



PONENCIA 3

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

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

LAS ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS Y ESTUDIOS COMPARADOS.

PROPUESTAS DE REFORMA EN LA FINANCIACIÓN LOCAL.

PARTE III: DEBILIDADES, PROPUESTAS Y
MEJORAS PARA EL SISTEMA DE
FINANCIACIÓN LOCAL.



ÍNDICE

PARTE I: ANÁLISIS DE LOS TRES IMPUESTOS (IAE, IVTM, ICIO) Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE OTRAS ADMINISTRACIONES A LOS MUNICIPIOS.

1. EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL: TRIBUTOS OBLIGATORIOS Y POTESTATIVOS
2. NORMATIVA Y ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE).
 - 2.1. Concepto
 - 2.2. Supuestos de no sujeción
 - 2.3. Exenciones
 - 2.3.1. Enumeración
 - 2.3.2. Obligaciones formales
 - 2.4. Sujetos pasivos
 - 2.5. Elementos de cuantificación
 - 2.5.1. Cuota tributaria
 - 2.5.2. Tarifas
 - 2.5.3. Coeficiente de ponderación
 - 2.5.4. Coeficiente de situación
 - 2.5.5. Bonificaciones
 - 2.5.5.1. Bonificaciones obligatorias
 - 2.5.5.2. Bonificaciones potestativas
 - 2.6. Período impositivo y devengo
 - 2.7. Aplicación
 - 2.7.1. La matrícula
 - 2.7.2. Competencias del Estado y de los Ayuntamientos
 - 2.8. El Callejero fiscal
3. NORMATIVA Y ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM).
 - 3.1. Concepto
 - 3.2. Exenciones
 - 3.2.1. Exenciones subjetivas
 - 3.2.2. Exenciones objetivas
 - 3.2.3. Solicitud
 - 3.3. Sujetos pasivos
 - 3.4. Elementos de cuantificación
 - 3.4.1. Tarifas
 - 3.4.2. Bonificaciones
 - 3.5. Período impositivo y devengo
 - 3.6. Aplicación
4. NORMATIVA Y ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO).
 - 4.1. Concepto
 - 4.2. Exenciones
 - 4.3. Sujetos pasivos
 - 4.3.1. Contribuyentes
 - 4.3.2. Sustitutos
 - 4.4. Elementos de cuantificación
 - 4.4.1. Base imponible
 - 4.4.2. Cuota
 - 4.4.3. Dedución en cuota
 - 4.4.4. Bonificaciones potestativas
 - 4.5. Devengo
 - 4.6. Aplicación



5. LAS TRANSFERENCIAS DE OTRAS ADMINISTRACIONES

- 5.1. La Participación de los municipios en los tributos del Estado (PIE)
 - 5.1.1. Desarrollo jurídico técnico y los distintos modelos
 - 5.1.2. El peso específico de estos importes para todas las EELL
 - 5.1.3. Las diferencias en las cantidades que se reciben por municipio
 - 5.1.4. Los errores de entregas a cuenta y las implicaciones de éstos
 - 5.1.5. Conclusiones: debilidades y recomendaciones
- 5.2. La Participación de los municipios en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (PATRICA)
 - 5.2.1. Descripción del desarrollo formativo
 - 5.2.2. Algunos datos para comprobar las desigualdades
 - 5.2.3. Los incumplimientos
 - 5.2.4. Conclusiones: debilidades y recomendaciones

PARTE II: ESTUDIOS, COMPARATIVAS Y ESTADÍSTICAS.

1. EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL A NIVEL EUROPEO. ESTUDIO COMPARADO DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.

- 1.1. Modelos de imposición local en Europa.
- 1.2. Comparativa: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España
- 1.3. Principales retos europeos para el financiamiento de los gobiernos locales.
- 1.4. Recomendaciones de los representantes de las asociaciones de gobiernos locales miembros del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) de marzo de 2010.

2. LA TRANSPARENCIA Y EL DEBER DE INFORMAR.

- 2.1. El Open Data como herramienta para los ciudadanos

3. COMPARATIVAS TRIBUTARIA, DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTARIA DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA, CAPITALS ANDALUZAS Y GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS

- 3.1. Tipos de gravamen, coeficientes y tarifas
- 3.2. Ingresos tributarios por habitante. Liquidación de presupuestos.
- 3.3. Financiación por PIE
- 3.4. Financiación por PATRICA

4. ANÁLISIS DE OTROS INFORMES Y ESTUDIOS QUE SE REALIZAN AL RESPECTO: VIRTUDES Y DEFECTOS

5. RECOMENDACIÓN: CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO TRIBUTARIO ANDALUZ

PARTE III: DEBILIDADES, PROPUESTAS Y MEJORAS PARA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.

1. PROBLEMÁTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.

- 1.1. La siempre aplazada reforma de las Haciendas Locales
- 1.2. Debilidades específicas del sistema
 - 1.2.1. Impuesto sobre actividades económicas (IAE)
 - 1.2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)
 - 1.2.3. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)
 - 1.2.4. Transferencias de otras administraciones.

2. PROPUESTAS DE REFORMA

- 2.1. Propuestas generales
- 2.2. Propuestas específicas
 - 2.2.1. Impuesto sobre actividades económicas (IAE)
 - 2.2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)
 - 2.2.3. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)



- 2.2.4. Participación en los tributos del Estado (PIE)
- 2.2.5. Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (caso de Andalucía, PATRICA)
- 2.2.6. Mejoras en otros ingresos

3. MEJORAS PARA LA ECONOMICIDAD Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES

- 3.1. Autonomía local y potestad reglamentaria de las Entidades Locales
- 3.2. Naturaleza y alcance de las ordenanzas fiscales municipales



PARTE III



PARTE III: DEBILIDADES, PROPUESTAS Y MEJORAS PARA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.

1. PROBLEMÁTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.

1.1. La siempre aplazada reforma de las Haciendas Locales

La creciente demanda ciudadana, acompañada de la ejercida por representantes sociales, económicos y medios de comunicación, y por el propio escenario político local, se traduce en una exigencia continua de mejora, cuantitativa y cualitativa, del nivel de servicios ofertados y en un aumento imparable de las inversiones en infraestructuras públicas en todos los Municipios. Frente a esta realidad, parece unirse una inadecuada e insuficiente financiación de los servicios e inversiones a los que los Ayuntamientos deben atender. Tal situación ha ido llevando a éstos a niveles de endeudamiento no deseados aunque no es la Administración más endeudada.

En un análisis sucinto de la situación podríamos señalar que la insuficiencia financiera de los municipios en España se ha agudizado por el impacto que la crisis económica ha tenido en las arcas locales, reduciéndose drásticamente los ingresos propios vinculados a la actividad inmobiliaria. Igualmente, el descenso de la PIE por esos mismos efectos ha hecho que los municipios entren en barrena a partir del 2009 con escenarios de verdadera angustia económica.

La situación anteriormente descrita abunda en la convicción de que el actual sistema de financiación de los municipios en España podría no ser el apropiado, y que el próximo y futuro modelo, debería considerar la premisa de guardar relación con el escenario competencial que los municipios tengan en el futuro y debería establecer una gestión tributaria integral eficiente con procedimientos más ágiles, prácticos y, por qué no, compartidos, en busca de economías favorables en la gestión.

Por tanto, parece evidente, y así lo demuestran los distintos foros especializados en la materia así como las iniciativas políticas promovidas, la necesidad de una profunda reforma de las haciendas locales españolas.

Como decimos, la *“necesaria y urgente revisión del modelo de financiación local”*¹⁴⁹ está agravada por la presencia de ciertas necesidades sobrevenidas (asunción de competencias por la vía de hecho, escasa o nulamente financiadas), por los cambios institucionales que se vienen produciendo en el modelo territorial, con la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y la del modelo de financiación autonómica así como por los últimos acontecimientos producidos en las fuentes financieras municipales con motivo de la recesión económica ante la que nos enfrentamos.

Desde hace algunos años, existe ya un largo bagaje de reuniones, acuerdos y negociaciones, con mayor o menor éxito, entre los representantes de las entidades locales y el Gobierno de la nación con el fin último de reformar un sistema de financiación que a todas luces parece mejorable.

¹⁴⁹ Tal y como lo denomina la FEMP

El Gobierno y la FEMP comenzaron oficialmente a negociar la reforma del nuevo sistema de financiación local en una reunión celebrada el 19 de junio de 2008. La FEMP consiguió, en esa primera reunión con el Gobierno, un compromiso importante: que la negociación se llevara a efecto de forma simultánea y vinculada a la reforma de la financiación autonómica, cuestión que, como sabemos, nunca llegó a producirse.

Posteriormente siguieron las reuniones entre representantes de la FEMP y del Gobierno para ir conociendo las posibles soluciones de mejora de la financiación local, lo que culminó con un documento de “Bases para la reforma” que el Gobierno remitió a la FEMP el 31 de julio de 2008. Este es el contenido del referido documento del Gobierno:

1. “Suficiencia Global”: El artículo 142 de la CE establece que las HHLL deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, para lo que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA. Para el cumplimiento efectivo de este principio de suficiencia financiera se mejorará el sistema de financiación de las EELL y el sistema tributario local.

2. Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal: Los objetivos de suficiencia y garantía de prestación de los servicios atribuidos a las EELL han de ser compatibles con la clara identificación de responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Para ello se fomentará la transparencia y la autonomía, ampliando la capacidad normativa y la participación y colaboración tributarias, en el marco de una mayor coordinación interadministrativa. En concreto, se ampliará la autonomía de las EELL en la determinación de sus tributos y se revisarán los beneficios fiscales, al objeto de determinar su mejor adecuación al cumplimiento de sus fines, en la línea marcada por los trabajos de la Comisión técnica de financiación local, y sin que ello signifique un aumento de la presión fiscal en dichos tributos.

3. Fondos de financiación incondicionada: Se adecuarán los modelos de participación en los tributos estatales y de financiación incondicionada, en el marco de política presupuestaria del Estado y teniendo en cuenta los servicios públicos prestados por los distintos Municipios, de acuerdo a los estudios de la Comisión técnica de financiación local sobre posibles desequilibrios y necesidades. Cualquier esfuerzo de la Administración General del Estado para la mejora de la capacidad de financiación de las prestaciones básicas que correspondan a los Municipios se graduará temporalmente de acuerdo con la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria, competencia de la Administración General del Estado.”

En esta línea, la Comisión técnica de financiación local¹⁵⁰, como resultado de sus actividades, elaboró una serie de propuestas y recomendaciones sobre los modelos de transferencias incondicionadas, sobre los tributos locales y sobre otras materias contenidas en la LRHL:

– Considera la Comisión Técnica que la reforma de la financiación local, y, en un sentido más amplio, de la LRHL (actualmente TRLRHL aprobado por el RDL 2/2004, de 5 de marzo), en el marco de los principios constitucionalmente reconocidos de suficiencia financiera y de autonomía en la gestión de los intereses de las EELL, debe inspirarse en los principios generales de lealtad institucional, transparencia, colaboración y cooperación interadministrativa y adecuación normativa a la realidad social, jurídica, económica e institucional.

– Es preciso tener en cuenta que por lo que se refiere a los instrumentos que, con arreglo al artículo 142 de la Constitución, deben coadyuvar al cumplimiento del principio de suficiencia financiera, las EELL han venido haciendo uso de la potestad tributaria que les reconoce la Ley y se ha venido aplicando modelos de PIE que han proporcionado recursos financieros a aquellas entidades, quedando, en

¹⁵⁰ Esta Comisión está formada por la Administración General del Estado y la FEMP, constituida en el marco de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de la Administración Local.



consecuencia, por establecer de forma generalizada modelos de participación en los tributos de las CCAA.

- Modernizar los tributos locales, incrementando la capacidad normativa de las EELL de forma que puedan adecuar sus ingresos a su entorno económico y social y éstos a sus gastos.

- Con carácter general, se entiende conveniente que la reforma de la LRHL contenga medidas de mejora de la gestión tributaria y recaudatoria de los tributos locales, impulsando procedimientos eficaces y eficientes de colaboración y cooperación interadministrativa, dentro del marco previsto en la Ley General Tributaria y en sus normas de desarrollo. Para su inclusión en la Ley, podrían buscarse fórmulas de lucha contra el fraude y la deslocalización fiscal.

Vamos a exponer como resumen de la postura del sector local y de sus representantes (FEMP) en cuanto a qué es lo básico y fundamental para iniciar una reforma o mejora en la financiación local, algo así como los principios rectores que deben inspirar la reforma, que deberían regir la nueva negociación de la financiación local:

- La aparición y reformas estatutarias autonómicas ya están dando pasos hacia el desarrollo competencial. Podremos encontrarnos con 17 modelos competenciales y de financiación local distintos en España si no se planifica adecuadamente.

- Estudio y cuantificación de la deuda por gastos de suplencia iniciado en julio 2005 con la firma Gobierno-FEMP.

- Una vez definidas las competencias de las EELL, se procedería a establecer los modelos de transferencias para garantizar el principio constitucional y europeo de suficiencia vinculado a las competencias. Se trataría de establecer la financiación básica para lo que ya se viene haciendo y configurar el mapa de competencias propias que debieran ser financiadas con el modelo básico de financiación a negociar.

- Lealtad institucional en el nivel de la Administración económico-financiera-presupuestaria-tributaria local, formada por funcionarios públicos con la misma formación que los que cuenta el Estado o las Autonomías.

- Lealtad institucional entre las autoridades y sus órganos de participación como es la FEMP respecto a la configuración de un nuevo marco de financiación local en relación a las autoridades y sus órganos de participación del Estado o las CCAA.

- Profundizar y mejorar los hechos diferenciales en el ámbito municipal e iniciados con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, así como las leyes que dan reglas especiales para Barcelona y Madrid.

- Facilitar reglas generales para que la corresponsabilidad fiscal llegue a todos y cada uno de los municipios y al resto de Entes Locales. En la actualidad esto no es así. Las Diputaciones, Cabildos o Islas, así como otros entes diferentes al Municipio poco hacen respecto a su responsabilidad fiscal, dependiendo en su mayor parte de ingresos de transferencias. Esto también ocurre en el ámbito municipal y muchos de ellos van por libre, estableciendo beneficios fiscales inexistentes en la legislación española, bajando por debajo de los tipos mínimos o cuotas establecidos por Ley, etc. Impedir, a ser posible, niveles diferentes de corresponsabilidad fiscal en el ámbito local.

- Que el acceso al crédito sea una de las cuestiones prioritarias de la negociación. Establecer por ello reglas similares a las existentes en las CCAA o el Estado, al menos para los grandes Municipios, a veces con mayor presupuesto y población que algunas CCAA o ciudades autónomas.



- Establecer como prioritario, y en estudio diferenciado, la problemática de los ingresos vinculados a procesos urbanizadores por su doble vertiente: de un lado los continuos escándalos de corrupción para lo que se deberían establecer reglas y medidas que los impidan o dificulten y de otro lado tratar en profundidad los recursos procedentes del patrimonio municipal y de la actividad urbanística municipal.

- Decidida apuesta por el final de las subvenciones condicionadas y evitar con ello también el paternalismo y el clientelismo.

- Compromiso por el establecimiento de mecanismos automáticos de compensación por introducción de beneficios fiscales por parte de Administraciones ajenas a las locales. Lo que el Estado quiera exencionar o bonificar que simplemente lo cuantifique y pague.

Pero las soluciones y respuestas desde la Administración Central y Autonómica son escasas. Por tanto, la pregunta que nos hacemos desde aquí es si “interesa” verdaderamente acometer las reformas, y de una vez por todas acabar con los problemas de suficiencia financiera y autonomía local, o por el contrario mantener esta situación de grave deterioro que pudiera llevarles a un colapso en la función pública asumida por éstos.

En consecuencia, precisamente ahora debería ser el momento en el que empezar a trabajar en las reformas “posibles” que mejoren la eficiencia del modelo de financiación municipal sin que esto suponga un mayor esfuerzo económico del Estado. Esperar a nuevos escenarios y a nuevas decisiones del ejecutivo que en cada momento se encuentre al frente del Gobierno de la Nación parece cuanto menos una postura arriesgada para el municipalismo español. Nunca se precisó una reforma en el momento del crecimiento inmobiliario y cuando las arcas del Estado, CCAA y EELL recibían ingresos extraordinarios que sobrepasaron incluso sus previsiones presupuestarias. Los momentos en los que se toman las decisiones más “perfectas” sobre temas de ordenamiento económico son las situaciones de crisis o de deficiencias pues llevan al legislador a buscar la eficiencia, es decir, obtener más con menos. Quizás sea el momento de compaginar esfuerzos entre CCAA y EELL.

1.2. Debilidades específicas del sistema

Si bien en los anteriores apartados de esta ponencia ya se han tratado de una manera más extensa tanto las características como las debilidades y recomendaciones de las figuras tributarias objeto de análisis y de los modelos de participación en los tributos de otras administraciones públicas (Estado y Comunidades autónomas), queremos presentar ahora a modo de síntesis algunas de las más significativas.

1.2.1. Impuesto sobre actividades económicas (IAE)

La exención por inicio de actividad

La denominada “exención por inicio “ presenta problemas en relación a la determinación del desarrollo anterior bajo otra titularidad. Se presentan casos de empresas de nueva creación, pero integradas por otras empresas, que ya han realizado la actividad, y que por tanto no deberían estar exentas por inicio. También se presentan problemas en el ámbito de la aplicación de la exención a empresas ya consolidadas, que vienen ejerciendo actividades y que comienzan una nueva actividad por primera vez. En estos casos el inicio en una actividad parecida a la que se venía ejerciendo, pero con un epígrafe distinto, supone también el derecho a la exención y, posteriormente, la bonificación durante 5 años por haberse iniciado por primera vez.



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

Se aprecia una clara falta de coordinación y actualización en el dato “on line” de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) que la administración tributaria local utiliza para las comprobaciones de la cifra de negocios de una entidad y la que nos serviría para justificar bajas, liquidaciones, etc.

Hay que destacar la dificultad existente respecto a la aplicación de la cifra de negocios en los casos de grupos de empresas, falta de información sobre la procedencia del importe neto de cifra de negocios de las empresas que lo conforman.

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

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

Actualización de cuotas de tarifa

Existe una clara desactualización de las cuotas, tanto a nivel económico como de descripción de actividades dada la evidente falta de mantenimiento, corrección y actualización de epígrafes en los últimos años.

Coeficiente de situación

La técnica del uso del callejero fiscal como elemento modulador del Impuesto, provoca que una misma actividad pueda ser gravada con importes muy diferentes en una misma ciudad y que, además, las diferencias entre ciudades también puedan ser significativas.

1.2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Tratamiento de grandes flotas de vehículos

Algunos municipios establecen tarifas muy bajas, constituyéndose de este modo, en una especie de “paraísos fiscales”, que atraen a contribuyentes que disponen de grandes flotas de vehículos, principalmente “rent a cars”. Esto supone que los municipios que realmente “soportan” la estancia y tránsito de dichos vehículos se ven privados de los ingresos que, a priori, les podrían corresponder.

Vehículos aptos para la circulación

En el caso de que el permiso temporal o la matrícula turística de un vehículo se prorrogue en ejercicios posteriores a su alta en el Registro de Vehículos, no se emite el pertinente recibo de vencimiento periódico y notificación colectiva.



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

Existen muchos vehículos matriculados a nombre de personas fallecidas, debido a que, no se ha tramitado el cambio de titularidad de los vehículos ante Tráfico. Esto genera problemas a nivel de recaudación del impuesto, puesto que es complicado derivar la responsabilidad a una herencia yacente. La correcta actualización del domicilio del permiso de circulación es fundamental para que el tributo se exaccione debidamente por el Ayuntamiento correcto.

La base imponible del impuesto y la capacidad económica

Si bien, en principio, la tarifa del impuesto atiende a la capacidad económica de su titular, hay casos en los que varios vehículos encuadrados en la misma tarifa tienen un valor de mercado muy dispar entre sí, e incluso inferior a otros que se encuadren en la tarifa superior, y viceversa.

Las bajas temporales

Si bien en la actualidad un vehículo puede permanecer en situación de baja temporal voluntaria “sine die”, surgen inconvenientes cuando la baja temporal se tramita para soslayar el no poder tramitar la baja definitiva de un vehículo cuando el mismo ya no existe o no se sabe su paradero. En las bajas temporales por transferencia (cuando el vehículo se vende a alguien que se dedica a la compraventa de vehículos usados), son numerosos los casos en los que dicho plazo se incumple, sin que se derive ninguna consecuencia de dicho incumplimiento.

1.2.3. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)

El hecho imponible: relimitación

La descripción legal del hecho imponible, da cabida sólo a exaccionar las construcciones, instalaciones u obras, a las que se le exija licencia (se haya obtenido o no) o por la que el sujeto pasivo haya presentado declaración responsable. Además se debería concretar, en los supuestos de realización del hecho imponible, la no-sujeción de impuesto de las construcciones, instalaciones y obras, realizadas sin licencia o autorización, por ser este un hecho controvertido y de gran litigio en los tribunales.

Sustituto del contribuyente

La coexistencia de dos supuestos que describen acciones diferenciadas (la solicitud de la licencia, o la ejecución material del hecho imponible), ha traído problemas de aplicación práctica del impuesto sobre todo cuando los dos supuestos establecidos para la sustitución coinciden en el tiempo. Del mismo modo, convendría que el texto legal aclare con precisión a quién debe obligar el impuesto cuando no coincida la persona que solicita la licencia y aquella que ejecuta la construcción, instalación u obra.

La base imponible

La definición de la base imponible del impuesto, como “coste real y efectivo de la obra”, ha sido fuente de controversias. Se pudiera afirmar que la indefinición de este concepto, ha provocado que con el paso del tiempo la Jurisprudencia haya ido detrayendo sin solución de continuidad elementos económicos de la misma, que además de aminorar las bases, han producido múltiples problemas en la gestión del

impuesto. Habría que aclarar la distinción semántica entre “real” y “efectiva” puesto que son dos conceptos radicalmente diferentes que, en la práctica, no vienen a coincidir.

1.2.4. Transferencias de otras administraciones.

Un modelo de participación en los tributos del Estado inadecuado.

El actual modelo de participación en los tributos del Estado no resuelve la suficiencia financiera local. Es un modelo complejo en su cálculo y reparto.

No es lo suficientemente transparente ya que es difícil conocer, con la suficiente antelación, los importes que formarán parte de los ingresos municipales, con lo que se demora la correcta elaboración presupuestaria municipal.

Las entregas a cuenta no garantizan que sean las definitivas, por lo que son habituales las devoluciones al Estado por desviaciones de cálculo ajenas al ámbito local.

Es un modelo inseguro porque depende de la eficacia recaudatoria del Estado, pivota sobre su evolución en dicha eficacia recaudatoria del Estado, es incierto pues depende que el Estado compute en sus rendimientos recaudatorios políticas de gastos disminuyendo estos y además está vinculado a una primera cesión de rendimientos a las Comunidades Autónomas.

Destacar la dificultad que se plantea cuando se quiere realizar una investigación que lleve a comparativas homogéneas. Los rendimientos de cesión de impuestos, en los municipios de cesión, están computados por el Ministerio de Economía y Hacienda en los capítulos 1 y 2 de ingresos y el FCF y, las compensaciones por pérdida del IAE en estos municipios están recogidas en el capítulo 4. Para los municipios de variables todo está recogido en el capítulo 4. El Ministerio de Economía y Hacienda publica cifras de las entregas a cuenta en sus memorias, estas se consolidan y dos años y medio después pueden darse saldos deudores o acreedores desvirtuándose la información. Lo más grave es que los regidores municipales no conocen lo que recibirán en un año cuando están cerrando sus presupuestos en septiembre u octubre de cada año.

Transferencias corrientes y de capital

En la actualidad las múltiples formas en las que un Municipio puede recibir fondos del Estado o de las CCAA, por Diputaciones, Cabildos e Islas, e incluso de la Unión Europea son muchas y muy variadas lo que dificulta, enormemente, un análisis rápido y certero de su importe.

El hecho de que la normativa autonómica también incida sobre el marco competencial municipal, puede hacer que existan diferencias entre las obligaciones de los Municipios, según sean de una u otra Comunidad Autónoma. Ello hace que nos encontremos con múltiples modelos de organización, competencias y financiación municipal dependiendo del territorio donde se encuentren ubicados.

Se hace imprescindible reordenar los servicios de competencia local y equilibrar la asignación de recursos financieros adecuados para prestarlos en condiciones de eficiencia y calidad. Igualmente, se deben articular mecanismos de garantía en los procesos de asignación y transferencias de competencias, a la Administración Local, para asegurar la capacidad financiera efectiva de esta Administración en el ejercicio de los nuevos ámbitos competenciales.

En la actualidad se está a la espera de que definitivamente se apruebe y salga a la luz la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*.



Escasa participación de los municipios en los Ingresos y Tributos de las Comunidades Autónomas: El caso especial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Esta norma establece una nueva arquitectura municipal al fijar las competencias propias de Ayuntamientos y Diputaciones y, otorgarles mayor capacidad de autogobierno. Este marco legislativo fija que ambos constituyen un mismo nivel de gobierno y, además, consagra a los primeros como Entes autónomos de pleno derecho y titulares últimos en su territorio. Así, el gobierno local pasa de ser mero administrador a tener capacidad de definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas.

Con ese objetivo, se fijaron las competencias propias tanto de los Ayuntamientos (29) como de las Diputaciones y la Ley constituye la garantía para su ejercicio. Para su ejercicio, por los primeros, se prevé un texto legislativo que establecerá el procedimiento de transferencia y delegación garantizando los recursos necesarios.

Junto a esta norma se aprobó la Ley Reguladora de la de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Fija la colaboración financiera con los Municipios andaluces, así como los criterios de distribución y evolución de la participación bajo principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional. Tal colaboración se lleva a cabo a través de la creación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad, que comenzó a aplicarse en 2011 y que tiene carácter incondicionado, esto es, respetará la autonomía de los Municipios para decidir el destino de los recursos que reciban. Ahora bien, las cuantías destinadas a este Fondo representan un importe mínimo respecto a otros recursos que, con carácter condicionado, la Junta de Andalucía destina al sector local.

Las variables que utiliza el Fondo son excesivamente complejas de gestionar y controlar por los Municipios afectados. En concreto, la aplicación de la variable "*inverso de la capacidad fiscal*" y que pivota sólo en el IBI, llevaría consigo que los Municipios que tengan más actualizadas sus bases tributarias, los que mejor gestión de depuración y actualización llevasen y aquellos donde su gobierno local se corresponsabilizara más respecto a la tributación fiscal, serían finalmente los más perjudicados por su aplicación. A mayor cuota líquida dentro del estrato poblacional, el inverso de la capacidad fiscal sería menor. Es decir y paradójicamente, podría resultar mejor no gestionar adecuadamente los padrones del Impuesto que hacerlo correctamente.

2. PROPUESTAS DE REFORMA

2.1. Propuestas generales

- El nuevo sistema de financiación debería tener los instrumentos necesarios para financiar adecuadamente las nuevas competencias, del mismo modo que, dada la enorme diversidad del mundo local español, se propone establecer un sistema de financiación cuyas bases diferenciales tendrían como elemento de referencia el tamaño de los Municipios en términos de población. Potenciar una reforma de la financiación local que establezca varios tipos de municipios por estratos de población con sus correspondientes diferencias en el modelo de financiación PIE.
- Una vez determinada la cuantía de las transferencias y con la finalidad de que el sistema goce de estabilidad y flexibilidad, aquellas deberían revisarse cada cierto tiempo y evolucionar con un índice relacionado, directa o indirectamente, con los recursos de la Hacienda de la que proceden.
- Las transferencias complementarias incondicionales a recibir deberían tener un carácter esencialmente nivelador y de solidaridad, de modo tal que fueran distribuidas de forma transparente.
- El nuevo sistema de financiación local también debería garantizar la adecuada prestación de los servicios del marco competencial de la Ley de Bases del Régimen Local bajo la reciente reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (nuevo artículo 25.4)¹⁵¹.
- Revisión de los recursos tributarios propios, mejorando la gestión tributaria y recaudatoria de los mismos, sin incrementar la presión fiscal.
- Evitar numerosos actos de tributación que hacen perder tiempo e imponen trabas a los emprendedores en sintonía con lo que se pretende en el Programa de Reformas de España 2013 presentado a Bruselas.
- Reducir el amplio marco tributario local y facilitar su comprensión por el contribuyente. Las figuras tributarias locales deberían ser pocas en número, de bases amplias y por tanto amplia capacidad recaudatoria y mayor racionalidad. En todo caso, poco “generosas” en materia de beneficios fiscales, de modo que cumplan el objetivo esencial de llegar recursos a la Administración Local, quedando la vía de los incentivos y el ejercicio de la política social más en la órbita del gasto público.
- Para los Municipios de mayor dimensión, deberían verse reforzados los sistemas de participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas a la capacidad económica de los ciudadanos.
- Profundización de la tributación basada en el principio del beneficio. Redefinición y aumento de la capacidad de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por estas vías.

¹⁵¹ La Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.



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

2.2. Propuestas específicas

2.2.1. Impuesto sobre actividades económicas (IAE)

Exención por inicio

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

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

Sería conveniente solicitar a la AEAT que actualice con mayor fluidez este dato en la información “on line” que nos ofrece. Asimismo entendemos que la AEAT debería informar si una entidad pertenece o no a un grupo de empresas y si el importe neto de cifra de negocios del que nos está informando es o no el del grupo (para ello es conveniente mejorar la accesibilidad de los Ayuntamientos a estas informaciones y asegurar su fiabilidad).

Es conveniente reflexionar sobre el posible establecimiento de mecanismos que permitiesen la modificación del límite del Millón de Euros, tanto a la baja como al alza, dependiendo de circunstancias objetivas relacionadas con la situación de la actividad económica que pudiesen aconsejar incrementos o decrementos en el número de contribuyentes sujetos al mismo.

Actualización de cuotas de tarifa

Es procedente abordar una revisión y actualización del Real Decreto Legislativo 1.175/90, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. En este sentido sería además interesante realizar la adecuación de las mismas a la nueva Clasificación Nacional de Actividades (CNAE) de 2008, dada la lógica correlación entre ambas estructuras.

Coeficiente de situación

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

Podemos sintetizar, a modo de conclusión, lo siguiente:

- La posible reforma integral del Impuesto pivotando esta en dos opciones, suprimirlo y que las entidades ahora sujetas, las personas jurídicas, paguen algo más por el Impuesto de Sociedades y esta especie de “recargo” sea luego transferido a los municipios o ampliar la fiscalidad a todos los sujetos pasivos, es decir, volver atrás en el modelo.
- La otra posibilidad de reforma sería la de ubicar una nueva sujeción a la telefonía móvil que cubra la desastrosa situación ocasionada por la sentencia de Luxemburgo contra los intereses españoles en la fiscalidad municipal de las empresas de telefonía móvil, actualizar las tarifas, ampliar competencias en materia de inspección o despojar de tanto beneficios fiscal al tributo.

2.2.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Tratamiento de grandes flotas de vehículos

Procedería que se exigiera que los vehículos tuvieran que ser domiciliados en el municipio donde radique la sede de la actividad que realiza el contribuyente. No obstante, para el caso de contribuyentes que desarrollen su actividad a nivel provincial o nacional (con cuotas de IAE de estas características), cabría establecer cuotas similares también a efectos del IVTM. Otra solución sería establecer que cuando un sujeto pasivo tuviese más de un cierto número de vehículos a su nombre, el tipo de gravamen fuese único en todo el territorio nacional.

Vehículos aptos para la circulación

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

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

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

Se debe profundizar en una reforma - actualmente en fase de propuesta dentro de la modificación del Reglamento de Circulación de Vehículos - que tienda a una mejor coordinación de los domicilios de

las bases de datos de conductores y vehículos en sincronía con organismos con información padronal o de empresas (INE - AEAT)

La base imponible del impuesto y la capacidad económica

Debería intentarse que la cuota del impuesto fuera acorde con la capacidad económica de su titular manifestada en el valor del vehículo. No obstante, esta propuesta deja de tener sentido si atendemos al proyecto de reforma de la tarifa por criterios medioambientales sobre el que tenemos un posicionamiento totalmente contrario, por atender objetivos de un gobierno y una administración diferente a la que la reforma va a afectar, la fiscalidad municipal de los vehículos de tracción mecánica, fuente financiera clave para la suficiencia financiera municipal y no elemento esencial para la política medio ambiental del Gobierno Central. Igual criterio extendemos a las exenciones para minusválías de grado igual superior al 33%. En caso contrario, debería ser el Estado quien abone el importe de los derechos que no se ponen al cobro por esta exención.

Las bajas temporales

Las bajas temporales voluntarias “sine die” no generan ningún problema a nivel de gestión del impuesto, por lo que no existe ninguna recomendación que hacer. En cuanto a las bajas temporales por transferencia, la recomendación es modificar la legislación vigente con un doble objetivo: por un lado, poder imponer algún tipo de sanción a quien incumpla el plazo de un año; por otro lado, que Tráfico pueda anotar de oficio el cambio de titularidad si en el plazo de un año el obligado no lo tramita, y que dicha información se incluya en los ficheros mensuales de intercambio de información.

2.2.3. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)

El hecho imponible: delimitación

Es fundamental recomendar que quede meridianamente claro que el impuesto grave la construcción, obra o instalación y que el pago de la misma se realice una vez finalizada esta y que los gastos de tasas municipales queden claramente definidos como gastos deducibles de la base objeto de liquidación.

Sustituto del contribuyente

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

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

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

La base imponible

Los problemas y dudas que, a todos los niveles, se han planteado en relación con la base imponible del ICIO, han sido debidos a la excesivamente sucinta definición legal de tal base imponible, por lo que cabe pensar en la conveniencia de que la Ley permita delimitar, con mayor precisión, los conceptos que deben entenderse incluidos en la base del tributo.

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

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

Supuestos de no-sujeción. Exenciones

No se deben aplicar medidas que supongan reducciones de los derechos a poner al cobro para un municipio y debiliten el principio de suficiencia financiera enunciado en el artículo 142 de nuestra CE para atender objetivos y competencias de otros niveles de gobierno y/o administraciones públicas.

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

2.2.4. Participación en los tributos del Estado (PIE)

- Cambiar radicalmente el modelo porque las brechas entre municipios se acentúan cada año que pasa y no tienen relación con el nivel de gasto público.
- Lograr un modelo de financiación que pueda persistir en el tiempo o que tenga enorme flexibilidad para poder ser corregido a medida que se observen desviaciones.
- Si no se cambia totalmente el modelo por lo menos establecer una serie de mejoras:
 - Establecer garantía de mínimos en municipios del modelo cesión similar al que tienen los municipios del modelo variables.
 - Se aconseja que existan varias categorías o grupos de municipios que reciban las transferencias del Estado de forma diferente:
 - Modificar el índice para establecer los fondos de reparto. El actual formato de ITE ha dado pruebas de no servir. Estudio de volver al PIB como indicador de evolución.
 - Eliminar la problemática producida por una previa cesión a Comunidades y Ciudades Autónomas, ya que crea confusión y una cierta tensión en la distribución, al estar esta última vinculada a lo que vaya quedando.
 - Evitar devoluciones. Hay que tener en cuenta que un dinero gastado en prestar servicios públicos obligatorios puede ser devuelto a los 2 o 3 años una vez que éstos han producido rendimientos que han tributado al Impuesto de la Renta de las Personas

- Físicas, que han producido ingresos en la Seguridad Social, ingresos al Estado por IVA, etc., etc., pero deben ser devueltos por el integro al Estado.
- El efecto de espera de más de 2 años para regularizar las liquidaciones definitivas de la PIE provoca también efectos graves de estabilidad y suficiencia económica en las EELL, por lo que hay que buscar modelos que eviten estos desfases.

2.2.5. Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (caso de Andalucía, PATRICA)

- No debería seguir el modelo Estatal que incrementa desigualdades.
- Eliminar fórmulas de cálculo y reparto complejas y alejadas del nivel de gasto social local.
- No confundir el Fondo de Nivelación de Servicios con la PICA y establecer una verdadera participación en los ingresos. La norma vuelve a confundir Nivelación con Suficiencia.
- Estudiar la financiación recibida a través de las Diputaciones por municipios de menos de 20.000 habitantes, con la recibida a través de otros fondos y políticas sectoriales, como las subvencionadas por el Plan de Cooperación Municipal de la Junta y posterior propuesta de reforma.
- Evitar diferencias de repartos por tramos de población, evitando así beneficiar a unos respecto a otros. La población sería la variable más importante.

2.2.6. Mejoras en otros ingresos

- Mejorar el procedimiento de las multas y sanciones para que sea más ágil y comparable con las relativas a la Ley de Seguridad Vial.
- Revisar el Impuesto que grava los cotos de caza.
- Revisar la tributación de los parques eólicos e instalaciones similares.
- Revisar las subvenciones al transporte público urbano evitando las grandes desigualdades actuales.

3. MEJORAS PARA LA ECONOMICIDAD Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES

3.1. Autonomía local y potestad reglamentaria de las Entidades Locales

Las EELL, entre ellas los municipios, tienen constitucional y legalmente atribuidas determinadas funciones y competencias para la gestión de sus intereses; su ejercicio exige y justifica la disponibilidad de instrumentos y recursos adecuados para ello.

El ejercicio de la *autonomía local* implica la capacidad de aprobar normas generales en el ámbito de sus competencias y en el marco de la Ley. El artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reconoce a los Municipios, las Provincias y las Islas, en su calidad de Administraciones territoriales:

- La potestad reglamentaria, como facultad para producir las normas necesarias para regular la vida ciudadana.
- La potestad de autoorganización, que se concreta en la producción de normas de regulación interna que el artículo 20.1.c) de la Ley anterior califica como Reglamentos Orgánicos.
- Las potestades tributarias y financieras, entendidas como la posibilidad de intervenir en aspectos fiscales y obtener los recursos necesarios para la gestión de sus competencias.

El art. 4.1. de la LRBRL utiliza el término “potestad reglamentaria” en lugar de “potestad normativa” y, además, lo enumera en un mismo apartado, junto a la potestad de “autoorganización”. Parece, por ello, que la LRBRL está aludiendo a los reglamentos y en especial al Reglamento Orgánico. Sin embargo, el Reglamento Orgánico es la expresión genuina de la potestad de autoorganización, mientras que la potestad normativa (“reglamentaria”) se expresa fundamentalmente en las Ordenanzas, en cuanto normas de regulación social.

El art. 2.2 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR-LRHL establece que “para la cobranza de los tributos (...) la hacienda de las EELL (...) ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes”. Las ordenanzas fiscales constituyen una de las manifestaciones más expresas y evidentes del ejercicio de estas prerrogativas.

3.2. Naturaleza y alcance de las ordenanzas fiscales municipales

Se entiende la potestad normativa como la facultad de dictar normas de carácter general y de obligado cumplimiento. En el ámbito de las EELL podemos encontrar las siguientes manifestaciones de la potestad normativa:

- En el ejercicio de la potestad de autoorganización: El Reglamento Orgánico y demás normas internas o de sujeción especial.
- En el ejercicio de la potestad tributaria: Las ordenanzas fiscales.
- En el ámbito de la reglamentación social en su conjunto: Las Ordenanzas Municipales.

Las Ordenanzas son disposiciones normativas aprobadas por acuerdo del Pleno correspondiente, que regulan los servicios, actividades y los ingresos de los municipios. El concepto de Ordenanza se vincula a tres bloques funcionales que son muy diferentes:

- Las llamadas “actividades”, que conforman la reglamentación social.
- Los servicios públicos como “actividad prestacional”.
- Los ingresos, que producen las denominadas ordenanzas fiscales.

Las ordenanzas fiscales son las normas reguladoras del ámbito tributario derivadas del ejercicio de la potestad tributaria que concretan el principio de autonomía y el ejercicio de la misma, y la decisión política de un ayuntamiento en virtud de la cual se establece en su territorio un determinado tributo que deberán, en todo caso:

- Respetar los principios tributarios de carácter general contenidos en el art. 6 del TR-LRHL con pleno sometimiento a la Ley.
- Contener los elementos esenciales que determina el art. 16 del mismo texto y algunos adicionales que no se contienen específicamente en el mismo pero que resultan de inexcusable incorporación.

En el art. 12 del propio TR-LRHL se señala que “la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará conforme a lo prevenido en la LGT y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo”. Además, su segundo apartado añade que “a través de sus ordenanzas fiscales las EELL, entiéndase municipios, podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa”. En principio, cabe entenderlas, por tanto, como normas que dictan estos entes como mecanismo de adaptación de aquellos aspectos que no están definidos con precisión o que aparecen simplemente apuntados en el ordenamiento jurídico general. Dicho en otros términos, completan y desarrollan las previsiones contenidas en la Ley.

Además, se convierte en el instrumento adecuado para lograr la conciliación entre los dictámenes normativos y el régimen de organización y funcionamiento interno de cada Entidad Local. En teoría, éste es su fundamento y su intencionalidad y no otra. Sin embargo, en realidad la función y la funcionalidad de las ordenanzas fiscales van mucho más allá; así se sabe y así se acepta. En muchas ocasiones y en la práctica, incluso vienen a desempeñar el papel que a otro nivel y en otro sentido realiza la misma Ley llegando a convertirse en verdaderas leyes en su ámbito de aplicación. No obstante, el propio legislador viene a advertir que, en cualquier caso, no se podrá contravenir el contenido de las normas¹⁵².

¹⁵² ¿Qué pasa cuando la norma no existe o en determinados casos, se calla, omite precisiones o no resulta suficiente para aplicarla desde el punto de vista práctico? ¿Cómo actúa la Entidad Local en estos supuestos?

Constituyen ejemplos especialmente significativos del grado de detalle que se utiliza para la regulación de las tasas en contraposición con el que se emplea para la regulación de los impuestos. Es decir, el grado de precisión que el texto refundido que aprueba la LRHL utiliza para definir los diferentes elementos impositivos (hecho imponible, sujeto pasivo, cuota tributaria, gestión del tributo), se sustituye por unas genéricas, vagas y obvias referencias cuando se trata de la regulación de las tasas; a pesar de que éstas gozan de esa misma naturaleza tributaria.

¿Cómo debe entenderse que el grado de minuciosidad con la que se regula en el texto refundido el IBI, haciendo alusión incluso a normas catastrales que completan y condicionan en gran medida la aplicación del mismo, se sustituya por una mera referencia a que los Ayuntamientos podrán establecer una tasa por el servicio de recogida de basuras, cuando en la práctica esta tasa puede llegar a convertirse en un segundo IBI afectando a los mismos sujetos pasivos, a los mismos inmuebles e, incluso puede llegar a emplear los mismos elementos tributarios para configurar la tarifa, verbigracia el valor catastral?

En el primer caso, el IBI, la intervención del Ayuntamiento se circunscribe a poco más que la aprobación de un tipo de gravamen y unas bonificaciones potestativas, sin embargo, en el segundo de los casos, la tasa de basuras, el mismo Ayuntamiento dispone de absoluta libertad –que roza la discrecionalidad– para el establecimiento de elementos tributarios, normas de gestión, establecimiento de tarifas, regulación de supuestos de no sujeción, e incluso verdaderos beneficios fiscales encubiertos en forma de descuento, tarifas reducidas, subvenciones compensatorias y un largo etcétera.

Las Ordenanzas deberán contener los elementos esenciales que establece el artículo 16 del TR-LRHL y aquellos otros que exigen la jurisprudencia:

- La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.
- Los regímenes de declaración y de ingreso.
- Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.
- Los elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias.
- Informe técnico-económico que debe justificar las cuantías de las tasas¹⁵³.

El proceso de elaboración de las ordenanzas fiscales comienza con la resolución del Presidente de la Corporación ordenando que se inicien los trámites para la regulación de la Ordenanza. A partir de ahí se inicia el siguiente proceso, previo al acuerdo de aprobación provisional de las Ordenanzas por parte del Pleno:

– Una propuesta técnica con los fundamentos y elementos objetivos que la justifican, conteniendo todos los elementos esenciales (citados anteriormente), acompañando, en las tasas, de los estudios económicos que resulten necesarios y suficientes para justificar la existencia del necesario equilibrio entre el valor de los aprovechamientos o los costes de los servicios o actividades y las cantidades a exaccionar de los sujetos pasivos. Insiste la jurisprudencia sobre la necesidad de justificar los ingresos que se esperan alcanzar mediante la aplicación de una tasa.

– El pronunciamiento de la Intervención General por su afección sobre el presupuesto municipal y, en su caso, y cuando así sea requerido para ello el informe del Secretario General o de la Asesoría Jurídica Municipal o del Tribunal Económico-Administrativo municipal para aquellos Municipios en los que exista y estén sometidos al Título X de la LRRL.

– En su caso, y siempre que así se prevea en el correspondiente reglamento orgánico interno de funcionamiento de la Entidad Local, el pronunciamiento de la Junta de Gobierno Local, las Comisiones Informativas y el cumplimiento del plazo previo de alegaciones de los grupos políticos.

En cuanto al trámite de aprobación de las Ordenanzas (aprobación provisional y aprobación definitiva), se encuentra descrito en el art. 17 del RDL 2/2004, por el que se aprueba el TR-LRHL, siendo, además, un procedimiento común para el establecimiento, la supresión y la ordenación de tributos:

“1. Los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones Locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados¹⁵⁴ podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las EELL publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el BOP, o, en su caso, en el de la CA Uniprovincial. Las Diputaciones Provinciales, los órganos de gobierno de las entidades

153 STS de 12 de marzo de 1997, de 23 de mayo de 1998, de 6 de marzo de 1999 y de 1 de julio de 2003.

154 Artículo 18 Texto Refundido LRHL. Tendrán la consideración de interesados: a) Los que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos; b) los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.



supramunicipales y los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la Provincia, o de la CA Uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las Corporaciones Locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario¹⁵⁵.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las Ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el BOP o, en su caso, de la CA Uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las Diputaciones Provinciales, Consejos, Cabildos Insulares y, en todo caso, las demás EELL cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las EELL habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden”.

Debilidades

Se comprueba como el procedimiento de aprobación de unas Ordenanzas municipales es verdaderamente largo, con unos plazos mínimos para cada uno de los trámites descritos, que dan como resultado un proceso que se extiende considerable e inadmisiblemente en el tiempo.

Recomendaciones

Reformar los procedimientos de aprobación de Ordenanzas Fiscales, en el sentido de agilizar el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas Fiscales. El plazo de alegaciones previsto en la Ley se podría reducir e igualar al previsto para la tramitación presupuestaria. Hay que considerar que “todos” los años se tramitan un buen número de Ordenanzas Fiscales en los Municipios y que a veces no hay cambios significativos, tan sólo la actualización de cuotas. No parece razonable estar entre 5 a 6 meses con este tipo de trámite.

Los cobros de vencimiento periódico podrían no ser aprobados todos los años con la aprobación de la Ordenanza Fiscal, antes del 31 de diciembre de cada año. Debería buscarse un deslinde entre lo que la Ordenanza apruebe y que los padrones entren en vigor el 1 de enero de cada año. La tardanza en el trámite de aprobación de Ordenanzas Fiscales hace que haya que empezar a trabajar en ellas en junio o julio del año anterior con los posibles desfases que hasta 31 de diciembre pueda haber en los costes del servicio, de los aprovechamientos, las variaciones de los IPC acumulados, de lo que recojan y establezcan los PGE (que no son conocidos hasta finales de cada año), etc.

¹⁵⁵ En el caso que se hayan presentado reclamaciones, los servicios técnicos deberán estudiarlas, pronunciarse sobre su procedencia y deberá reunirse la comisión Informativa. En este supuesto, es necesario aprobar definitivamente la Ordenanza. Para ello, se deberá convocar al Pleno de la corporación y resolver las reclamaciones mediante acuerdo expreso. En esta fase también es necesario contar con nuevo informe de la Secretaría General y la Intervención.



Modificar el procedimiento de trámite de las ordenanzas fiscales: eliminar la necesidad de publicación en el BOP y que sea suficiente con la publicidad en la página web municipal y/o tablón de anuncios del Ayuntamiento.