 33% en la majoria d'ajuntaments. Per aquest motiu, si es vol reformar la hisenda local, s'ha de tenir en compte la font d'ingressos més important que tenen. Per això, m'he centrat en la reforma d'aquest impost a l'hora d'analitzar quines s'havien proposat, ja que qualsevol canvi pot afectar significativament als ingressos dels municipis

Per realitzar la anàlisi adequadament, és oportú començar pels aspectes més generals i progressivament anar-nos apropant a l'objecte d'estudi, la reforma de l'impost sobre béns immobles. Partint d'aquesta premissa 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 exposaré alguns conceptes claus a l'hora de parlar de les propostes. En el segon capítol, descriuré l'Impost sobre Béns Immobles, a través d'una explicació dels punts més importants. En el següent capítol, faré una breu introducció sobre la reforma de les hisendes locals, per tal d'observar quines van ser les raons que van portar a redactar els informes. A continuació, analitzaré les propostes presentades tan per la Comissió d'Experta com per altres autors experts en la matèria. Per acabar, exposaré les meves conclusions obtingudes al finalitzar el treball.

A través d'aquest estudi, volia exposar aquells punts més problemàtics a l'hora de portar a terme una reforma sobre l'impost més important de les hisendes locals i com podria repercutir a la seva recaptació i gestió. Com podreu veure a continuació, hi ha punts que segueixen generant controvèrsia a l'hora de parlar del tribut, ja que s'observen des de perspectives diferents.

## **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<sup>a</sup> (Hisenda general i Deute de l'Estat) i 18<sup>a</sup> (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.<sup>1</sup>

### **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.

---

<sup>1</sup> 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.

En el fonament jurídic tercer de la Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981 de 2 de febrer<sup>2</sup>, 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 del Tribunal Constitucional 32/1981 de 28 de juliol. En el seu fonament jurídic 4 recalca *“la autonomia 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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 meua opinió molt ben fonamentats, de la autonomia local.

<sup>3</sup> PABLOS MATEOS, FÁTIMA, esmenta que existeix tant una autonomia administrativa com política, posició de bona part de la doctrina. *“Tesis Doctoral: Autonomía 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.

<sup>4</sup> 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.”*

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 (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.<sup>5</sup>

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 local<sup>6</sup>. Per tant,

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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.

## 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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.

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

---

<sup>7</sup> 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 articulaci3n de los impuestos locales con otros tributos del sistema fiscal espanyol." (Aranzadi, 2014), (p. 54)

<sup>8</sup> "Tindran la consideraci3n de preus p3blics les contraprestacions pecuniàries que es satisfacin per la prestaci3n de serveis o la realitzaci3n d'activitats efectuades en règim de Dret p3blic 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 p3blics, 1989, Article 24)

el romanent de tresoreria<sup>9</sup>, és a dir els diners que no s'han gastat. Per altre banda, en el passius 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 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.

---

<sup>9</sup> 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.

### 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 resolt 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 altre<sup>10</sup>. L'Impost sobre el Patrimoni és un impost 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.

---

<sup>10</sup> 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 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 aollíssim 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.

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.<sup>11</sup>

### 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:
  - 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

---

<sup>11</sup> "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)

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'altre 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

### 3.3 Obligats tributaris

Troblem 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

---

<sup>12</sup> 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.)

<sup>13</sup> *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.

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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

L'administració està obligada a notificar al substituït 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.<sup>16</sup>

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 coparticipis 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 substituït o responsable. D'aquesta manera l'administració s'assegura el pagament de la quota, ja que és una part important dels ingressos d'aquesta.

---

<sup>14</sup> 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."

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

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

### 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.

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, consegüentment 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.<sup>17</sup>

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 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 bruscat 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

---

<sup>17</sup> 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."

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.<sup>18</sup>

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 constitueixen 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

---

<sup>18</sup> 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 acreditï 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."

passiu a l 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.

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.<sup>19</sup>

### **3.6 Gestió**

Recollida a l'article 77 del TRLRHL, és compartida entre l'Estat i els ajuntaments<sup>20</sup>. 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. LA REFORMA DE LES HISENDES LOCALS: ESPECIAL CONSIDERACIÓ A L'IBI**

Durant els últims anys, s'han presentat dos informes per tal de reformar les hisendes locals, el primer l'any 2008, publicat a través de la Federació Espanyola e Municipis i Províncies (FEMP) i encapçalat pel professor Suárez Pandiello<sup>21</sup>. Per altra banda, l'any 2017 es va presentar un nou

---

<sup>19</sup> 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.).

<sup>20</sup> CONCEIRO DEL RÍO, J. (2008). El impuesto sobre bienes inmuebles. *El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles*. (p. 915). Bosch, S.A. (Ed.) expresa: "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."

<sup>21</sup> ANGLÈS JUANPERE, B. (Juny 2018 – Juliol 2018). Las propuestas de reforma de las Haciendas Locales a examen. *Tributos Locales* (136), (p. 60)

informe, aquest cop per iniciativa del Govern, el qual va encarregar la tasca a un grup d'experts designats la meitat pel Govern i l'altre meitat per la FEMP, tal com indica el propi informe final.<sup>22</sup>

S'ha de recalcar que es tracte d'una reforma, i no d'un canvi integral del model de finançament local que tenim actualment.

Al 2007, s'estava parlant d'una reforma del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes. El Govern estava en converses amb aquestes per tal d'arribar a una entesa, a través del Consell de Política Fiscal i Financera. És en aquest moment on les entitats locals veuen una oportunitat per presentar les seves propostes per reformar el finançament de les hisendes locals. Es posa sobre la taula unes demandes encaminades en més autonomia local, complint el principi de suficiència financera. És a dir, més autonomia / competències, acompanyades d'un augment dels ingressos per tal de fer-ho possible.

Així ho indica el sr. Pedro Castro Vázquez, President de la FEMP en aquell moment, en el pròleg del document que recollia les propostes presentades per aquesta federació al Govern, titulat El finançament local a Espanya: Radiografia del present i propostes de futur. Tot i les peticions, no es va poder arribar a un acord.

Com he dit anteriorment, l'any 2017 es presenta un altre informe, aquesta vegada conjunt entre ambdues parts a través d'una comissió d'experts. En el mateix informe se'ns diu que aquesta comissió es crea amb l'objectiu de *“análisis que sean necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria. Los trabajos se referirán al Sistema de Financiación Local, contemplando de forma integral aspectos financieros, tributarios y presupuestarios, contenidos en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.”*<sup>23</sup>

Per tant, es crea com a base per una futura reforma del model de finançament local.

---

<sup>22</sup> Així s'especifica al Preàmbul de l'Informe final de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local de juliol de 2017.

<sup>23</sup> Indicat d'aquesta manera al Preàmbul de l'Informe final de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local de juliol de 2017.

Com se'ns diu a l'informe, un dels seus objectius és garantir l'accés dels ciutadans als serveis públics bàsics de prestació obligatòria. Entenem que se'ns parla dels serveis mínims obligatoris recollits a l'article 26 de la Llei de Bases del Règim Local.<sup>24</sup>

Per poder complir amb els serveis mínims, es necessita finançament suficient per poder prestar els serveis. Una problemàtica constant, sobretot per aquells ajuntaments més petits, és la falta de recursos per complir amb els serveis mínims. Per això, els municipis demanen més ingressos per poder portar a terme totes aquelles prestacions que la llei els obliga. Per contra, s'estan traslladant alguns dels serveis mínims a les diputacions provincials, afectant l'autonomia d'aquells municipis més petits. Aquest trasllat de competències municipals a les diputacions provincials és quelcom que també trobem a les propostes de reforma, tot i que en menor importància.

En altres paraules, destaquen que no s'està complint amb el principi de suficiència financera i s'ha de realitzar una reforma del sistema d'hisendes locals per tal de fer-lo complir.

És insòlit que davant d'una problemàtica present des de l'any 2008, quan la FEMP ja va proposar diverses reformes, no s'hi estigués treballant des de llavors. És més, tot i que al 2017 es publica l'informe de la Comissió d'Experts, són poques les propostes que s'han aplicat des de llavors. Des de l'any 2008 hem tingut tres presidents del govern de partits polítics diferents. Per tant, no es tracte d'un problema ideològic.

Inclús es fa més evident la controvèrsia quan observem que l'impost més important dels ajuntaments, l'IBI, està patint canvis substancials. Com veurem a continuació, la Comissió té clar que s'ha de reformar el finançament local i no té cabuda una reforma on no es faci èmfasis d'una de les fonts d'ingressos més importants de tots els municipis.

Des de bon principi, l'informe redactat pels experts, deixa en evidència el fort impacte que té el tribut en el finançament en els municipis.<sup>25</sup> A més, s'anuncia que aquest fet és molt important a

---

<sup>24</sup> "1. Els municipis han de prestar, en tot cas, els serveis següents: a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques. b) En els municipis amb una població superior a 5.000 habitants, a més: parc públic, biblioteca pública i tractament de residus. c) En els municipis amb una població superior a 20.000 habitants, a més: protecció civil, avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic. d) En els municipis amb una població superior a 50.000 habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà." (Llei reguladora de les bases del règim local, article 26.1)

<sup>25</sup>A l'informe de la Comissió d'Experts per a la reforma del finançament local (p. 26) es deixa clar que estem davant de "el tributo municipal más relevante desde la perspectiva recaudatoria y, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los Municipios."

l'hora de parlar de la seva reforma, la qual ha de reforçar aquesta característica a través d'una major flexibilitat, equitat i generalitat del gravamen.

També es destaca la seva important funció censal pel que fa als béns immobles, així com la importància que té el Cadastre en la gestió de tota la imposició patrimonial a Espanya. El paper que desenvolupa el Cadastre en la gestió de l'IBI ha estat molt debatuda, en parlarem de forma més extensa en el punt 4.

Per últim, cal remarcar algunes postures contràries, com ara la de José Ignacio Rubio de Urquia, partidari de portar a terme un sistema tributari local nou i d'aquesta manera desfer-se dels errors comesos al 1988 durant la construcció del sistema actual. No obstant això, no trobem a ningú que proposi deixar la situació tal i com està actualment. Per desgràcia, és en aquest últim escenari on ens trobem avui.

## 4.1 Beneficis fiscals

En aquest punt la comissió d'experts es troba dividida. Per una banda, una majoria està en contra de la personalització de l'impost que s'ha de basar en els principis de flexibilitat, suficiència i generalitat. Per tant, es deixaria de banda aquelles polítiques socials que es podrien portar a terme a través d'aquest tribut. Així doncs, s'haurien de portar a terme per altres mecanismes com ara a través de despesa pública.<sup>26</sup>

No obstant això, una minoria de la Comissió d'Experts es troba en la postura oposada. En base a l'article 31 CE<sup>27</sup>, veuen en bons ulls utilitzar-lo per complir amb els principis de justícia tributària i igualtat. Postura compartida per la Doctora en dret financer i tributari Elena Manzano Silva, al citar que la reforma ha de complir amb l'apartat primer de l'article 31 CE.<sup>28</sup>

---

Així mateix ho destaca MANZANO SILVA, E., a la Monografia nº4 de la revista *Tributos Locales* (p. 23), en la que s'analitzen les propostes de la reforma. Recalca que més de la meitat dels ingressos impositius dels municipis provenen de l'IBI.

<sup>26</sup> En el punt 84 de l'informe, es remarca que al personalitzar l'impost i aplicar-hi circumstàncies personals i familiars, complicaria la recaptació i la gestió de l'impost.

<sup>27</sup> "1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio." (Constitució Espanyola de 1978, article 31.1)

<sup>28</sup> MANZANO SILVA, E. (2018). Regulación actual y perspectivas de reforma del Impuesto sobre bienes inmuebles. *Tributos Locales*. (p. 24). Afirma que "Este aspecto principal de la reforma debería verse acompañado del examen de los distintos elementos que conforman el tributo, con la intención de adaptar su vigente configuración a los principios que, contenidos al sostenimiento de los gastos públicos atiende a

Els beneficis fiscals que es podrien introduir a l'impost, els trobarem recollits en els següents apartats, on la Comissió d'Experts tornarà a estar dividida.

És evident que si personalitzem l'impost ens trobarem davant d'una gestió més complexa que l'actual. Per tant, es podria veure afectada la recaptació del tribut al baixar els ingressos en favor dels beneficis fiscals i apujar les despeses per portar a terme una gestió més complexa.

## 4.2 Base imposable

Quan es parla de la base imposable, és a dir del valor cadastral, s'arriba a una conclusió compartida per tota la doctrina. Aquesta conclusió és clara, el valor cadastral tal i com el coneixem a l'actualitat no compleix amb les expectatives. A més, no estem parlant d'un fet sobrevingut, sinó que ja se'n parlava a l'informe del 2008 promogut per la FEMP.<sup>29</sup>

Aquest fet es va remarcar encara més durant la crisi immobiliària del 2008 on es va poder observar la distància entre el valor real i el cadastral. Un estava baixant de forma notable, al mateix temps que el segon gaudia d'una gran estabilitat.

Tot i que es coincideix en el fet que s'ha de canviar la manera de valorar la base imposable, ens trobem amb dues postures diferents. Per una banda, ens trobem amb els partidaris de mantenir el valor cadastral, però actualitzant-lo de forma constant per aproximar-lo a la realitat. Per altra banda, trobem els partidaris d'eliminar el valor cadastral i a agafar el valor de mercat com a referència a l'hora de determinar la base imposable. Postura que comparteix la Dra. Manzano Silva.

Tot i les fortes crítiques, el Ministeri d'Hisenda assegura que el valor de referència seguirà sent el valor cadastral.<sup>30</sup>

Aquest és un problema que no només el trobem en aquest impost, sinó que es tracta d'una patologia compartida en altres impostos relacionats amb els béns immobles. Arrel d'aquest fet, es

---

*la capacidad económica del contribuyente, de manera progresiva, salvaguardando la igualdad y la justicia tributaria.*" Postura que segueix al analitzar els diferents punts de la reforma, els quals comentarem en els propers apartats.

<sup>29</sup> ANGLÈS JUANPERE, B. (2018). Las propuestas de reforma de las Haciendas Locales a examen. *Tributos Locales*. Núm. 136 (59-67). (p. 61) recorda que "el Informe de 2008 proponía una aproximación de los valores catastrales a los reales, de manera que el Catastro estableciera un valor de referencia de los inmuebles permanentemente actualizado y susceptible de ser utilizado por los municipios para fijar las bases imponibles del IBI."

<sup>30</sup> ANGLÈS JUANPERE, B. (2018). Las propuestas de reforma de las Haciendas Locales a examen. *Tributos Locales*. Núm. 136 (59-67). (p. 61)

proposa l'articulació d'una Llei General de Valoracions Patrimonials. No només per millorar la determinació del valor, sinó també per harmonitzar a nivell estatal la quantificació del valor d'aquests immobles, ja que ara ens trobem amb algunes desigualtats al comparar tributs del mateix tipus.

Els ingressos en concepte de l'IBI han anat pujant gradualment els últims anys i part d'aquest augment és gràcies a l'estabilitat del valor cadastral. Si utilitzéssim el valor de mercat per determinar la base imposable, la recaptació seria més imprevisible. Em sobte que no s'hagi discutit sobre aquesta disjuntiva, hem de prioritzar l'estabilitat recaptatòria o bé decantar-nos per un model que plasmi els canvis de valor en els immobles.

Des de la meua perspectiva es fa evident que hem de prioritzar l'estabilitat a la realitat. Pot semblar una postura descabellada, inclús contrària a un model tributari just. No obstant això, ens hem de preguntar què hagués passat si al esclatar la bombolla immobiliària, fet que va produir una forta caiguda del valor dels immobles, també s'hagués baixat el valor cadastral d'aquests. Doncs veient el descens desenfrenat d'altres tributs com l'ICIO o d'altres partides pressupostàries com ara les transferències corrents, s'hagués hagut de recórrer a pujar el tipus de gravamen de l'IBI fins al límit màxim o bé rebaixar la despesa pública a nivells preocupants. Com és evident, cap d'aquestes dos solucions eren útils per subsanar la delicada situació d'aquell moment.

En definitiva, des d'una basant teòrica, canviar el valor cadastral per un altre sistema de valoració pot ser molt bonic, però no és aplicable a la realitat i menys en temps de crisi. El Ministeri d'Hisenda era i és conscient d'aquesta situació, motiu principal pel que s'oposa a aquest canvi.

### **4.3 Tipus de gravamen i recàrrecs**

Com destaquen alguns autors, si es canvia la quantificació de la base imposable, també s'haurà de canviar la forquilla dels tipus de gravamen. Si s'augmenta la base imposable al utilitzar el valor de mercat, però no es baixa la forquilla del tipus de gravamen ens trobarem amb una pujada sobtada de la quota a pagar.

Una altra postura unànime pels membres de la Comissió d'Experts és la ampliació de la forquilla dels tipus de gravamen per tal de donar més autonomia als ajuntaments.

L'informe recull una problemàtica que ens trobem sempre quan es parla d'impostos, proporcionalitat o progressivitat. La majoria de membres estan d'acord en que, al tractar-se d'un impost real, ha de ser proporcional. Per contra, hi ha una majoria que creu que hauria de ser

progressiu en atenció a la capacitat econòmica del contribuent.<sup>31</sup> Com he esmentat anteriorment, és molt difícil justificar que un impost real hagi de ser progressiu, característica més pròpia dels impostos personals, ja que aquests sí que calculen (si més no d'una manera més directa) la capacitat econòmica del contribuent.

Així mateix, una part de la doctrina està a favor de diferenciar els immobles en base al seu ús, sobretot quan es tracte d'habitatge habitual, com ja es porta a terme en altres impostos com l'Impost de Patrimoni. No obstant això, l'apartat 90 de l'informe, destaca que una gran part de la Comissió pensa que no és adequat fer aquesta distinció.

Per contra, sí que existeixen uns tipus incrementats, estipulats a l'article 72.4 TRLRHL.<sup>32</sup> Aquests en alguns casos són impugnats o anul·lats pels tribunals. Per solventar aquest problema la Comissió proposa el següent: *“podría incluirse una referencia expresa en el TRLRHL a que las condiciones exigidas en el mismo para la aplicación de los tipos incrementados deben encontrar justificación y desarrollo en la correspondiente ordenanza, con fundamento en los estudios económicos e informes que sirven de base a su aplicación.”* D'aquesta forma es rebaixaria la litigiositat, però augmentaria la feina requerida per aplicar els tipus incrementats.

Al descriure com s'han d'aplicar adequadament els tipus incrementats, es dona més seguretat jurídica al contribuent i per tant, es rebaixa la quantitat de controvèrsies en relació a aquest fet. És bo que es delimiti el més aviat millor per augmentar aquesta seguretat jurídica fet que beneficia tan al contribuent com a l'administració.

---

<sup>31</sup> MANZANO SILVA, E. (2018). Regulación actual y perspectivas de reforma del Impuesto sobre bienes inmuebles. *Tributos Locales*. (p. 35) És partidària d'un tipus de gravamen progressiu a mesura que augmenti el valor cadastral o el que determini la base imposable. D'aquesta manera es contribuiria a al redistribució de la riquesa.

<sup>32</sup>4. Dins els límits resultants del que disposen els apartats anteriors, els ajuntaments poden establir, per als béns immobles urbans, exclosos els d'ús residencial, tipus diferenciats atenent els usos que estableix la normativa cadastral per valorar les construccions. Quan els immobles tinguin atribuïts diversos usos, s'ha d'aplicar el tipus corresponent a l'ús de l'edificació o dependència principal. Aquests tipus només es poden aplicar, com a màxim, al 10 per cent dels béns immobles urbans del terme municipal que, per a cada ús, tingui un valor cadastral més alt, i a aquests efectes l'ordenança fiscal de l'impost ha d'assenyalar el llindar de valor corresponent per a tots o cadascun dels usos, a partir del qual seran aplicables els tipus incrementats. Si es tracta d'immobles d'ús residencial que estiguin desocupats amb caràcter permanent, per complir les condicions que es determinin reglamentàriament, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 50 per cent de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec, que s'exigeix als subjectes passius d'aquest tribut i al qual, en què no preveu aquest paràgraf, són aplicables les seves disposicions reguladores, es merita el 31 de desembre i el liquiden anualment els ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual es declari la desocupació. (Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, article 72)

Un altre concepte que s'hauria d'acotar, segons els autors de l'informe, és l'habitatge de protecció oficial. Per aquesta raó, es demana que es delimiti amb exactitud el concepte i se'n faci un ús restringit, ja que moltes vegades el seu abast és massa ampli.<sup>33</sup>

Altrament, es proposa un doble sistema de recaptació de l'impost quan ens trobem amb un bé immoble de característiques especials (BICE) que té afectes sobre més d'un municipi. Es tractaria d'implementar una quota municipal i una de provincial. La municipal no podria superar un determinat percentatge de la recaptació total del IBI de naturalesa urbana, la quantitat restant seria la quota provincial.

No obstant això, altres autors com ara la doctora Manzano Silva, proposen una quota municipal mínima amb un repartiment proporcional entre els municipis afectats.<sup>34</sup> D'aquesta manera els municipis reben directament la recaptació de l'impost.

Des del meu punt de vista, la segona proposta és la més adequada. L'Impost sobre Béns Immobles és molt rellevant pels ajuntaments i penso que seria un error crear una quota provincial. Si part de la quota l'ingressa directament el municipi, ja que és el principal afectat, podrà realitzar les actuacions pertinents per pal·liar els efectes del BICE. No té cap sentit que part de la quota se la quedi un ens provincial si després s'ha d'aplicar igualment a aquells municipis realment afectats. En definitiva, la proposta de la doctora Manzano Silva em sembla la més adequada per fer un repartiment proporcional entre els municipis afectats per un bé immoble de característiques especials.

Per últim, es proposen dos recàrrecs.

En primer lloc, s'arriba al consens d'aplicar un recàrrec a aquells immobles que estiguin situats en àrees de promoció econòmica urbana (APEU). Recàrrec que ajudaria a finançar el desenvolupament en aquestes zones. Les àrees de promoció econòmica urbana són un instrument de col·laboració entre el sector públic i el privat per tal d'incentivar el desenvolupament d'una

---

<sup>33</sup> Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local, Juliol 2017.(Punt 92)

<sup>34</sup> MANZANO SILVA, E. (2018). Regulación actual y perspectivas de reforma del Impuesto sobre bienes inmuebles. *Tributos Locales*. (p. 28). Proposa: "Puede, en cualquier caso, optarse por un sistema de cuota municipal mínima con exigencia de reparto de un porcentaje de la misma entre los municipios afectados; ..." D'aquesta manera quedarien emparats aquells casos on trobem municipis limítrofs amb altres províncies.

àrea urbana concreta. Aquest tipus de zones va sorgir per primera vegada a Toronto, degut a la descentralització de l'activitat econòmica que es traslladava a zones comercials de les afores de la ciutat.<sup>35</sup> En termes anglosaxons se les anomena Business Improvement Districts (BID). Tot i que en el nostre país encara no existeixen, és bo pensar en el seu finançament, ja que requereix de despesa pública.

Doncs bé, es proposa que mitjançant l'IBI s'estipuli un recàrrec per aquestes àrees. Tot i que no afectaria com a tal a l'impost sí que se l'utilitzaria com a mitjà recaptatori. En altres països com a Alemanya, s'han aplicat contribucions especials pel finançament de les APEU, però el nostre sistema no ho permet, ja que només es pot aplicar en casos d'actuacions públiques recollides a l'article 2.2.b) LGT.<sup>36 37</sup>

Tot i que actualment no tingui cap efecte aquesta proposta, és molt positiva ja que en els propers anys es volen implementar zones com la citada. De fet, des de Catalunya, des del 13 de gener ha entrat en vigor la Llei 15/2020, de les àrees de promoció econòmica urbana.

En segon lloc, trobem el recàrrec als habitatges d'ús residencial desocupats, el qual ja està regulat a l'article 72.4 TRLRHL. No obstant això, fins fa pocs anys no quedava clar qui havia de desenvolupar el reglament que definís què s'entenia per habitatge buit.

Una part de la comissió d'experts exposa que s'hauria de fer una referència expressa a les circumstàncies necessàries perquè el recàrrec es pogués exigir i deixant que el percentatge del recàrrec s'establís mitjançant ordenança fiscal. D'altra banda també contempla la possibilitat d'aplicar-ho a tots aquells immobles desocupats i no només als immobles residencials.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> ESTEVE PARDO, M. L., (2017) Financiación de las áreas de promoción económica urbana. Una posible adaptación del modelo BID. *Consell Tributari. Ajuntament de Barcelona*. (p. 2)

<sup>36</sup> *Ibid.* (p. 9)

<sup>37</sup> "Contribucions especials són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en l'obtenció per l'obligat tributari d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics." (Llei General Tributària, article 2, apartat 2)b.)

<sup>38</sup> Hem de tenir en compte que la citada proposta es va redactar l'any 2017, des de llavors s'han fet diversos pronunciaments al respecte i fins i tot s'ha aprovat un decret.

Mitjançant Reial Decret-Llei 7/2019, d'1 de març, es va estipular que serien les Comunitats Autònomes les que definirien el concepte d'habitatge buit, mitjançant la seva pròpia normativa. Així es va estipular al reformar l'apartat 4 de l'article 72 del TRLRHL.<sup>39</sup> Qüestió ja resolta per unes nou Comunitats Autònomes, tal com informava el Magistrat de la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, José Damián Iranzo Cerezo. Així mateix conclou que al legislar diferent cada Comunitat Autònoma ens trobarem amb una pluralitat de solucions. Tot i així, pensa que no té perquè sé quelcom negatiu.<sup>40</sup>

En conseqüència, podem dir que el govern estatal, va aplicar la recomanació establerta pels experts, al fer una referència expressa de com s'havien d'estipular les circumstàncies necessàries per exigir el recàrrec. En els propers anys, s'espera un augment de l'aplicació d'aquest recàrrec, ja que a nivell polític es veu amb bons ulls aplicar-lo. A més, els últims mesos hem pogut saber que el govern estatal vol pujar el percentatge de recàrrec fins al 200% en una propera reforma. El citat recàrrec pot ser molt positiu per a l'augment de la recaptació, ja que en molts casos els contribuents afectats per aquest tenen un capacitat econòmica suficient per fer efectiu el pagament.

Com hem pogut observar, part de la Comissió opta per aplicar mecanismes per reduir el preu del lloguer i l'especulació immobiliària. Tot i així, la regulació encara no està prou establerta perquè això sigui possible.

#### **4.4 Gestió tributària**

En últim lloc, hem de parlar de la gestió tributària dual de l'impost. Es tracta del punt més problemàtic i el que arrossega més litigiositat. Fins i tot, alguns autors la descriuen com a anacronisme esdevingut en disbarat.<sup>41</sup> La Comissió, proposa la unificació de criteris, coordinació d'efectes i intercanvis més efectius d'informació, que contribueixin a potenciar la col·laboració

---

<sup>39</sup> "... A aquests efectes tindrà la consideració d'immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romangui desocupat d'acord amb el que s'estableixi en la corresponent normativa sectorial d'habitatge, autonòmica o estatal, amb rang de llei, ..." (article 72.4 del TRLRHL)

<sup>40</sup> IRANZO CEREZO, J. D. (2019). El recargo en el Impuesto sobre bienes inmuebles por la desocupación con carácter permanente de los inmuebles de uso residencial: una regulación inacabada y las múltiples soluciones posibles. *Quincena Fiscal*. Núm. 12/2019. Ed. Aranzadi, S.A.U.

<sup>41</sup> RUBIO DE URQUIA, J. I. (2017) Una primera mirada al informe de los expertos. *Tributos Locales*. Núm. 131. (p. 10)

de les Administracions.<sup>42</sup> Consta que concedint certes potestats als municipis es podria reduir la litigiositat.

Els aspectes que causen més controvèrsia són, la impugnació separada, la valoració cadastral de l'immoble i la liquidació del tribut, la prescripció i la suspensió dels actes dictats i impugnats en altres vies.

Aquesta problemàtica passa per la permeabilitat en la distinció entre gestió cadastral i gestió tributària de l'IBI. Si abans, els tribunals consideraven que no es podia impugnar quelcom determinat a través de la gestió cadastral (valor cadastral), a través de recursos contra actes de gestió tributària (liquidacions tributàries), ara s'ha obert la porta a admetre aquests recursos.<sup>43</sup> Al poder-se realitzar aquesta impugnació, sorgeix la problemàtica de si també s'han d'anul·lar les liquidacions, en cas que finalment s'anul·lin. El Tribunal Suprem ha pronunciat que hi ha alguns casos excepcionals on aquestes liquidacions sí que es poden anul·lar. Una d'aquestes situacions és l'anul·lació del planejament urbanístic, quan la situació del sòl passa d'urbanitzable a no urbanitzable.

És clar que, degut als canvis produïts per la jurisprudència, com he citat anteriorment, és necessari realitzar una modificació de la gestió, per ajustar-se a la realitat del moment.

Una de les propostes per disminuir les controvèrsies és que pel contribuent no existeixin diferències entre la gestió cadastral i la tributària.<sup>44</sup>

Així mateix, es proposa canviar les ponències de valors per un manteniment permanent de la base de dades cadastral. Al canviar d'urbanitzable a no urbanitzable, també canvia el valor cadastral

---

<sup>42</sup> Informe de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local, Juliol 2017.(Punt 93)

<sup>43</sup> URBANEJA VIDALES, L. (2020). La subordinación del IBI: incidencia catastral y urbanística en la gestión tributaria. *Tributos Locales*. Núm. 143 (p. 74) constata que "Es cierto que , en los últimos tiempos, los Tribunales de Justicia han flexibilizado el régimen de impugnación de los valores catastrales. Frente a la posición hasta ahora mayoritaria que consideraba inviable la impugnación de valores catastrales firmes a través de recursos interpuestos contra las liquidaciones tributarias, atendiendo, precisamente, al carácter bifásico del IBI, se está imponiendo la postura de admitir, en determinados supuestos, tal impugnación indirecta como modo de promover los principios constitucionales de eficacia administrativa y de capacidad económica."

<sup>44</sup> MANZANO SILVA, E. (2018). Regulación actual y perspectivas de reforma del Impuesto sobre bienes inmuebles. *Tributos Locales*. (p. 45). Exposa que "resulta fundamental que de *facto* se anule para los contribuyentes la distinción entre gestión catastral y gestión tributaria, minimizando las dificultades que a día de hoy se presentan y que en nuestra opinión carecen de sentido y justificación." D'aquesta manera es facilitaria la impugnació per part del contribuents, ja que afectarien directament a la liquidació de l'impost.

del bé immoble determinat per ponències de valors, fet que pot afectar a la seva validesa. D'aquesta manera el valor cadastral sempre estaria actualitzat i no provocaria cap perjudici a l'hora de liquidar l'impost. Proposta que ja tenia en ment l'any 2002 el Gerent regional del Cadastre de Galicia, Benito Bericochea Miranda.<sup>45</sup>

En definitiva, es vol anar cap a una gestió dual pel que fa a les Administracions, però sense que afecti al contribuent. Per aconseguir-ho és necessària una major col·laboració entre les administracions i evitar les posteriors controvèrsies explicades anteriorment. No obstant això, els canvis podrien ser contraproductius i carregar a les administracions de més tasques, fet que perjudicaria a la gestió. Per això, és vital escollir bé quins canvis es duen a terme i de quina manera.

Una bona manera de reduir la litigiositat és una millor comunicació entre les dues administracions pel que als canvis d'usos, ja que és un fet que comporta un nombre elevat de controvèrsies. A més, els ingressos dels ajuntaments es poden veure molt perjudicats si s'han de tornar una gran quantitat de diners als contribuents.

Pel que fa al manteniment permanent de la base cadastral, ens trobem en la mateixa disjuntiva que en molts casos. Hem de prioritzar l'eficàcia de la gestió o la imatge real del valor cadastral, en el moment actual penso que és més important la gestió, ja que abans de carregar-la de més feina, cal millorar l'actual.

## **4.5 Valoracions doctrinals**

Tots els autors destaquen la importància recaptatòria de l'IBI i la seva necessitat de reforma per tal de millorar-lo.

Com he anat citant, en alguns aspectes trobem opinions contradictòries, sobretot quan es parla de la personalització del tribut (apartat 2. Beneficis fiscals). D'altra banda, trobem propostes que reben suport per unanimitat, com la millora de la gestió cadastral i tributària o el canvi del valor cadastral com el coneixem actualment. Tot i que la doctrina les recolzi per unanimitat, no comporta que l'administració les apliqui o hi estigui d'acord.

---

<sup>45</sup> URBANEJA VIDALES, L. (2020). La subordinación del IBI: incidencia catastral y urbanística en la gestión tributaria. *Tributos Locales*. Núm. 143 (p. 81). Recull la proposta de BERICOCHEA MIRANDA i s'adhereix a la idea d'abandonar el model d'aprovació de ponències de valor i adoptar el de manteniment permanent de la base de dades cadastral.

Podríem resumir les propostes en 3, canviar el valor cadastral pel valor de mercat, ampliar els tipus de gravamen i millorar la gestió entre les administracions. Aquestes tres, són les més compartides per la doctrina.

Tot i així, el professor Benjamí Àngels Juanpere remarca que el canvi del valor cadastral pel valor de mercat no té perquè augmentar la recaptació de l'impost. Això és degut a que el valor de mercat, tot i tenir tendència a augmentar, també pateix de caigudes les quals repercutirien directament a l'impost. Com he recalcat, després de l'esclat de la bombolla immobiliària el valor de mercat va disminuir de manera pronunciada. Això hagués fet que el valor cadastral baixés a la mateixa velocitat, conseqüència desastrosa per a les hisendes locals sumat als difícils moments que vivien.

Per aquest motiu és molt important tenir present el que senyala Benjamí Àngels, ja que moltes vegades es té o es tenia la sensació que el valor de mercat dels immobles només augmenta i mai descendeix. No hem de caure en el mateix error que van cometre altres sectors com ara l'immobiliari o el financer.

Per últim, apunta que si s'apliquen les reformes proposades per la Comissió, l'autonomia local no es veurà afectada, ja que es mantindria l'actual configuració.<sup>46</sup>

No estic d'acord amb l'afirmació del professor Àngels, sobretot si tenim en comptes dos aspectes. En primer lloc, si augmenta la forquilla dels tipus de gravamen, augmentarà considerablement el marge de maniobra dels ajuntaments, ja que és el principal mecanisme utilitzat per aquests a l'hora de pujar o baixar la quota a pagar. En segon lloc, si els beneficis fiscals que es volen portar a terme s'implementen a través de bonificacions potestatives, augmentarà l'autonomia local de forma considerable.

En conseqüència, és evident que l'autonomia local sí que es veuria afectada si s'acabessin implementant algunes de les propostes. Per altre banda, sí que es podria veure perjudicada l'autonomia local dels ajuntaments si s'apliqués la quota dual pels immobles de característiques especials i es traslladés una part d'aquesta a les províncies.

Tot i així, veig arriscat generalitzar l'afecta que podrien tenir les reformes envers l'autonomia local. Cada proposta tindria uns efectes diferents en relació a aquesta, i per tant ens trobaríem en

---

<sup>46</sup> ANGLÈS JUANPERE, B. (2018). Las propuestas de reforma de las Haciendas Locales a examen. *Tributos Locales*. Núm. 136 (p. 65), remarca que "En cuanto a la autonomía local, no parece que se vaya a ver afectada, dado que en general se mantiene la actual configuración que permite a los ayuntamientos decidir sobre algunos aspectos de la gestión y liquidación de los impuestos propios. Es cierto que no se trata de grandes potestades, pero sí que inciden de forma importante en la determinación de las cuotas que los contribuyentes tendrán que ingresar finalmente."

escenaris diferents. Aquest pot ser un aspecte clau a considerar si es vol tenir el recolzament dels municipis a l'hora d'aprovar la reforma.

En definitiva, tot i el consens en certs aspectes per part de la doctrina, no vol dir que produeixin canvis suficientment rellevants per solucionar les problemàtiques que suporta l'impost. Ja que en algunes ocasions es deixa de banda l'aspecte polític i de gestió que podrien comportar per a les administracions públiques.

## **5. CONCLUSIONS**

Com s'ha repetit al llarg del temps, l'Impost sobre Béns Immobles, és la font d'ingressos més importants pels ajuntaments. Suposa entre un 25% i un 30% del total d'ingressos en ajuntaments com els de Madrid i Barcelona, percentatge que augmenta en localitats més petites. Per tant, qualsevol canvi que es produeixi al voltant de l'impost pot ser catastròfic per les hisendes locals.

La dependència envers aquest tribut ha anat en augment als últims anys gràcies a l'estabilitat del valor cadastral. Des del meu punt de vista, no és bo que qualsevol administració estigui tant lligada a un sol tipus d'ingrés. Tot i així, són conscient que aquesta dependència s'ha de mantenir perquè no suposi un risc per les administracions locals.

Durant l'anàlisi de les propostes, m'he adonat que moltes d'elles anaven enfocades a la personalització de l'impost. És a dir, tenir en compte la capacitat econòmica del contribuent per determinar la base liquidable del tribut. Entre elles trobem canviar el tipus de gravamen, actualment proporcional per un tipus de gravamen progressiu, com els que utilitzen diversos impostos com l'IRPF. També trobem altres propostes com referents a beneficis fiscals per les famílies nombroses o per aquells habitatges que s'utilitzin com a habitatge habitual.

En definitiva, es volen aplicar diverses polítiques socials a través de l'IBI.

Com bona part de la Comissió d'Experts, no estic d'acord amb la personalització de l'impost. Hi ha altres vies millors com ara a través de despesa pública per tal d'aplicar aquelles polítiques socials que es creguin pertinents. D'aquesta forma complicaríem l'estructura de l'impost de forma innecessària, ja hi ha altres impostos que estan molt personalitzats i que els gestionen administracions amb més capacitat que l'ajuntament.

No obstant això, sí que veig amb bons ulls que s'apliqui un recàrrec als habitatges buits. L'especulació immobiliària és un problema que s'arrossega els últims anys i que provoca la pujada dels preus dels habitatges. L'article 47 de la Constitució Espanyola deixa clar els poders públics han de regular per evitar l'especulació del sòl, per tal que tothom pugui accedir a un habitatge digne. No hi ha millor oportunitat que realitzar-ho a través de l'IBI. Tanmateix,

preferiria que el concepte d'habitatge buit es regulés a nivell estatal i no pas a nivell autonòmic com ara. Al ser un problema tan notori a nivell estatal, seria adequat que es regulés des de l'Estat, ja que agilitzaria l'aplicació del recàrrec.

Una altra de les propostes que s'hauria d'implementar és la proposada per la doctora Manzano Silva pel que fa als béns immobles de característiques especials que tenen efectes a més d'un municipi. La quota s'hauria de repartir proporcionalment als diferents municipis afectats i no pas a través d'una quota provincial com proposa la Comissió.

Per altra banda, seria adequat ampliar la forquilla dels tipus de gravamen per tal de donar més autonomia als ajuntaments. No es tracta d'una reforma urgent, ja que es sol posar una quota que no s'acosta als extrems de la citada forquilla. Tot i així, penso que és bo que els ajuntaments ho poguessin tenir com un recurs en aquells anys on necessitin més ingressos.

Un altre dels aspectes més destacats durant tot l'anàlisi, ha estat el valor cadastral. De la mateixa manera que conclou la doctrina, s'hauria de produir un canvi per ajustar la base imposable al valor real del bé immoble.

A priori, sembla clar que tard o d'hora s'ha de produir aquesta reforma. Tot i així, recordar que el Ministeri d'Hisenda va assegurar que el valor cadastral seguiria sent el valor de referència. La decisió del Ministeri d'Hisenda és lògica tot i tractar-se d'un valor de referència caduc. Si el canviéssim pel valor de mercat, s'hauria d'actualitzar sovint. Està constantment canviant el valor de tots els béns immobles pot suposar una càrrega molt important per a l'administració. A més a més, s'hauria de veure com s'aplicarien les reduccions per pujada del valor, ja que es pot donar el cas que durant varis anys seguits vagi pujant el valor.

En conclusió, és cert que el valor cadastral no és un bon indicador per estipular el valor del immobles, però hem de pensar de forma pràctica. La càrrega que suposa avui per a l'administració el valor cadastral, comparat amb la càrrega que suposaria aplicar el valor de mercat i anar-lo actualitzant és insostenible. A més, el valor cadastral és molt estable, fet que suposa que els ajuntaments puguin fer una bona previsió dels seus ingressos. Si s'apliqués el valor de mercat ens trobaríem en pujades i baixades més pronunciades.

En últim lloc, hem de parlar de la gestió de l'impost. Des del meu punt de vista, aquesta és la reforma més important que s'hauria de dur a terme. Com he citat durant el treball, es tracte d'un impost amb poca litigiositat, però les poques controvèrsies venen a causa de la gestió.

La gestió dual de l'impost és quelcom difícil de canviar, ja que s'ha de mantenir separada la gestió cadastral i la tributària, pel menys internament. No obstant això, pel contribuent no hauria de ser així, sinó que ho hauria de percebre com un tot comú. Aquí només hi poden arribar gràcies a una

bona comunicació entre administracions, les quals es comuniquin aquells aspectes on es generen més controvèrsies com ara el canvis d'usos del sòl.

En definitiva, ens trobem davant d'un impost que comporta molts ingressos en relació a les despeses de gestió que comporta. Podríem dir que és l'impost perfecte per als ajuntaments. Per tant, a l'hora de proposar certes reformes, hem de tenir clar la diversitat d'ajuntaments que hi ha i el perjudici que els hi suposaria. Aquest punt l'he trobat a faltar al analitzar l'informe de la Comissió d'Experts. Si bé en certs aspectes han tingut en compte la diversitat d'ajuntaments que trobem a l'Estat d'acord amb la quantitat de població. A parlar de l'IBI, sembla que no li donin la importància que li pertoca.

## **6. BIBLIOGRAFIA**

- ANGLÈS JUANPERE, B. (Juny 2018 – Juliol 2018). Las propuestas de reforma de las Haciendas Locales a examen. *Tributos Locales* (136), (p. 59-67)
- CIRIERO SOLETO, F. J. (2018) Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136,3339, nº 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.)
- DE VICENTE DE LA CASA, F. (2014) La concurrència y articulación de los impuestos locales con otros tributos del sistema fiscal español. *Aranzadi* (p. 53-55 i p. 167-189)
- ESTEVE PARDO, M. L., (2017) Financiación de las áreas de promoción económica urbana. Una posible adaptación del modelo BID. *Consell Tributari. Ajuntament de Barcelona*.
- IRANZO CEREZO, J. D. (2019). El recargo en el Impuesto sobre bienes inmuebles por la desocupación con carácter permanente de los inmuebles de uso residencial: una regulación inacabada y las múltiples soluciones posibles. *Quincena Fiscal*. Núm. 12/2019. Aranzadi, S.A.U.

- MANZANO SILVA, E. (2018). Regulación actual y perspectivas de reforma del Impuesto sobre bienes inmuebles. *Tributos Locales*. (p. 21-46)
- 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.)
- PABLOS MATEOS, F. (2015) Tesis Doctoral: Autonomía y suficiencia financiera en la hacienda local. *Universidad de Extremadura*. (p. 87-153)
- RUBIO ARTIGA, C. (2020). La base imponible del Impuesto sobre Bienes inmuebles. (*Treball de fi de grau*). *Facultad de Derecho de Zaragoza*.
- RUBIO DE URQUIA, J. I. (2017) Una primera mirada al informe de los expertos. *Tributos Locales*. Núm. 131. (p. 8-15)
- URBANEJA VIDALES, L. (2020). La subordinación del IBI: incidencia catastral y urbanística en la gestión tributaria. *Tributos Locales*. Núm. 143 (p. 67-82)

## **6.1 Altres documents**

- Informe final de la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local de juliol de 2017.
- La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro. (Informe 2008)

## **6.2 Normativa**

### 6.2.1 Unió Europea

- Carta Europea de l'Autonomia local

### 6.2.2 Espanya

- Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978.

- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local.
- 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 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-llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer.

### 6.2.3 Catalunya

- Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge.
- Llei 15/2020, de 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana.

## **6.3 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 2<sup>a</sup>), 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)