

# El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la hacienda municipal española

JOAQUIM SOLÉ  
 VILANOVA

18

El objetivo de este artículo es analizar el papel que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) está jugando y puede jugar en el futuro dentro de la hacienda municipal española. Con este fin, y después de una breve introducción sobre los cambios que la nueva Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL) de 1988 ha comportado en las finanzas municipales, se describen, en primer lugar, las características principales del IBI como figura tributaria heredera de las tradicionales Contribuciones Territoriales Rústica (CTR) y Urbana (CTU).

En segundo lugar se valora la importancia de una gestión catastral rigurosa y coordinada en cuanto a criterios y sistemas de valoraciones y revisiones de valores catastrales. En tercer lugar, se analiza cual ha sido el resultado a nivel agregado del proceso de revisión de valores catastrales de fincas rústicas y urbanas durante la década de los ochenta en los distintos municipios españoles. En cuarto lugar, se razona la idoneidad de un impuesto fuerte sobre la propiedad inmueble a nivel local y se hace un repaso de los factores que han influido en la consolidación del IBI como primera figura tributaria local y los que pueden influir en su potenciación futura. En quinto lugar se realiza un análisis

cuantitativo de los ingresos municipales contabilizados en el periodo 1987-91 y del impacto que la LRHL ha tenido sobre cada uno de ellos. Obviamente, el esfuerzo del análisis numérico se concentra en la figura del IBI y en el distinto impacto que su implantación ha tenido en las haciendas municipales por estratos de población y por Comunidades Autónomas. Finalmente y a modo de conclusión, se enumeran los requisitos que son necesarios para hacer posible la potenciación del IBI que, sin lugar a dudas, es la figura tributaria que tiene más posibilidades de ser explotada y de consolidarse como uno de los pilares más importantes de la hacienda municipal española del futuro.

## El marco financiero municipal resultante de la LRHL de 1988

La LRHL de diciembre de 1988, que para la mayoría de figuras tributarias entra en vigor en 1990, no conlleva un cambio radical de las finanzas municipales porque la Ley llega con sumo retraso. Efectivamente, desde la instauración de los primeros Ayuntamientos democráticos en 1979, las circunstancias financieras habían forzado una serie de reformas puntuales encadenadas —«reforma silenciosa»— que permitirían resolver las necesidades financieras más perentorias, configurar un sistema

de subvenciones anuales incondicionadas y experimentar algunas vías de instrumentación de la autonomía tributaria (1) (2).

La LRHL se caracteriza por llevar a cabo una mínima simplificación de figuras impositivas municipales y por la consolidación de un cierto grado de autonomía tributaria. La política de simplificación ha comportado la desaparición de determinados impuestos, la fusión de otros, la unión formal que no efectiva de otros y la potenciación de los

(1) Véase el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de Régimen Local, la Ley 26/1987, de 11 de diciembre, por la que se regulan los tipos de gravamen de las Contribuciones Rústica y Pecuaría y Urbana, y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año en lo que se refiere a las subvenciones incondicionadas.

(2) Simón Acosta (1989) parece coincidir con esta opinión de que la Ley no conlleva grandes cambios al señalar que los «cambios verdaderamente sustanciales» que se anuncian en el preámbulo de la LRHL «contrastan con el artículo "sustancialmente" apegado al texto de la Ley derogada» p. 78.



que sobreviven a la reforma. Sin embargo, la mayor simplificación se ha dado quizás en el ámbito de las tasas ya que la entrada en vigor de la nueva LRHL obligaba a los Ayuntamientos a aprobar una nueva ordenanza fiscal para cada tributo existente tanto si se mantenía como tasa como si se transformaba en precio público. El tener que aprobar una nueva ordenanza fiscal fue la oportunidad para que los Ayuntamientos eliminaran las tasas obsoletas, las no rentables y sin objetivos parafiscales, y las que por razones técnicas, económicas o políticas podían ser substituidas por una subida autónoma de uno o varios de los impuestos municipales.

La consolidación de la autonomía tributaria municipal viene demostrada por la libertad de tipos de gravamen, coeficientes o tarifas dentro de unos intervalos máximo y mínimo, y por la posibilidad de optar o no por algunas figuras impositivas que tienen los Ayuntamientos. Desde una perspectiva estrictamente jurídica se objeta que estamos tan solo ante un ejercicio de potestad reglamentaria, y desde una perspectiva económica se critica que los impuestos asignados al nivel municipal tienen una capacidad recaudatoria de cuarta o quinta categoría y una baja elasticidad en los rendimientos a través de los años. Sin negar estas críticas, hay que resaltar el salto cualitativo que la LRHL viene a dar al consolidar la autonomía tributaria y en consecuencia la corresponsabilidad fiscal de los Ayuntamientos (3).

Los principales cambios que ha comportado la LRHL dentro de la tributación local son los siguientes:

- La CTU y la CTR se unen en una sola figura, el IBI, pero conserva todas las peculiaridades propias de cada uno

(3) Véase Solé Vilanova (1990) y (1992) para un detallado análisis sobre el grado de cumplimiento del principio de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal en la hacienda municipal a partir de la LRHL de 1988.

de los impuestos abolidos al distinguir en el IBI, a todos los efectos, entre bienes de naturaleza urbana y bienes de naturaleza rústica. La unión es, por tanto, más formal que real.

- Las Licencias Fiscales y sus recargos se fusionan con el Impuesto de Radicación, con el que convivía en las capitales de provincia y grandes ciudades, en un nuevo tributo llamado Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). La fusión ha comportado el traspaso de todos los elementos o criterios de cálculo de las respectivas cuotas de los antiguos impuestos a la fórmula de cálculo de la cuota líquida del nuevo impuesto. El resultado de la fusión es, como mínimo, discutible. La Contribución Pecuaria queda derogada y la ganadería independiente de fincas rústicas que constituía el hecho imponible de esta exacción complementaria de la CTR pasa a ser gravada como actividad empresarial en el nuevo IAE.

- El Impuesto sobre Vehículos sufre tan solo un cambio de nombre, de tarifas y de encasillamiento en los capítulos presupuestarios.

- El Impuesto sobre Incremento de Valores de los Terrenos (IIVT) completa su nombre al pasar a llamarse Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y, al desaparecer la Tasa de Equivalencia o gravamen periódico sobre personas jurídicas, queda limitado al gravamen cuyo devengo se da en el momento de las transmisiones. La forma de cálculo de la base imponible de este impuesto optativo sufre un cambio radical al quedar unificada para todos los municipios que, a pesar de ofrecer un mayor rigor aparente, es en el fondo poco convincente.

- De la tasa por licencias urbanísticas emerge un Impuesto sobre Construcciones, optativo, que allí donde se ha implantado ha supuesto una reducción importante de la tradicional tasa.

- Desaparece el Impuesto sobre Solares sin Edificar, a pesar de cumplir un cierto papel social antiespeculativo

(4), el Impuesto sobre Publicidad y las distintas modalidades del Impuesto sobre Gastos Suntuarios excepto la de aprovechamiento de cotos de caza y pesca (5).

- Se hace una distinción artificiosa y por tanto discutible de lo que se conceptúa como tasa y como precio, siendo este último no calificado como tributo.

- A nivel supramunicipal, se mantiene el recargo provincial sobre negocios que pasa a ser sobre el nuevo IAE. Se establece la posibilidad de un recargo sobre el IBI para las entidades metropolitanas y se prohíbe explícitamente la posibilidad de un recargo sobre algún impuesto municipal para las comarcas. Los tipos de gravamen de los recargos mencionados son de libre decisión de la Corporación Local pero con un tope máximo.

La LRHL de 1988 conlleva un cambio en el sistema de cálculo de la dotación global del antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM) que pasa a denominarse Participación de los Municipios en los Tributos del Estado (PMTE). La nueva PMTE se dota de un mayor automatismo en el cálculo de la dotación global. En cambio no conlleva variaciones de importancia en la fórmula de reparto entre los municipios la cual sigue adoleciendo de los graves defectos que tenía antes de la aprobación de la LRHL (6). Finalmente y para completar la enumeración de los ingresos hay que añadir que se ha introducido una cierta flexibilización en los lími-

(4) Simón Acosta (1989) justifica la derogación de este impuesto por haberse demostrado ineficaz para alcanzar los objetivos urbanísticos que se proponía.

(5) De hecho no es la LRHL de 1988 la que conserva el gravamen optativo en la modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca sino la Ley 6/1991 que modifica parcialmente el IAE antes de su entrada en vigor en 1992.

(6) Véase Solé Vilanova (1990) para una descripción detallada de las insuficiencias de la fórmula de distribución de la PMTE (antes FNCM).



tes al endeudamiento tanto en las operaciones de tesorería como en los créditos a largo plazo de los municipios, siempre bajo la tutela de la respectiva Comunidad Autónoma o de la Administración Central.

## El IBI en la LRHL de 1988

### La adopción de un «nuevo» hecho imponible

El IBI que la LRHL de 1988 introduce en la hacienda municipal española viene a sustituir a las tradicionales CTR y CTU. La simplificación de figuras que parece darse, es más aparente que real puesto que, una vez que la Ley define el hecho imponible del impuesto como la propiedad de bienes inmuebles de naturaleza urbana y de naturaleza rústica, la regulación de aspectos tan significativos como la base imponible, el sistema de cálculo del valor catastral, los tipos de gravamen y la deducción de la cuota en otros impuestos se hace de forma separada para los bienes urbanos y para los bienes rústicos. Además, puesto que el tributo sobre unos y otros bienes inmuebles responde a enfoques y realidades socio-económicas distintas aquí añadiremos cuando sea necesario el epíteto de urbana o rústica al impuesto en cuestión.

La novedad jurídicamente importante que resulta de la sustitución de la CTU y CTR por el IBI es el cambio en el hecho imponible. Se pasa de gravar la renta que presuntamente produce la propiedad inmueble a gravar la simple posesión o titularidad de dicho bien inmueble (7). Es decir, se pasa de un impuesto directo y real sobre rentas o de producto a un impuesto tam-

(7) Desde una perspectiva jurídica habría que precisar que el hecho imponible está constituido por la *propiedad* de los bienes inmuebles o por la titularidad de un derecho real de *usufructo* o de *superficie* o por la titularidad de una *concesión administrativa* sobre dichos bienes o sobre los servicios públicos a los que estén afectados.

bién directo y real sobre propiedad o riqueza.

Derivado de la nueva definición del hecho gravable la base imponible del IBI ya no es la renta catastral sino el valor catastral. El valor catastral de un bien inmueble lo determina la Administración tomando como referencia su valor de mercado en el momento de la valoración sin que éste pueda sobrepasarse. En los bienes urbanos se parte del valor del suelo y se consideran las circunstancias urbanísticas y el valor de las construcciones y se tienen en cuenta las condiciones urbanísticas y edificatorias, así como el carácter, destino, calidad y antigüedad de las construcciones y cualquier otro factor que pueda incidir en el valor de las mismas. En cambio, en los bienes rústicos el valor catastral de los terrenos se determina capitalizando a un tipo de interés preestablecido las rentas reales o potenciales de los mismos en condiciones normales de aprovechamiento y producción. En las construcciones, que para ser consideradas bienes rústicos tienen que estar *directamente* afectadas a la actividad agrícola o ganadera, el valor catastral se calcula en función de sus características o atributos.

Si desde una perspectiva jurídica la sustitución de la CTU y CTR por el IBI ha significado un cambio importante, desde una perspectiva económica la trascendencia ha sido mínima ya que, ahora que precisamente los tipos de gravamen son libres, con un simple cambio en las tablas de tipos y una adaptación del tipo impositivo de urbana y de rústica por parte de cada municipio, se obtiene en el IBI las mismas cuotas tributarias que se obtenían en la CTU y CTR para cada contribuyente. Esta equivalencia de cuotas tributarias se da porque la base imponible de cada Contribución Territorial se deducía de una renta presunta, que en el caso de la CTU consistía en el mismo porcentaje del valor catastral para todos los inmuebles construidos (el 4% al que se le aplicaba una reducción del 30%) y en el

caso de la CTR consistía en un valor estimado de los rendimientos de los terrenos que es el que transitoriamente se utiliza en el IBI para el cálculo del valor catastral. La equivalencia potencial de las cuotas tributarias entre el nuevo y los antiguos impuestos no se hubiera dado si en estos últimos se hubiera utilizado la renta real o efectiva y no la renta presunta o potencial y se hubieran declarado exentas (o bonificadas en un 90%) las propiedades urbanas no ocupadas (temporal o permanentemente) y los terrenos rústicos no aprovechados (8).

La expresión matemática de las fórmulas de cálculo de las bases imponibles o liquidables y de las cuotas tributarias permiten visualizar fácilmente la mencionada equivalencia entre la CTU y el IBI (urbana) y la CTR y el IBI (rústica). En la CTU la base imponible y la cuota se calculaban de la siguiente forma directa:

$$\begin{aligned} VC \times 0,04 &= RC \\ RC \times 0,70 &= BI \\ BI \times t_u &= Q_u \end{aligned}$$

(8) Coincidente es la opinión de Acín (1989) que destaca que se atribuye de forma equivocada a la CTU la naturaleza de impuesto de producto cuando «en realidad nos hallamos ante un impuesto sobre patrimonio». Acín, en cambio, sí atribuye la naturaleza de impuesto de producto a la CTR «en cuanto la base imponible se obtiene a partir de cuentas resultantes de la diferencia entre rendimientos y gastos» pág. 82.

Simón Acosta (1989) coincide en que no hay diferencia sustancial entre las Contribuciones Territoriales y el IBI y coincide también en la equivalencia posible de cuotas entre los antiguos y los nuevos impuestos. Sin embargo, mientras nosotros consideramos que el cambio es más nominal que real porque las Contribuciones Territoriales eran de hecho un impuesto sobre la propiedad y no un impuesto de producto, Simón Acosta considera que el IBI es un impuesto efectivo sobre la renta de los inmuebles y por tanto el cambio ha sido nominal porque seguimos ante un impuesto sobre producto. Simón Acosta basa su argumento en que los sujetos pasivos no son exactamente los propietarios sino los titulares del disfrute: propietarios, usufructuarios o superficiarios, págs. 81 y 89.



siendo VC el valor catastral, RC la renta catastral, BI la base imponible,  $t_u$  el tipo de gravamen básico (20%) o el decidido por el Ayuntamiento y  $Q_u$  la cuota tributaria resultante. En el IBI (urbana), donde el valor catastral coincide con la base imponible, la cuota se calcula de forma directa:

$$VC \times t_u^1 = Q_u$$

siendo  $t_u^1$  el nuevo tipo de gravamen básico (0,4%) o el decidido por el Ayuntamiento.

En la CTR se partía directamente de la renta catastral que coincidía con la base imponible, si bien el tipo de gravamen se aplicaba sobre una base liquidable que en todos los casos era el 50% de la base imponible. Por tanto, la cuota se obtenía de la forma siguiente:

$$RC \times 0,50 = BL$$

$$BL \times t_r = Q_r$$

siendo BL la base liquidable y  $t_r$  el tipo de gravamen básico (10%) o el decidido por el Ayuntamiento. En el IBI (rústica) se parte de la misma renta, aunque ya no se llame renta catastral, y por capitalización a un tipo de interés establecido en el 3% se llega al valor catastral que coincide con la base imponible sobre la cual se aplica el tipo de gravamen para así obtener la cuota tributaria. Es decir,

$$RC \times \frac{1}{0,03} = VC$$

$$VC \times t_l^1 = Q_r$$

siendo  $t_l^1$  el nuevo tipo de gravamen básico (0,3%) o el decidido por el Ayuntamiento.

Tanto en la CTU como en la CTR se puede deducir fácilmente un «coeficiente de equivalencias» que, aplicado sobre el tipo de gravamen elegido para cada uno de los impuestos, permite obtener el tipo de gravamen que debería elegirse en cada municipio para IBI (ur-

bana) y para IBI (rústica), respectivamente, para que todos los contribuyentes se encontraran con las mismas cuotas que soportaban antes de la reforma. Los «coeficientes de equivalencia», fácilmente deducibles de las anteriores expresiones matemáticas son los siguientes:

$$\text{bienes urbanos: } 0,028$$

$$\text{bienes rústicos: } 0,060$$

Por tanto, si el tipo de gravamen básico en la CTU era el 20% el tipo impositivo, que de aplicarse en el IBI (urbana), daría una cuota equivalente es

$$0,20 \times 0,028 = 0,0056$$

es decir el 0,56%; y si el tipo de gravamen básico en la CTR era el 10% el tipo impositivo que de aplicarse en el IBI (rústica), daría una cuota equivalente es

$$0,10 \times 0,06 = 0,006$$

es decir el 0,6% (9).

#### La autonomía municipal en los tipos de gravamen

Las CTU y CTR pasan a ser de titularidad municipal a partir de 1979 pero mantiene hasta finales de 1983 el tipo de gravamen fijo decidido por el Estado igual para todos los municipios (10). A partir de 1984 los Ayuntamientos tuvieron potestad para fijar libremente el tipo de gravamen de cada impuesto, el cual podía ser distinto a los anteriores tipos de gravamen (20% en la CTU y

10% en la CTR). Estos se convertían en los tipos básicos aplicables sólo si los Ayuntamientos no decidían otra cosa (11). Tres años después una Sentencia del Tribunal Constitucional dejó sin efecto esta autonomía en los tipos impositivos. El mismo Tribunal, que había argumentado que el tipo de gravamen es un elemento básico del impuesto que debe determinarse o delimitarse por ley (norma que los Ayuntamientos no tienen potestad para aprobar) sugirió la aprobación de una nueva ley estatal que estableciera unos topes máximos y mínimos dentro de los cuales los municipios tendrían libertad para fijar los tipos impositivos (12).

Efectivamente, a finales de 1987 se aprobó una ley que estableció los tipos de gravamen básicos y los límites máximos y mínimos para las CTU y CTR que tendría vigencia durante 1988 y 1989 (13). Tal como muestra el cuadro 1 el tipo básico de cada impuesto era el que de hecho venía rigiendo desde 1978 para todos los municipios: el 20% en la CTU y el 10% en la CTR. Los tipos máximos no eran iguales para todos los municipios sino que se establecían en función de un factor poblacional y de otras circunstancias administrativas o físicas. En cualquier caso hasta que se superaba los 100.000 habitantes a mayor población municipal más elevado era el tope al que podía llegar el Ayuntamiento con su tipo de gravamen. En la CTU el tipo mínimo era igual al tipo básico si no había habido revisión de los valores catastrales del municipio. Si la había habido (se supone que en época reciente) o a medida que la hubiera, el tipo mínimo pasaba a ser la mitad del tipo básico. En la CTR el tipo básico coincidía siempre con el tipo mínimo.

(11) Véase la Ley 24/1983, de 21 de diciembre.

(12) Véase la Sentencia del TC número 19/1987, de 17 de febrero.

(13) Véase la Ley 26/1987, de 11 de diciembre.

(9) En los bienes urbanos, el coeficiente de equivalencia es distinto (0,04) si la finca consiste en suelo sin construcciones. En los bienes rústicos no existe equivalencia si las construcciones, que recibían un trato muy favorable en la CTR, son efectivamente tenidas en cuenta a la hora de calcular el valor catastral del inmueble rústico en el nuevo IBI.

(10) Véase la Disp. Adic. la. de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, y el art. 4 del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio.









Puntos vitales  
1991



Cuadro 1  
Tipos de gravamen en la imposición sobre bienes inmuebles

	Ley 26/1987		Ley 39/1988	
	CTU %	CTR %	IBI (U) %	IBI (R) %
Tipo básico	20	10	0,4	0,3
Tipo mínimo	10	10	0,1	0,075
Tipo máximo				
Mun. < 5.000 h.	30	15	0,85	0,65
Mun. 5.001-20.000 h.	32	16	0,95	0,75
Mun. 20.001-50.000 h.	34	17	1,00	0,80
Mun. 50.001-100.000 h.	37	18,5	1,05	0,85
Mun. > 100.000 h.	40	20	1,10	0,90
Puntos adicionales				
Capital provincia	2	1	0,07	0,06
Transporte urbano	2	1	0,07	0,05
Prest. serv. no oblig.	2	1	0,06	0,06
Sup. rust. 80% total	—	5	—	0,15

Con la entrada en vigor del IBI se consolida la autonomía municipal para la determinación del tipo de gravamen dentro de unos intervalos cuyo límite máximo varía en función del tamaño de la población y de las mismas circunstancias establecidas en 1988. Se establece también unos tipos de gravamen básicos (el 0,4% en los bienes urbanos y el 0,3% en los bienes rústicos) y unos tipos mínimos que siguen coincidiendo con los tipos básicos respectivos cuando no ha habido revisiones catastrales en el municipio (14). Si por el contrario ha habido revisiones de valores catastrales los tipos mínimos a los que puede optar un Ayuntamiento son la cuarta parte de los tipos básicos, es decir, son

(14) La LRHL de 1988 fijó el tipo mínimo en la mitad del tipo básico tanto en el IBI (urbana) como el IBI (rústica), pero el Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre (ratificado por la Ley 5/1990, de 29 de junio) fija el tipo mínimo en la cuarta parte.

el 0,1% para los bienes urbanos y el 0,075% para los bienes rústicos, pero sólo por tres años desde la entrada en vigor de las revisiones de los valores catastrales en el municipio.

Sobre los criterios de fijación de los tipos básicos, máximos y mínimos en el IBI, cabe hacer varias observaciones. En primer lugar, conviene destacar que los tipos de gravamen básicos del IBI son menores que los tipos equivalentes (el 0,56% en los bienes urbanos y el 0,6% en los bienes rústicos) para dicho impuesto a los tipos básicos de la CTU y la CTR. Ello implica que en 1990 aquellos municipios que, tanto antes de entrar en vigor la LRHL como después, se abstuvieron de elegir un tipo de gravamen distinto al tipo básico vieron reducida la recaudación tanto en el IBI (urbana) como en el IBI (rústica) en casi un 30% y un 50%, respectivamente.

En segundo lugar hay que señalar que el criterio poblacional para establecer el límite máximo no tiene justifica-

ción fiscal o económica alguna (15). Este criterio se repite miméticamente en los restantes impuestos municipales vigentes (excepto en el rescatado gravamen sobre cotos de caza y pesca) y no lo justifican ni el distinto número de servicios municipales mínimos obligatorios que establece la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, ni la diferente capacidad gestora de los municipios, ni el distinto nivel de «necesidades» y de demanda de servicios municipales (16). El mejor criterio hubiera sido establecer un límite máximo igual para todos los municipios, es decir, ofrecer un mismo ámbito de posibilidades y de autonomía tributaria a todos los Ayuntamientos independientemente de su población de derecho (17).

En tercer lugar cabe reseñar que el límite en el tipo máximo del IBI (urbana) puede ya haberse quedado corto o esté en camino de serlo, para algunos Ayuntamientos con valores catastrales bajos que se precipitaron en la supresión de tasas importantes cuya pérdida en ingresos era compensada con una subida en el tipo de gravamen de IBI (urbana). Por este motivo, cuanto más se retrase la revisión masiva de valores catastrales frustrada a finales de 1990 y prevista para los próximos años mayor serán las posibilidades de alcanzar el tope máximo por parte de algunos municipios.

(15) Quizá la intención del legislador era despertar el libre albedrío o la responsabilidad fiscal en aquellos pequeños Ayuntamientos que nunca habían tomado una decisión sobre tipos impositivos.

(16) Véase Solé Vilanova (1990) y (1992) para un más extenso comentario crítico sobre los posibles justificantes del trato discriminatorio en el tipo de gravamen máximo que sufren los municipios en función de la población.

(17) Amparada en el Concierto Económico, la Diputación Foral de Guipúzcoa, aprobó, el 5 de julio de 1989 la Norma Foral 12/1989 que regula el IBI de forma similar al territorio común. El límite máximo es de 1,5% para bienes urbanos y 1,1% para bienes rústicos, igual para todos los municipios independientemente de su tamaño.



Algo parecido se podría reseñar respecto al IBI (rústica). En este caso el alcance del tope máximo por parte de algunos municipios se debería a los muy bajos valores catastrales que poseen los inmuebles rústicos. El cuadro 3 nos mostrará que ya en 1990, año de entrada en vigor del IBI, 276 municipios del territorio común superaban el tipo de gravamen del 0,8%, que para los municipios menores de 5.000 habitantes es prácticamente el máximo a que pueden optar. Sin embargo, el problema que representaría haber alcanzado el límite máximo puede haberse resuelto temporalmente en los bienes rústicos con el incremento lineal del 50% en los valores catastrales de los bienes rústicos de todos los municipios aprobado por el Estado en diciembre de 1990 (18). Evidentemente, si se confirmara en el caso de IBI (urbana) o se reiterara en el caso de IBI (rústica) esta situación de bloqueo en algunos municipios, la solución rápida sería elevar el límite máximo, y quizá debería aprovecharse la ocasión para establecer un único límite máximo para cada tipo de bienes, independiente del tamaño de la población.

Finalmente, es necesario señalar que un periodo de tres años es demasiado corto para un límite mínimo en el tipo de gravamen situado por debajo de los tipos básicos. En los bienes urbanos, por ejemplo, un periodo reducido a tres años significa que aquellos municipios que han apurado la elección del tipo de gravamen hasta la cuarta parte del tipo básico, por haber tenido una revisión de valores catastrales que supone un incremento medio de los mismos igual o superior al 300%, están forzados a volver al tipo de gravamen básico y por consiguiente están obligados a multiplicar por cuatro las cuotas tributarias al

cuarto año de la entrada en vigor de los nuevos valores catastrales. Si uno observa el cuadro 2, que muestra los tipos de gravamen aplicados en 1990 tanto por los municipios revisados como los no revisados hasta esa fecha, comprobará que si no se modifica la norma actual los 750 municipios que en 1990 tienen aprobado en el IBI (urbana) un tipo inferior al 0,4% deberán elevarlo indefectiblemente hasta este porcentaje en 1993, a menos que en este año entren en vigor nuevas revisiones en estos municipios. Esto significará, por ejemplo, que los 49 municipios que en 1990 habían elegido un tipo igual (o menor) al 0,2% en el año 1993 deberán doblar (como mínimo) las cuotas de 1990. La solución a esta subida de los tipos de gravamen acelerada y no deseada por los Ayuntamientos, está en ampliar de tres a ocho años a partir de la revisión de valores catastrales el periodo en que pueden aprobarse tipos de gravamen por debajo del tipo básico. Los ocho años coinciden con el periodo máximo que la legislación actual permite que transcurra entre dos revisiones de valores catastrales de bienes urbanos o rústicos en un municipio.

#### **La autonomía tributaria en la práctica del IBI**

Los cuadros 2 y 3 muestran como los Ayuntamientos han ejercido su potestad para decidir los tipos de gravamen en el IBI (urbana) y el IBI (rústica). Cabría calificar de comportamiento *inactivo* el de los municipios, revisados o no revisados en sus valores catastrales desde 1984, que en 1990 se acogen al tipo básico (el 0,4% en urbana y el 0,3% en rústica) aprobado en la LRHL. Estos municipios inactivos representan el 32% en el IBI (urbana) y el 24% en el IBI (rústica) respecto del total de 7.559 municipios de régimen común. Por otra parte, cabría calificar de comportamiento *conservador* el de los municipios no revisados o revisados desde 1984 que en 1990 aprueban el tipo de gravamen equivalente (0,56% en urbana y

0,6% en rústica) a los tipos básicos de las extinguidas CTU y CTR para garantizar con el nuevo impuesto las mismas cuotas y por tanto las mismas recaudaciones por los conceptos de urbana y rústica que en el año anterior. Según los cuadros 2 y 3 estos municipios conservadores representan no más del 12% del total en el IBI (urbana) y no más del 25% en el IBI (rústica).

Finalmente, cabría calificar de comportamiento *activo* el de los municipios no revisados o revisados desde 1984 que han elegido un tipo de gravamen superior al básico. Según los datos recogidos en los cuadros 2 y 3 estos municipios equivalen al 34% del total en el IBI (urbana) y al 42% en el IBI (rústica). Además cabría considerar también como municipios activos los municipios revisados que han elegido tipos de gravamen inferiores a los tipos básicos. En 1990 estos municipios representan el 10% del total en el IBI (urbana) y menos de un 1% en el IBI (rústica) (19). Obviamente también pueden considerarse activos los municipios que han aprobado tipos situados entre el 0,4% y el 0,56% en urbana y el 0,3 y el 0,6% en rústica. En 1990 unos y otros representan el 14% y el 9% del total, respectivamente.

Al considerar los municipios que a partir de 1984 han llevado a cabo revisión de valores catastrales de los bienes urbanos, uno podría esperar que cuantos más años han transcurrido más alto será el tipo de gravamen escogido para asegurar una recaudación mínima per cápita próxima a la media estatal. Pero no siempre es así. El cuadro 4 muestra

(18) Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, art. 70.

(19) Muy probablemente entre los municipios revisados que aprobaron en 1990 tipos de gravamen inferiores a los tipos básicos hay algunos que deberían calificarse como *activos-conservadores* si han elegido el tipo impositivo que les permitía mantener la recaudación obtenida por CTU o CTR en el año anterior a la implantación del IBI.



Cuadro 2  
El IBI (urbana) según intervalos de los tipos de gravamen y estado de la revisión catastral en 1990 <sup>(1)</sup>

Intervalos de tipo de gravamen	Estado de la revisión	Municipios (n.º)	Recibos (n.º)	Base imponible (en millones de pesetas)	Cuota íntegra (en millones de pesetas)	Deuda tributaria (en millones de pesetas)
Menor que 0,2	Revisados	49	47.833	85.913	100	98
	No revisados	0	0	0	0	0
	Total	49	47.833	85.913	100	98
De 0,2 a 0,4	Revisados	701	1.097.451	2.543.529	6.963	6.637
	No revisados	1	821	420	1	1
	Total	702	1.098.272	2.543.950	6.964	6.638
Igual a 0,4	Revisados	2.203	3.894.146	11.372.927	45.680	40.417
	No revisados	240	84.204	46.581	187	176
	Total	2.443	3.978.350	11.419.508	45.866	40.593
De 0,4 a 0,56	Revisados	801	1.993.213	5.091.866	25.460	23.738
	No revisados	62	25.365	15.655	83	78
	Total	863	2.018.578	5.107.522	25.543	23.816
Igual a 0,56	Revisados	697	1.465.528	3.393.545	19.003	17.141
	No revisados	203	106.828	90.536	507	494
	Total	900	1.572.356	3.484.082	19.511	17.634
Mayor que 0,56	Revisados	1.882	10.007.205	25.969.377	186.756	166.922
	No revisados	717	585.087	681.667	5.338	5.118
	Total	2.599	10.592.292	26.651.044	192.093	172.040
Totales	Revisados	6.334	18.505.376	48.457.158	283.962	254.953
	No revisados	1.225	802.305	834.860	6.116	5.867
	Total	7.559	19.307.681	49.292.018	290.078	260.819

(1) No incluye los municipios de los territorios forales.

(2) Si a las unidades urbanas totales se resta las unidades urbanas exentas se obtiene el número de recibos. Si al valor catastral agregado se resta el valor catastral de las unidades urbanas exentas se obtiene la base imponible agregada. Si a la cuota íntegra agregada se resta las bonificaciones se obtiene la deuda tributaria agregada.

Fuente: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, *Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Bienes de Naturaleza Urbana. Año 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda.



**Cuadro 3**  
El IBI (rústica) según intervalos de los tipos de gravamen y estado de la revisión catastral en 1990 (1)

Intervalos de tipo de gravamen	Estado de la renovación	Municipios (n.º)	Contribuyentes (n.º)	Exentos (n.º)	Total de titulares catastrales (n.º)	Contrib./ Total titulares	Base imponible (en miles de pesetas)	Cuota (en miles de pesetas)	Superficie imponible (en hectáreas)	Cuota por hectárea (en pesetas)
Menor que 0,15	Renovados	1	17	436	453	3,8	57.691	43	4.920	9
	No renovados	2	101	5.046	5.147	2,0	131.281	55	7.060	8
	Total	3	118	5.482	5.600	2,1	188.972	99	11.980	8
De 0,15 a 0,3	Renovados	15	849	11.100	11.949	7,1	538.564	913	32.184	28
	No renovados	14	939	15.492	16.431	5,7	539.906	1.020	35.219	29
	Total	29	1.788	26.592	28.380	6,3	1.078.470	1.933	67.403	29
Igual a 0,3	Renovados	426	47.969	311.264	359.233	13,4	44.812.668	134.405	1.238.425	109
	No renovados	1.376	131.723	1.443.540	1.575.263	8,4	91.183.179	273.550	4.117.825	66
	Total	1.802	179.692	1.754.804	1.934.496	9,3	135.995.847	407.955	5.356.250	76
De 0,3 a 0,6	Renovados	194	25.853	105.696	131.549	19,7	26.190.708	121.176	700.824	173
	No renovados	460	58.153	386.754	444.907	13,1	41.644.224	194.812	1.386.828	140
	Total	654	84.006	492.450	576.456	14,6	67.834.932	315.988	2.087.652	151
Igual a 0,6	Renovados	578	142.461	408.519	550.980	25,9	153.555.697	921.325	2.623.213	351
	No renovados	1.341	228.515	1.097.236	1.325.751	17,2	190.488.472	1.138.925	5.502.424	207
	Total	1.919	370.976	1.505.755	1.876.731	19,8	344.044.169	2.060.250	8.125.637	254
De 0,5 a 0,8	Renovados	759	147.164	495.656	642.820	22,9	177.984.027	1.263.665	3.484.937	363
	No renovados	2.105	363.571	1.650.204	2.013.775	18,1	314.905.956	2.250.067	8.458.897	266
	Total	2.864	510.735	2.145.860	2.656.595	19,2	492.889.983	3.513.732	11.943.834	294
De 0,8 a 1	Renovados	87	43.044	103.558	146.602	29,4	59.686.015	545.903	1.209.819	451
	No renovados	168	72.995	237.224	310.219	23,5	103.489.026	943.080	2.203.671	428
	Total	255	116.039	340.782	456.821	25,4	163.175.041	1.488.983	3.413.490	436
Mayor que 1	Renovados	8	5.516	5.770	11.286	48,9	14.927.997	157.381	117.433	1.340
	No renovados	13	15.800	25.647	41.447	38,1	35.866.397	374.982	395.846	947
	Total	21	21.316	31.417	52.733	40,4	50.794.394	532.364	513.279	1.037
Totales	Renovados	2.068	412.873	1.441.999	1.854.872	22,3	477.753.367	3.144.811	9.411.755	334
	No renovados	5.491	871.797	4.861.143	5.732.940	15,2	778.248.441	5.176.493	22.107.770	234
	Total	7.559	1.284.670	6.303.142	7.587.812	16,9	1.256.001.808	8.321.304	31.519.525	264

(1) No incluye los municipios de los territorios forales.

Fuente: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, *Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Bienes de Naturaleza Rústica. Año 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda.



para el IBI (urbana) la diversidad de tipos de gravamen escogidos por las capitales de provincia tanto si la revisión catastral es de un mismo año como si no y tanto si el valor medio de las unidades urbanas de cada municipio era similar o no. Vale la pena destacar algunos ejemplos. Las ciudades de Madrid y Barcelona revisaron valores en 1988 y el valor medio de sus unidades urbanas era parecido. En 1990 Madrid aprobó un tipo de gravamen del 0,40% y Barcelona del 0,85% y las deudas tributarias per cápita resultantes fueron de 6.728 ptas. y 15.933 ptas., respectivamente. Las ciudades de Oviedo y Valencia revisaron sus valores catastrales en 1989, resultando unos valores medios por unidad urbana similares, y aprobaron para 1990 unos tipos impositivos del 0,65% y 0,85% que comportaron una deuda tributaria por habitante de 7.172 ptas. y 11.353 ptas., respectivamente. Finalmente, en las ciudades de Gerona y Murcia, revisadas en 1990, el valor medio de las unidades urbanas de Gerona es 2,8 veces superior al de Murcia y en cambio dichas ciudades aprobaron un tipo de gravamen similar (Gerona 0,50% y Murcia 0,55%) lo que arrojaba unas cuotas tributarias por habitante 2,4 veces superiores en Gerona que en Murcia.

No obstante, hay que señalar que la información contenida en el cuadro 4, que es la que actualmente dispone el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, no permite sacar conclusiones definitivas sobre la presión fiscal que soportan, o el esfuerzo fiscal que realizan, los ciudadanos de las capitales de provincia. En cualquier análisis comparativo riguroso habría que ponderar adecuadamente el año de revisión y cualquier sesgo al alza o a la baja que hubiera habido en la fijación de la tabla de valores de la Ponencia de algún municipio. Pero además habría que distinguir entre las unidades urbanas destinadas a residencia o usos domésticos y las unidades urbanas destinadas a usos comerciales o industriales para así

poder diferenciar entre el volumen de ingresos de un tipo u otro de inmuebles urbanos. La cuota media por habitante censado puede variar mucho si el municipio tiene o no una proporción elevada de bienes inmuebles destinados a usos no domésticos. Finalmente, para sacar conclusiones definitivas uno debería tener también en cuenta otros factores fiscales (nivel de esfuerzo fiscal en otros impuestos municipales) y factores socio-económicos (espectro económico de la población y tipos de vivienda).

#### **La deducibilidad del IBI (urbana) en el IRPF**

Desde la aprobación de la LRHL el IBI (urbana) es gasto deducible en el IRPF, no sólo para los arrendadores de bienes urbanos que ya venían obligados a declarar las rentas obtenidas en concepto de alquiler y tenían el derecho a descontar los gastos relacionados con los inmuebles arrendados, sino también para los propietarios de las viviendas que ocupan habitualmente, utilizan como segunda residencia o mantienen desocupada. Por otra parte, hay que añadir que la Ley del IRPF obliga a los propietarios de viviendas no alquiladas a auto-imputarse como renta gravable un 2% del valor catastral del inmueble. Si dos propietarios-residentes poseen viviendas con idénticos valores catastrales dentro de un mismo municipio pagaran las mismas cuotas del IBI, y quien de los dos tenga un mayor nivel de renta se beneficiará más de la deducción del IBI en el IRPF pero se verá más gravado por el IRPF al tener que imputarse como renta gravable el 2% del valor catastral. Estas diferencias se deben a que el propietario con mayor nivel de renta debe soportar un tipo de gravamen marginal más elevado en el IRPF que juega a su favor en las deducciones en la base y en su contra en la imputación de rentas.

No se entrará ahora a analizar si es plenamente justificable la deducción del IBI como gasto en el IRPF o incluso

si es justificable la imputación del 2% del valor catastral de la vivienda ocupada por su propietario como renta gravable. Lo que es evidente es que la deducción del IBI (urbana) es un gasto fiscal para la Administración Central y por consiguiente una subvención implícita para los propietarios-residentes e incluso para los mismos Ayuntamientos, que tienden a incrementar el IBI (urbana) más de lo que sería de esperar si no existiera la posibilidad de deducción. La resistencia que ofrecen los ciudadanos-votantes a un incremento del IBI (urbana) es menor si los políticos locales les explican que una buena parte de la cuota pagada la recuperarán en forma de menor cuota líquida en el IRPF (20).

El hecho de que el IBI (urbana) sea para el propietario-residente deducible en el IRPF y los restantes impuestos, tasas y precios públicos municipales no lo sean, crea un incentivo (distorsionador) en los Ayuntamientos para sustituir algunos impuestos, tasas y precios por un incremento del IBI (urbana). Cuanto mayor es la substitución mayor es la subvención implícita para los contribuyentes y para el Ayuntamiento. Pero además, cuanto más servicios susceptibles de ser prestados por el sector privado presta el Ayuntamiento financiado por el IBI (urbana) mayor es la subvención implícita obtenida.

Vista la deducción desde una determinada perspectiva, si se considera que el IBI (urbana) es algo así como una «ta-

(20) La cuota pagada por IBI (urbana) se recupera sólo en parte porque la deducción se realiza como gasto en el cálculo de la base imponible del IRPF y no como deducción en la cuota en cuyo caso sí se recuperaría totalmente. La proporción de cuota de IBI (urbana) recuperada a través de una menor cuota íntegra y una menor cuota líquida en el IRPF, depende directamente del tipo de gravamen marginal en que se encuentre el contribuyente en este impuesto. También depende del tipo marginal aplicado el aumento de cuota líquida en el IRPF que resulta de la imputación del 2% del valor catastral como renta gravable.



Cuadro 4  
El IBI (urbana) en las capitales de provincia en 1990 (1)

Capital de provincia	Año revisión (2)	Unidades urbanas (n.º) (3)	Valor catastral en millones de pesetas (3)	Valor catastral por unidad urbana (en miles de pesetas)	Tipo de gravamen %	Deuda tributaria per cápita (en pesetas) (3)
Albacete	87	63.573	149.822	2.357	0,56	5.170
Alicante	85	161.516	443.751	2.747	0,80	12.103
Almería	87	87.280	192.827	2.209	0,75	7.735
Ávila	88	24.690	56.754	2.299	0,56	5.183
Badajoz	84	54.881	159.953	2.915	0,65	6.134
Barcelona	88	776.372	3.633.199	4.680	0,85	15.933
Burgos	89	103.083	246.995	2.396	0,56	6.947
Cáceres	86	35.674	94.509	2.649	0,56	5.766
Cádiz	85	40.921	184.847	4.517	0,76	6.690
Castellón	85	75.589	202.190	2.675	0,91	11.276
Ciudad Real	84	26.702	66.108	2.476	0,80	7.499
Córdoba	89	139.318	289.286	2.076	0,71	5.693
Coruña	90	98.695	390.520	3.957	0,56	7.468
Cuenca	87	24.133	43.597	1.807	0,80	6.458
Girona	90	35.660	205.967	5.776	0,50	12.580
Granada	88	145.358	301.199	2.072	0,60	5.600
Guadalajara	85	26.837	75.963	2.831	0,616	5.840
Huelva	87	55.614	134.893	2.426	0,60	5.310
Huesca	88	26.938	64.884	2.409	0,56	6.333
Jaén	89	57.826	185.188	3.202	0,40	4.624
León	87	48.953	194.030	3.964	0,95	9.730
Logroño	86	57.489	158.615	2.759	0,61	6.616
Lugo	89	47.598	156.088	3.279	0,66	11.121
Lleida	85	50.299	140.719	2.798	0,86	9.049
Madrid	88	1.326.718	6.232.838	4.698	0,40	6.728
Málaga	90	212.227	528.007	2.488	0,66	5.219
Murcia	90	166.894	341.148	2.044	0,55	5.332
Orense	89	87.625	181.595	2.072	0,572	8.638
Oviedo	89	93.053	236.320	2.540	0,65	7.172
Palencia	85	44.599	100.556	2.255	0,62	6.034
Palma de Mallorca	88	250.000	620.311	2.481	0,57	10.710
Palmas de G. Canaria	86	153.769	371.658	2.417	0,75	6.702
Pontevedra	90	38.599	97.109	2.516	0,40	5.350
Salamanca	85	90.790	209.020	2.302	0,64	6.118
Sta. Cruz de Tenerife	89	78.578	256.313	3.262	0,81	8.442
Santander	89	109.596	285.813	2.608	0,80	9.933
Segovia	89	25.918	72.098	2.782	0,70	6.536
Sevilla	90	268.861	754.020	2.804	0,60	5.746
Soria	—	18.905	26.827	1.419	0,80	5.362
Tarragona	86	54.156	188.884	3.488	0,56	7.578
Teruel	90	19.066	39.812	2.088	0,65	7.236
Toledo	84	21.725	84.065	3.869	0,65	6.701
Valencia	89	450.381	1.133.593	2.517	0,856	11.353
Valladolid	88	149.958	396.248	2.642	0,793	7.329
Zamora	88	34.894	73.965	2.120	0,75	7.223
Zaragoza	88	290.519	794.965	2.736	0,60	7.236

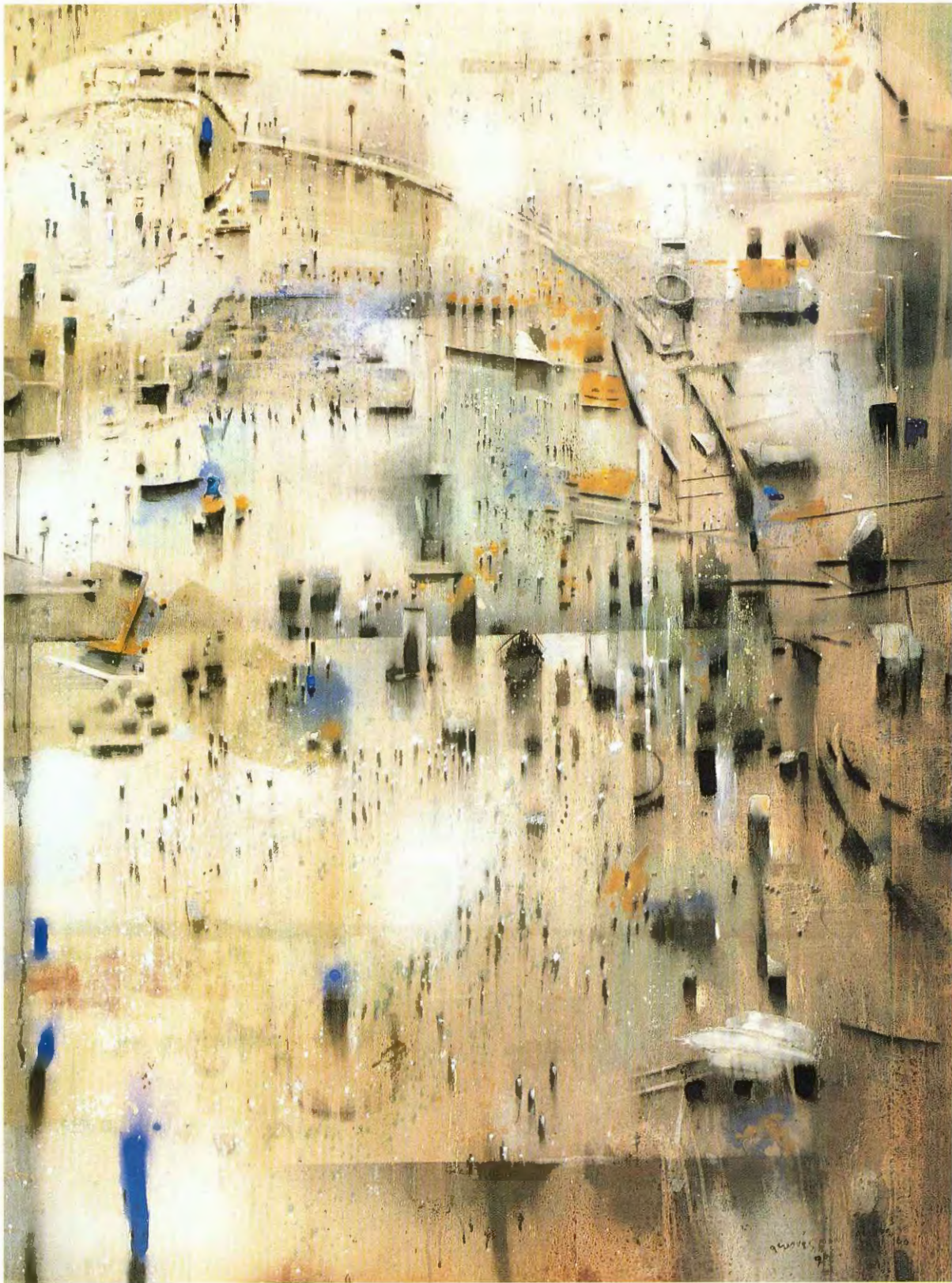
(1) No incluye las capitales de los territorios forales.

(2) Se refiere a revisiones de 1984 o posteriores.

(3) Si a las unidades urbanas totales se resta las unidades urbanas exentas se obtiene el número de recibos. Si al valor catastral agregado se resta el valor catastral de las unidades urbanas exentas se obtiene la base imponible agregada. Si a la cuota íntegra agregada se resta las bonificaciones se obtiene la deuda tributaria agregada.

Fuente: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, *Catastro Inmobiliario Urbano 1990 e Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes de Naturaleza Urbana. Año 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda.





Espejismos  
1990



sa general» por los servicios de limpieza viaria, alumbrado, mantenimiento de alcantarillado, policía, etc., que el Ayuntamiento presta a las propiedades urbanas, podría interpretarse que con la imputación del 2% del valor catastral y la deducción del IBI (urbana) —que estará probablemente entre un 0,4 y un 1% del valor catastral— se obtiene una renta imputada (*net*a de gastos en servicios a la propiedad) gravable en el IRPF que hace justificable la deducibilidad del IBI (urbana) (21). Siguiendo este razonamiento, y pensando que a medio plazo la potenciación del IBI (urbana) puede deberse a la mayor necesidad (o preferencia) de servicios municipales personales (educación, sanidad, asistencia social, cultura, etc) y no a la propiedad, la deducibilidad del IBI (urbana) dejaría de tener sentido, al menos en aquella parte que financiara servicios personales. Ante estas circunstancias, en caso de mantenerse el carácter deducible del IBI (urbana) debería establecerse un límite en el tipo de gravamen deducible, que podría fijarse, por ejemplo, en la mitad del porcentaje del valor catastral que debe imputarse como renta gravable (22).

## Valores catastrales y gestión catastral

### Valores catastrales y valores de mercado

Los impuestos sobre rentas y sobre consumos puede que tengan una es-

(21) No se tiene ahora en cuenta el caso de las viviendas compradas a partir de 1988 que, según la ley del IRPF, están obligadas a imputarse como renta gravable el 2% no del valor catastral sino del valor escriturado de compraventa.

(22) Simón Acosta (1989) es partidario de la deducción del IBI (urbana) en el IRPF por la doble imposición que, según él, implica la coexistencia de los dos impuestos (ya que al primero lo considera un impuesto sobre renta) pero se inclina por la deducción del IBI en la cuota y no en la base del IRPF, con un límite en el tipo de gravamen máximo deducible.

estructura o procedimiento de cálculo de la base imponible más o menos complejo pero no tienen prácticamente problemas de cómputo de las unidades gravables. Se trata de flujos de renta fácilmente medibles: rentas obtenidas y rentas consumidas. En cambio los impuestos sobre propiedades inmuebles o sobre patrimonio son impuestos sobre stocks que requieren una tarea adicional de valoración fiscal y unas revisiones regulares de estos valores. Esta actividad fiscal es de suma importancia para los impuestos sobre la titularidad de propiedades inmuebles y sobre patrimonio. Un impuesto bien diseñado y estructurado puede automáticamente convertirse en un mal impuesto si no se emprende con seriedad la tarea de valoraciones catastrales y de revisión regular de estas valoraciones.

La LRHL dedica una parte del articulado del IBI a definir los valores catastrales y a regular el tema de las valoraciones y de la gestión catastral y tributaria. Aquí centramos la atención en la valoración de los bienes urbanos ya que, ésta parte del valor del suelo y de las construcciones y toma como referencia el valor del mercado, mientras que en rústica se parte de los rendimientos reales o potenciales de los terrenos en condiciones normales de aprovechamiento y producción que implica otro tipo de cálculos para ser luego capitalizados a un interés del 3%.

La fijación de valores catastrales en los bienes urbanos de un municipio parte de una primera tarea de *delimitación del suelo* urbano si ha habido variaciones recientes en la calificación urbanística del mismo. La segunda tarea consiste en *elaborar la Ponencia de valores* que recoge los criterios, tablas de valores y demás elementos precisos para llevar a cabo la fijación de los valores catastrales. Estas Ponencias de valores deben ajustarse a las directrices dadas por un organismo central para garantizar la coordinación nacional de valores. La tercera tarea consiste en aplicar la Ponencia de valores a los da-

tos y descripciones de cada bien inmueble contenidos en el Catastro Inmobiliario con el fin de *obtener un valor individualizado* para cada bien urbano. A partir de estos valores se confeccionará anualmente el *Padrón* de cada municipio, que comprende el censo de bienes inmuebles, el sujeto pasivo y el valor catastral de cada uno de ellos, con el fin de proceder a la gestión (liquidación, recaudación e inspección) del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana.

La LRHL dice explícitamente en el artículo 67 que para fijar los valores catastrales se tomará como referencia los valores de mercado sin que en ningún caso puedan ser excedidos. En las valoraciones realizadas en los años ochenta parece ser que la práctica ha sido fijar unos valores catastrales que en el momento de calcularse representaban el 70% del valor de mercado, aproximadamente. Para los años noventa se pretende fijar unos valores catastrales que equivalgan al 50% del valor de mercado en el momento de la revisión.

Que los valores catastrales no sobrepasen el 80% del valor de mercado en el momento de la revisión, a pesar de poder alcanzar el 100%, es una cuestión de prudencia económica (23). El valor de mercado es algo que se da de forma particular para cada propiedad inmueble y en un determinado momento de coincidencia entre el oferente y el demandante. No existe un valor de mercado único ni permanente, ni protegido de una posible bajada. Por estos motivos, es razonable y prudente situarse por debajo de lo que podría ser un va-

(23) Que en la actualidad se desee pasar de un criterio de fijación de valores catastrales que resulta ser el 70% del valor de mercado a un criterio del 50% puede ser una cuestión de prudencia política visto el conflicto creado a finales de 1990 ante la revisión masiva de valores catastrales de bienes urbanos en un buen número de municipios españoles, revisión que no llegó a entrar en vigor.



lor medio de mercado en un momento determinado.

En el fondo lo que importa, respecto a la relación entre valores catastrales y valores de mercado, no es si los primeros equivalen al 80, al 50 o al 30% de los valores medios de mercado. Lo que realmente importa es que en la elaboración de la Ponencia de valores y en la fijación del valor individualizado a cada inmueble urbano se utilicen unos mismos criterios, directrices y parámetros de medida con el fin de garantizar un principio básico de equidad horizontal. Sólo se consigue esta unidad de criterios, directrices y parámetros de medida con una coordinación efectiva a nivel estatal. La LRHL reserva esta tarea de coordinación dentro del territorio común al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (24).

32

### Necesidad de revisiones frecuentes y simultáneas

Los valores medios de mercado no permanecen inmóviles ni varían en el mismo porcentaje en todas las zonas de un municipio o en todos los municipios de una región, o en todas las regiones de un Estado. Por este motivo es necesario hacer revisiones frecuentes y hacerlas simultáneas (o en el periodo más corto posible en el máximo número de municipios). Las razones de la frecuencia son dos. Por una parte, es necesario evitar (o minimizar) la rigidez en el flujo de ingresos por impuestos sobre bienes inmuebles especialmente en periodos de inflación o de crecimiento económico. Los impuestos sobre la propiedad inmueble no tienen el automatismo en el

crecimiento de los ingresos que tienen los impuestos sobre rentas y sobre consumos. En los impuestos sobre la propiedad inmueble los ingresos varían si varían los valores catastrales o los tipos de gravamen aplicados a los mismos.

Por otra parte, las revisiones frecuentes son necesarias para garantizar el principio de justicia tributaria dentro del municipio, puesto que si el IBI (urbana) grava a los ciudadanos según su capacidad fiscal manifestada en la propiedad inmueble que poseen, la variación de los valores de mercado de los inmuebles implica una variación de capacidad fiscal que el responsable del gravamen debe tener en cuenta para intentar mantener un sistema tributario equitativo.

La razón para recomendar que las revisiones se realicen simultáneamente (o en el periodo más corto en el mayor número de municipios) es el deseo de garantizar el principio de equidad entre los ciudadanos de distintos municipios en los impuestos autonómicos y estatales sobre la propiedad o patrimonio. Si las revisiones de valores catastrales no se realizan en el mismo año existe una discriminación tributaria entre los contribuyentes que tienen revisados los valores catastrales de acuerdo con los valores de mercado imperantes y los contribuyentes que no los tienen revisados. Esto puede ser especialmente grave en una época de rápido crecimiento de los precios de los bienes urbanos.

La LRHL prevé la posibilidad de unas *actualizaciones lineales* de los valores catastrales de todos los bienes urbanos o rústicos. Estas actualizaciones iniciadas en 1980 se vienen practicando anualmente desde 1986 a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En los últimos años estas actualizaciones se han concretado en unos incrementos del 5% en los valores catastrales del año anterior tanto en bienes urbanos como en bienes rústicos (excepto en 1991 que el aumento en los valores de los bienes rústicos fue del 50%).

Se puede decir que las actualizaciones lineales de cada año permiten mantener la recaudación por el IBI en términos reales sin necesidad de variar los tipos de gravamen, y permiten realizar un incremento paulatino de valores catastrales que, en épocas de rápido crecimiento de los precios de los inmuebles, evita para una amplia mayoría de propietarios los aumentos desproporcionados en el momento de nuevas revisiones. Sin embargo, las actualizaciones lineales no pueden reflejar ni las diferentes variaciones de precios en un municipio respecto a otro, ni las diferentes variaciones en una zona respecto a otra dentro de un mismo municipio. Por consiguiente las actualizaciones lineales de valores catastrales nunca pueden sustituir a las revisiones periódicas individualizadas.

Actualmente la LRHL obliga a realizar una revisión de valores catastrales cada ocho años como máximo. Antes de 1979 la ley obligaba a que las revisiones fueran cada cinco años tanto en los bienes urbanos como rústicos. En 1979 se establece que en los bienes urbanos las revisiones serán cada tres años. Tanto antes como después de 1979 se incumple lo establecido por ley por causas económicas, técnicas y políticas. Los ocho años que la LRHL contempla entre dos revisiones (25) puede parecer un periodo demasiado largo en épocas de rápido crecimiento de los precios de los inmuebles como ha sido la segunda mitad de los años ochenta,

(24) En los territorios forales de Navarra y País Vasco cada una de las cuatro diputaciones forales tiene potestad para establecer sus propios criterios, por lo cual si no se lleva a cabo un cierto grado de coordinación con el organismo responsable en el territorio común, es muy probable que existan divergencias en los criterios y tablas de valores que pueden afectar el cumplimiento del principio de equidad fiscal horizontal.

(25) Obsérvese que el retraso en la revisión catastral masiva, que quedó frustrada a finales de 1990, comportará que para los municipios revisados en 1984 hayan transcurrido ya ocho años en 1992 sin haber entrado en vigor nuevos valores catastrales. Lo mismo podrá afirmarse de las revisiones de 1985 en 1993 y de las de 1986 en 1994. El Cuadro 4 muestra que un total de 14 capitales de provincia se encuentran en estas circunstancias. A estas poblaciones habría que añadir muy probablemente los 1.200 municipios que en 1990 no habían sido revisados (véase el Cuadro 2).



pero es quizás un periodo realista incluso en épocas de alta tecnología informática que sin embargo no impide que a instancia de los propios municipios se realicen revisiones catastrales con mayor frecuencia.

El tema de la revisión de valores catastrales es un problema propio de cualquier país que posea impuestos sobre la titularidad o posesión de bienes inmuebles. Si un impuesto de este tipo está bien diseñado puede tener una relativa aceptación por parte de los contribuyentes siempre y cuando vaya acompañado de revisiones de valores catastrales frecuentes y rigurosas. De lo contrario el impuesto se vuelve impopular y muere o cae en desuso. Los ejemplos de Gran Bretaña y Alemania, respectivamente, son ilustrativos en uno y otro sentido.

#### Gestión catastral y coordinación estatal de valores

La LRHL asigna al CGCCT la competencia exclusiva de confección del Catastro Inmobiliario, constituido por el conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos (Disp. Adic. 4a.). La misma Ley atribuye también al CGCCT la coordinación estatal de valores, la elaboración de las Ponencias de valores y la fijación individualizada del valor catastral a cada finca, y la confección anual del Padrón para cada municipio a partir del cual se gestiona el IBI. Todo ello sin perjuicio de los convenios de colaboración en materia de gestión catastral que se celebren con las Entidades Locales (art. 78.1).

Tal como afirma Turú (1992) esta colaboración entre la Administración Central y las Entidades Locales es deseable por diversas razones: primero, porque el municipio es la entidad básica de organización territorial del Estado; segundo, porque el planeamiento urbanístico tiene su origen en el mismo municipio; tercero, porque una parte importante de las competencias locales tienen relación directa con el territorio; y cuarto, porque el valor y la gestión ca-

tastral inciden plenamente en la financiación local.

La Administración Central ha concretado esta posibilidad de colaboración con las Entidades Locales en materia de gestión catastral en el Real Decreto 1390/1990. Así los municipios que ejerzan la gestión tributaria del IBI podrán solicitar el establecimiento de un convenio con el CGCCT para que les sean delegadas (o cedidas en régimen de prestación de servicios) cualquiera de las funciones que componen la gestión catastral, *excepto la tarea de coordinación de valores*. La aprobación o no de un convenio es competencia del CGCCT y la delegación de funciones o la prestación de servicios no comporta contraprestación económica de ningún tipo para el municipio.

La centralización de la función de coordinación de valores catastrales en un organismo como el CGCCT es necesaria para garantizar unos criterios y directrices uniformes y unas tablas de valores homogéneas. Las razones que justifican esta centralización son varias y de distinta índole:

1. Los valores catastrales de los inmuebles rústicos y urbanos no sólo se utilizan en impuestos municipales (IBI y IIVTNU) sino también en impuestos estatales propios (IRPF) o cedidos a las Comunidades Autónomas (I. Patrimonio, I. Sucesiones y Donaciones e I. Transmisiones Patrimoniales), aunque hay que reconocer que en los impuestos cedidos no siempre es así. Por tanto, es conveniente un sistema homogéneo de valores ya que de lo contrario se producirían inequidades horizontales y verticales entre los contribuyentes de cada uno de los impuestos mencionados.

2. Con frecuencia los gobiernos superiores desean comparar el esfuerzo fiscal de cada municipio en impuestos sobre la propiedad inmueble con el fin de premiar o compensar dicho esfuerzo con subvenciones incondicionadas. Si no existe una coordinación en los criterios y los valores aplicados no es posible realizar tal comparación y cual-

quier reparto de una subvención bajo estos criterios sería injusto para los municipios.

Efectivamente, supongamos que dos municipios A y B tienen la misma población y los mismos valores de mercado en los bienes urbanos y que ambos actúan con criterios propios y el municipio A aprueba unos valores catastrales que representan el 40% de los valores de mercado, mientras que el municipio B aprueba unos valores que representan el 80% de los valores de mercado. Para obtener la misma recaudación por habitante en IBI (urbana) el municipio A aprobará unos tipos de gravamen iguales al doble de los tipos aprobados en el municipio B. Si el esfuerzo fiscal se mide, como a menudo sucede, por el tipo impositivo resultará que el esfuerzo fiscal de A será el doble del de B cuando en realidad es el mismo en términos de cuotas tributarias.

En el actual sistema de distribución de la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado uno de los criterios con que se reparte el 25% de la subvención global (PMTE) es el de «esfuerzo fiscal» medido en términos del tipo de gravamen. Efectivamente, desde 1989 la subvención ( $S_i$ ) recibida por un municipio depende de la fórmula siguiente:

$$S_i = 0,25 \text{ PMTE} \cdot \left[ 0,8 \frac{R_{I+II}^{ri}}{R_{I+II}^{pi}} + 0,20 \frac{X_i}{X_e} \right] \frac{P_i}{P_e} \quad [1]$$

donde  $R^{ri}$  y  $R^{pi}$  son la recaudación real y potencial de los impuestos municipales contenidos en los capítulos I y II del presupuesto del municipio, entendiéndose por recaudación potencial la obtenible al aplicar los tipos impositivos máximos autorizados en cada impuesto;  $X_i$  y  $X_e$  son los valores municipal y estatal de otra variable que no interesa aquí y  $P_i$  y  $P_e$  son la población del municipio y del Estado, respectivamente. Si suponemos que existe un solo im-



puesto municipal, el IBI (urbana) y aislamos y manipulamos el primer miembro de la fórmula [1] se podrá ver que la subvención recibida dependerá del tipo de gravamen establecido, ya que

$$S_i = \alpha \frac{R^{ri}}{R^{pi}} = \alpha \frac{t_i^r VC_i}{t_i^p VC_i} = \alpha \frac{t_i^r}{t_i^p} \quad [2]$$

donde  $t_i^r$  y  $t_i^p$  son los tipos de gravamen reales y potenciales de cada municipio y  $VC_i$  el valor catastral agregado del mismo. Todo esto significa que en el caso de los municipios A y B, A recibiría una subvención doble a la de B cuando en realidad el esfuerzo fiscal, medido en términos de cuota tributaria, sería idéntico.

3. En los países donde se desea establecer un sistema racional y solidario de subvenciones niveladoras de recursos municipales se utiliza los valores catastrales como medida de capacidad fiscal del municipio. Por tanto, para que las capacidades impositivas por habitante sean comparables (y complementadas en su caso) es necesaria la coordinación de criterios y la utilización de una tabla de valores homogénea en los diferentes municipios.

Tal como se ha explicado y denunciado en otras ocasiones (26), en España ni la actual PMTE ni ninguna otra subvención a los municipios persigue este objetivo básico de equidad horizontal, pero podría fácilmente perseguirlo en el futuro mediante una subvención con las características siguientes (27):

(26) Véase Solé Vilanova (1990) y (1992).

(27) Castells y Frigola (1986) proponen para los municipios españoles fórmulas parecidas de reparto de subvenciones niveladoras que requieren también la medición de la capacidad fiscal en términos de valores catastrales calculados de forma homogénea.

$$S_i = \hat{t} (VC_h^M - VC_h^i) P_i \quad [3]$$

donde  $S_i$  es la subvención recibida por el municipio;  $VC_h^M$  es el valor catastral por habitante en el municipio fiscalmente más rico;  $VC_h^i$  es el valor catastral por habitante en el municipio  $i$  que se desea nivelar,  $P_i$  es la población del municipio  $i$ , y  $\hat{t}$  es el tipo de gravamen del impuesto sobre la propiedad que puede adquirir el valor  $t_a$  preestablecido por el gobierno donante de la subvención, el valor  $t_m$  o tipo medio resultante en el país ( $t_m$  igual a la recaudación total por el impuesto dividido por el total agregado de los valores catastrales a nivel estatal) o el valor  $t_i$  o tipo libremente elegido por el municipio dentro de los límites autorizados (28).

En el caso de los municipios A y B con igual población y los mismos valores de mercado en los bienes inmuebles, el hecho de que el municipio A haya fijado con criterios propios unos valores catastrales que resulten ser la mitad de los de B llevará a pensar que su capacidad fiscal es la mitad de la de B cuando en realidad es la misma y subvencionar con una cantidad doble a A que a B, lo cual en este caso sería totalmente injusto.

4. De los 8.056 municipios existentes en España en 1986, 5.869 es decir el 73% tenía menos de 2.000 habitantes y 1.913 es decir el 24% tenía entre 2.000 y 20.000 habitantes. Muchos de los municipios del primer tramo no sólo tienen dificultades técnicas para prestar eficazmente y de acuerdo con las leyes los servicios asignados sino que tienen una capacidad gestora poco satisfactoria. Por otra parte, los municipios del segundo tramo tienen una capacidad gestora mayor y más eficaz para algunos

servicios, pero no necesariamente eficiente debido al tamaño de la población a la que sirven.

El establecimiento de los criterios y las tablas de valores requiere una capacidad técnica y decisoria importantes que lamentablemente no tienen los pequeños municipios. Por otra parte, la coordinación de criterios y tablas de valores entre ocho mil municipios tendría un coste de administración muy elevado y sin que el éxito de la tarea estuviera asegurado.

Finalmente hay que añadir que a la hora de fijar los criterios y elaborar la tabla de valores, los municipios no sólo tendrían las lógicas presiones de los ciudadanos-votantes sino que las razones 2 y 3 obligan incluso a pensar que los Ayuntamientos tendrían incentivos económicos tangibles para establecer unos valores catastrales relativamente bajos respecto a los valores de mercado.

Sin embargo, por parte de los Ayuntamientos se ha podido escuchar argumentos en favor de un mayor protagonismo de éstos en la gestión catastral entre los cuales cabe destacar los siguientes:

1. Según los Ayuntamientos se ha venido gestionando mal y tarde las altas, bajas o cualquier modificación en el Padrón anual del IBI. Esta supuesta mala gestión comporta anualmente unos costes económicos y políticos que deben soportar enteramente los Ayuntamientos. Obviamente, este problema de actualización del Padrón no tiene nada que ver con la función de coordinación de valores a pesar de ser las fases que cierran y abren, respectivamente, el proceso de gestión catastral. No obstante, el Decreto 1390/90, donde se regula con precisión la colaboración y los intercambios de información entre Administraciones y la posibilidad de convenios entre el CGCCT y las Entidades Locales, puede ser un paso importante para solucionar este problema de desfase del Padrón.

2. Se arguye que la fijación de unas valoraciones catastrales relativamente

(28) Nótese que cuanto  $\hat{t}$  adquiere el valor  $t_i$ , con la subvención niveladora de la fórmula [3] no sólo se igualan capacidades fiscales sino que también se premia el esfuerzo fiscal de cada municipio.



altas, siempre por debajo de los valores de mercado, comporta un incremento en la recaudación del impuesto no deseado por el municipio. En cambio —sigue la argumentación— si los criterios y tablas de valores los estableciera el propio Ayuntamiento, éste ajustaría los valores catastrales en función de las necesidades de recaudación. La respuesta a este punto es que es falso que se obtenga una recaudación o presión fiscal no deseada ya que el Ayuntamiento es quien decide el tipo de gravamen, que es lo que en definitiva afecta la cuota del impuesto, y ante un aumento del valor catastral agregado en el municipio del 100, 200 ó 300% el Ayuntamiento puede reducir libremente el tipo impositivo a la mitad, a un tercio o a una cuarta parte si lo que desea es no variar la recaudación del impuesto.

3. Los políticos locales se lamentan de que unos valores catastrales no fijados con plena autonomía por parte del Ayuntamiento comportan un incremento no deseado de presión fiscal en los impuestos autonómicos o estatales que utilizan los valores catastrales en la determinación de las bases imponibles. Este posible incremento diferencial no deseado en los municipios donde se realizan revisiones catastrales no se soluciona admitiendo criterios propios de cada municipio en la fijación de valores, sino forzando que las revisiones de valores de todos los municipios españoles sean simultáneas o hechas en el periodo más corto posible, y acompañadas de una bajada generalizada de los tipos de gravamen (o coeficientes) de los impuestos autonómicos y estatales.

4. Se argumenta que la fijación externa de los criterios y tabla de valores puede comportar una subida muy fuerte en los valores catastrales de los inmuebles de algunas zonas relativamente prósperas de un municipio. Estas subidas relativamente fuertes que responden a incrementos paralelos en los valores de mercado tampoco son solucionables de una forma fiscalmente justa por parte del municipio si éste es au-

torizado a establecer libremente los criterios y tablas de valores a utilizar en las revisiones. Si para evitar incrementos fuertes del 300, 400 o 500% en el valor catastral de algunas unidades urbanas, cuando la media es del 200%, el Ayuntamiento tendiera a una baja en los valores catastrales que sobrepasan esa media se entraría en una situación de inequidad vertical y por tanto de injusticia tributaria tanto en los impuestos locales como en los autonómicos y estatales que utilizan los valores catastrales para el cálculo de sus respectivas bases imponibles. Los incrementos fuertes en determinadas propiedades urbanas que repercuten lógicamente en las cuotas tributarias de los respectivos impuestos tan solo se pueden suavizar con unas actualizaciones lineales anuales realistas de los valores catastrales y unas revisiones catastrales más frecuentes.

En resumen, la «superior función de coordinación de valores» por parte de un organismo centralizado viene justificada no sólo por razones de eficacia y economicidad sino particularmente por razones de equidad y salvaguarda de las figuras tributarias basadas en bienes inmuebles, y de forma particular el

IBI que es el principal impuesto local. Según la LRHL, el CGCCT, organismo autónomo del Ministerio de Economía y Hacienda, es hoy la institución que tiene la competencia exclusiva de establecimiento de criterios y coordinación de valores. Esta función justificadamente centralizada no debería excluir en el futuro la posibilidad de un cambio orgánico en consonancia con el actual modelo político descentralizado del Estado español que, como resultado del cual, el CGCCT llegue a ser el paradigma de una estructura de administración integrada en la que se sientan representadas las Administraciones Central, Autonómica y Local, por tener todas ellas impuestos relacionados con la propiedad inmueble.

## Revisiones catastrales en el periodo 1984-90

### Revisión de bienes urbanos

La «reforma silenciosa» de la hacienda local mediante leyes puntuales hasta culminar en la LRHL de 1988 ha estado acompañada por otra «reforma silenciosa» consistente en la revisión y modernización del Catastro de bienes ur-

Cuadro 5  
Evolución de las revisiones catastrales

Año de entrada en vigor de la revisión	Catastro Urbano		Catastro Rústico	
	Municipios revisados (n.º)	Unidades urbanas revisadas (n.º)	Municipios revisados (n.º)	Parcelas reales revisadas (n.º)
1982	2	33.690	6	19.184
1983	8	81.041	57	117.574
1984	222	1.104.876	64	161.503
1985	425	2.074.591	136	443.178
1986	594	2.385.565	189	462.232
1987	560	2.108.122	216	896.390
1988	546	4.441.346	156	617.261
1989	1.564	3.425.283	529	1.878.615
1990	2.419	4.149.305	715	3.226.830

Fuente: CGCCT, Memoria 1990, Ministerio de Economía y Hacienda.



banos de la mayoría de los municipios españoles. Este proceso se inició realmente en 1984 y se revisó una media de 550 municipios al año hasta 1988. En 1989 eran 1.564 los municipios revisados y en 1990 2.419, de los cuales 30 municipios eran ya objeto de segundas revisiones (29). (Véase el cuadro 5). Entre 1984 y 1990 han sido revisados el 94% de los municipios del territorio de régimen común que en 1990 representan el 96% de los recibos emitidos y el 98% de la deuda tributaria.

Tal como muestra el cuadro 6, los municipios revisados son de todas las dimensiones aunque cuando menor es el tamaño de población del estrato mayor es el porcentaje de los municipios no revisados. Todos los municipios mayores de 50.000 habitantes excepto uno han sido revisados. De los municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes el 89% ha sido revisado y de los menores de 5.000 habitantes lo han sido el 83%. Todo ello significa que el 99, el 97 y 92%, respectivamente, de los recibos (o unidades urbanas no exentas) del conjunto de municipios de cada uno de los tres tramos señalados han sido revisados.

Un ejemplo del resultado de las revisiones lo tenemos en el cuadro 4 donde se muestra que todas las capitales de provincia (excepto Soria) habían sido revisadas en 1990. Se percibe claramente que cuanto más temprana es la revisión más bajos son los valores catastrales por unidad urbana. Por otra parte si se pudiera esperar que los Ayuntamientos desean una recaudación por habitante parecida, a valores más antiguos y más bajos mayor debería ser el tipo de gravamen. Sin embargo la diversidad de valores, tipos y cuotas es notable. En parte, podría ser explicado por

factores socio-económicos como el tamaño, la riqueza y el porcentaje de unidades urbanas destinadas a la industria o a los servicios. Pero es seguro que en parte se debe también a decisiones autónomas de los municipios.

### Revisión de bienes rústicos

En los bienes de naturaleza rústica el proceso de revisión y modernización catastral ha sido más lento que en los bienes urbanos. El proceso se inició realmente en 1983 con una media de menos de 200 municipios por año y adquirió un nuevo ritmo en 1989 en que fueron 519 los municipios revisados en un solo año y en 1990 que fueron 715. Los municipios que en 1990 han sido ya revisados son el 27% del total que equivale al 24% de los titulares catastrales y al 30% de la superficie del territorio de régimen común, según se desprende del cuadro 3.

Lo que destaca en los bienes rústicos es el elevado porcentaje de titulares catastrales exentos del IBI (rústica) incluso después de la última revisión. En los municipios no revisados sólo el 15% del total de titulares catastrales son contribuyentes en el IBI (rústica) y en los municipios revisados esta proporción aumenta en un 50% y se eleva al 22%. Según el Texto Refundido en materia de régimen local de 1986, hasta 1989 estaban exentos de la CTR «las parcelas que, pertenecientes a un mismo propietario, no tenían asignados en conjunto bases impositivas superiores a 12.000 pesetas» (art. 237). Esto, traducido ahora al IBI implicaría una base imponible conjunta de las parcelas dentro de un mismo municipio de 200.000 pesetas. La LRHL establece que los titulares de bienes rústicos estarán exentos cuando «la base imponible correspondiente a la totalidad de sus bienes rústicos sitos en el municipio sea inferior a 100.000 pesetas» (art. 64, letra k) (30). Este mínimo

exento se eleva a 200.000 pesetas a partir de 1991.

Finalmente, hay que añadir por una parte que del cuadro 3 se deduce que el valor catastral medio por hectárea es de 35.202 ptas. en los municipios no revisados y de 50.761 ptas. en los municipios revisados entre 1983 y 1990. Por otra parte, es curioso observar en el mismo cuadro 3 que a medida que es menor el tipo de gravamen aplicado por los municipios, revisados o no, es también menor la proporción de contribuyentes respecto al total de titulares catastrales de bienes rústicos.

### Gestión tributaria

La gestión tributaria del IBI comprende la liquidación y la recaudación, y en su caso la inspección, que se realizan a partir de los Padrones de urbana y rústica, elaborados para cada municipio. La LRHL asigna la liquidación —incluida la concesión o denegación de exenciones o bonificaciones— y la recaudación del IBI (urbana y rústica) a los Ayuntamientos (art. 78.2). Los Ayuntamientos podrán ejercer estas funciones directamente o delegarlas a sus respectivas Diputaciones Provinciales, que deberán forzosamente aceptarlas, o a otros entes supramunicipales o Comunidad Autónoma respectiva (Art. 7 y 8 y Disp. Trans. Undéc. 2a.).

Sin embargo, la LRHL prevé un periodo transitorio durante el cual la Administración Tributaria del Estado (en este caso el CGCCT) seguirá gestionando el IBI, previa solicitud del Ayuntamiento interesado (Disp. Trans. Undéc. 1a.) (31). La concesión o denegación de exenciones en tributos locales, previstas por las leyes, requiere un informe previo del CGCCT (art. 78.2) que no tiene carácter vinculante (art. 1.2 del Decreto 1390/90). Finalmente, la ins-

(29) Según Turú (1992) el plan de revisiones masivas previsto para 1991 y que se frustró dos meses antes de su entrada en vigor tenía previsto modificar los valores catastrales de 440 municipios con un total de 13 millones de unidades urbanas sobre el total de 20 millones que están catalogadas en el territorio de régimen común.

(30) Ley 5/1990, de 29 de junio, art. 25.

(31) Este periodo de transición fijado para 1990 y 1991 ha sido extendido a 1992 (Ley 31/1991, Disp. Trans. Novena).



**Cuadro 6**  
El IBI (urbana) según intervalos de población y estado de revisión catastral en 1990 (1)

Intervalos de población (habitantes)	Estado de la revisión	Municipios (n.º) %		Recibos (n.º) %		Base imponible (en millones de pesetas) %		Cuota íntegra (en millones de pesetas) %		Deuda tributaria (en millones de pesetas) %	
Hasta 100	Revisados	521	75,0	60.178	86,2	41.920	92,4	201	90,5	194	91,9
	No revisados	174	25,0	9.603	13,8	3.471	7,6	21	9,5	17	8,1
	Total	695	100,0	69.781	100,0	45.391	100,0	222	100,0	211	100,0
101-500	Revisados	2.182	80,5	644.663	88,9	653.279	94,0	3.078	92,4	2.965	93,0
	No revisados	530	19,5	80.206	11,1	41.399	6,0	255	7,6	222	7,0
	Total	2.712	100,0	724.869	100,0	694.678	100,0	3.332	100,0	3.187	100,0
501-1.000	Revisados	967	83,7	619.212	90,7	868.495	96,1	4.150	94,9	3.962	95,0
	No revisados	188	16,3	63.636	9,3	35.166	3,9	222	5,1	208	5,0
	Total	1.155	100,0	682.848	100,0	903.661	100,0	4.372	100,0	4.170	100,0
1.001-2.000	Revisados	833	87,0	901.571	91,8	1.453.953	96,4	7.084	95,4	6.814	95,5
	No revisados	125	13,0	80.019	9,2	53.912	3,6	344	4,6	323	4,5
	Total	958	100,0	981.590	100,0	1.507.865	100,0	7.429	100,0	7.137	100,0
2.001-5.000	Revisados	889	89,5	1.717.748	93,0	3.144.380	96,6	15.779	95,5	15.141	95,5
	No revisados	104	10,5	128.358	7,0	110.020	3,4	738	4,5	713	4,5
	Total	993	100,0	1.846.106	100,0	3.254.400	100,0	16.517	100,0	15.854	100,0
5.001-10.000	Revisados	431	87,1	1.663.906	91,5	3.790.723	95,6	19.799	93,8	18.922	93,6
	No revisados	64	12,9	154.562	8,5	175.836	4,4	1.320	6,2	1.292	6,4
	Total	495	100,0	1.818.468	100,0	3.966.559	100,0	21.119	100,0	20.214	100,0
10.001-50.000	Revisados	411	91,3	4.354.291	94,3	11.451.815	97,0	64.109	96,3	60.341	96,1
	No revisados	39	8,7	262.395	5,7	350.725	3,0	2.495	3,7	2.420	3,9
	Total	450	100,0	4.616.686	100,0	11.802.540	100,0	66.605	100,0	62.761	100,0
50.001-100.000	Revisados	50	98,0	1.482.685	98,4	4.376.835	98,6	27.262	97,4	24.110	97,3
	No revisados	1	2,0	23.526	1,6	64.332	1,4	721	2,6	672	2,7
	Total	51	100,0	1.506.211	100,0	4.441.168	100,0	27.982	100,0	24.782	100,0
100.001-500.000	Revisados	44	100,0	3.752.278	100,0	9.642.633	100,0	64.477	100,0	55.701	100,0
	No revisados	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Total	44	100,0	3.752.278	100,0	9.642.633	100,0	64.477	100,0	55.701	100,0
Más de 500.000	Revisados	6	100,0	3.308.844	100,0	13.033.123	100,0	78.022	100,0	66.803	100,0
	No revisados	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Total	6	100,0	3.308.844	100,0	13.033.123	100,0	78.022	100,0	66.803	100,0
Totales	Revisados	6.334	83,8	18.505.376	95,8	48.457.158	98,3	283.962	97,9	254.953	97,8
	No revisados	1.225	16,2	802.305	4,2	834.860	1,7	6.116	2,1	5.867	2,2
	Total	7.559	100,0	19.307.681	100,0	49.292.018	100,0	290.078	100,0	260.819	100,0

(1) No incluye los municipios de los territorios forales.

(2) Si a las unidades urbanas totales se resta las unidades urbanas exentas se obtiene el número de recibos. Si al valor catastral agregado se resta el valor catastral de las unidades urbanas exentas se obtiene la base imponible agregada. Si a la cuota íntegra agregada se resta las bonificaciones se obtiene la deuda tributaria agregada.

Fuente: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. *Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Bienes de Naturaleza Urbana. Año 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 7  
Gestión tributaria del IBI en 1990 (1)

Intervalos de población (Habitantes por municipio)	Total municipios		Gestión del CGCCT		Gestión Diputaciones		Gestión Ayuntamientos	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Menos de 5.000	6.515	86,2	5.683	87,2	730	11,2	102	1,6
De 5.001 a 20.000	781	10,3	607	77,7	95	12,2	79	10,1
De 20.001 a 100.000	213	2,8	130	61,0	20	9,4	63	29,6
Más de 100.000	50	0,7	21	42,0	0	0	29	58,0
Total	7.559	100	6.441	85,2	845	11,2	273	3,6

(1) No incluye los municipios de los territorios forales.

Fuente: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, *Memoria 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda.

pección catastral del IBI en el sentido de su configuración como inspección tributaria puede desempeñarse mediante convenio de colaboración entre el CGCCT y las Corporaciones Locales que lo soliciten (art. 9 del Decreto 1390/90).

El cuadro 7 muestra quien ha gestionado el IBI en 1990, año de su entrada en vigor. El 85% de los municipios del territorio de régimen común ha solicitado que el CGCCT continuara transitoriamente con la gestión tributaria, el 11% la ha delegado a la Diputación respectiva y el 3,6% restante la ha realizado directamente. Los 6.441 municipios que ha debido gestionar el CGCCT afectan al 54% de la población mientras que los 1.118 municipios que se gestionan directamente o a través de las Diputaciones engloban al 46% restante.

Han asumido la gestión directa el 56% de los municipios mayores de cien mil habitantes, el 30% de los que tienen entre veinte mil y cien mil, el 10% de los que tienen entre cinco mil y veinte mil y tan solo el 1,6% de los menores de cinco mil. Del total de 273 municipios que han asumido directamente la gestión tributaria en 1990, 79 (el 29%) corresponden a la provincia de Barcelona. Las Diputaciones han asumido la gestión del 10%, aproximadamente, de los

municipios de cada uno de los tramos de población citados, excepto del tramo de los municipios mayores de 100.000 habitantes que no han asumido ninguno. Los 845 municipios que encomendaron la gestión a las Diputaciones se agrupan en 10 provincias (Albacete, Alicante, Barcelona, Cáceres, Ciudad Real, Huesca, Málaga, Sevilla, Tarragona y Toledo) de las cuales ninguna es Comunidad Autónoma uniprovincial.

### Causas del crecimiento del IBI (urbana)

En muchos países el impuesto sobre la propiedad urbana es el principal, si no el único, impuesto municipal. En España este impuesto (antes la CTU y ahora el IBI) ha ido adquiriendo importancia entre los ingresos municipales y se ha consolidado como la primera figura impositiva local a lo largo de los años ochenta como se demuestra en el gráfico 1.

A continuación se analizan las características propias de un impuesto sobre la propiedad y las razones de equidad, economía y otras propias del actual sistema tributario municipal, que sin duda han contribuido a la consolidación del IBI (urbana). Se deja para la próxima sección el análisis cuantitativo de la

evolución de los ingresos por CTU en términos absolutos y relativos durante los últimos años y el impacto del IBI (urbana) en el año de su entrada en vigor.

### Características de un impuesto sobre la propiedad (32)

El impuesto sobre la propiedad (urbana) es una figura con larga tradición local que, a pesar de las controversias que provoca, es una figura eficaz para la hacienda local y comporta mínimos problemas de administración, eficiencia y equidad si bien la elasticidad de los ingresos que genera es menor que la de los impuestos sobre la renta o sobre consumos.

Efectivamente, el impuesto tiene un bajo coste de administración porque el bien gravable es inmóvil, fácilmente identificable y difícilmente evadible. Además, las nuevas tecnologías informáticas permiten una más rápida fijación de valores a cada propiedad y la revisión frecuente y simultánea de estos valores.

(32) Sobre las características, bondad y efectos de la imposición sobre la propiedad véase Musgrave y Musgrave (1992), Rosen (1987), García-Durán (1983), Prest (1985) y Muñoz y Zubiri (1990).



Respecto a la eficiencia económica, hay que manifestar que las distorsiones que comporta el impuesto sobre la propiedad son mínimas porque se trata de un gravamen sobre un bien inmóvil difícilmente exportable. A corto plazo el impuesto es soportado por el propietario de la construcción y del suelo y las diferencias intermunicipales respecto la cuota media (o respecto el «residuo fiscal» —beneficio menos impuestos— medio) se capitalizan reduciendo o aumentando el valor del suelo. A largo plazo una parte del impuesto se traslada a los consumidores de locales o residencias, otra parte se traslada a los propietarios del capital en general y una última parte sigue soportada por el propietario del suelo (33).

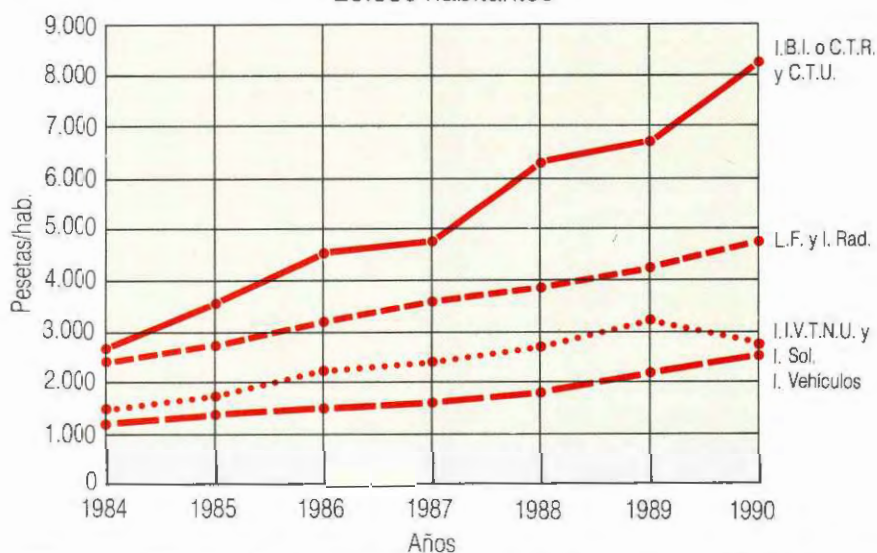
El impuesto sobre la propiedad cumple unos mínimos satisfactorios de equidad fiscal desde una doble perspectiva. Por un lado, el impuesto grava una cierta capacidad económica manifestada con la posesión o disfrute de la propiedad. A mayor propiedad mayor capacidad económica. Ahora bien, en el caso de la vivienda es posible que el impuesto sea algo regresivo porque la proporción que el gasto en vivienda (y por tanto el impuesto sobre la misma) representa dentro del presupuesto familiar tiende a ser más alto cuando se trata de familias con rentas bajas y a ser más bajo cuando se trata de familias con rentas altas (34). Este problema es solucionable con un sistema riguroso de bonificaciones fiscales familiares como se comentará más adelante.

Por otro lado, el impuesto sobre la

(33) Véase McLure (1977) que reconcilia el enfoque teórico tradicional de Netzer (1966) con el enfoque «nuevo» de Mieszkowski (1972) sobre los efectos del impuesto sobre la propiedad.

(34) Si se acepta el enfoque teórico «nuevo» de que buena parte del impuesto sobre la propiedad es finalmente soportado por los propietarios de capital el impuesto es menos regresivo de lo que tradicionalmente se ha supuesto e incluso podría llegar a ser progresivo.

Gráfico 1  
Evolución de los principales impuestos en los municipios mayores de 20.000 habitantes



Fuente: Banco de Crédito Local. Informe sobre el Sector Público Local 1990-91.

propiedad puede ser considerado como una tasa o precio por los servicios municipales básicos relacionados con los inmuebles urbanos (alcantarillado, mantenimiento de calles, alumbrado, vigilancia, etc.) que benefician al contribuyente. A mayor nivel de servicios a la propiedad urbana en un municipio, más elevada será la cuota del impuesto sobre dicha propiedad. Por consiguiente, el impuesto tanto responde al principio de capacidad de pago como al principio de beneficio lo que es garantía de un mínimo de equidad fiscal.

La baja elasticidad de los ingresos o, mejor dicho, el carácter no automático de crecimiento de los ingresos cuando crece la economía, que se aduce como inconveniente de un impuesto sobre la propiedad, puede ser, en buena parte, resuelta con una actualización anual de valores catastrales a nivel estatal, una revisión o modificación de valores cada cinco años y un ajuste anual de los tipos de gravamen por parte del municipio.

### Factores propios del sistema tributario local

Vistas las características de un impuesto sobre la propiedad urbana, el IBI (urbana) es la figura con mayores posibilidades de potenciación en comparación con otras figuras municipales (IAE, I. Vehículos, IIVTNU,...). El IBI es superior en términos de gestión, eficiencia, equidad e incluso elasticidad si las revisiones catastrales están hechas con criterios homogéneos y rigurosos y de forma frecuente y simultánea. Quizás otras figuras como el recargo sobre el IRPF podrían ser más equitativas y elásticas (35), pero las posibilidades de evasión y

(35) Existe una cierta prudencia entre los economistas españoles a la hora de decantarse por esta alternativa, ya sea por la dimensión de los municipios (Bosch (1985)), o por la evidencia de que la figura del IRPF deberá en tal caso ser compartida por los tres niveles de hacienda (Suárez Pandiello (1989)).



de elusión mediante el traslado del domicilio fiscal serían también mayores, e incluso las posibilidades de recaudación se verían limitadas por ser un impuesto cuyo hecho imponible es ya utilizado por la hacienda central y compartible por la hacienda autonómica.

La cuota media del IBI (urbana) soportado en España es una décima parte del soportado en USA. También es cierto que en la hacienda municipal española existen otros ingresos tributarios (impuestos y tasas) que recaen sobre el contribuyente y que el nivel de competencias municipales es menor (36). Sin embargo, lo que se quiere demostrar es que es técnicamente viable la potenciación del IBI más allá de los actuales niveles, y técnicamente superior a otras figuras tributarias locales vigentes.

La reforma de las haciendas locales de 1988 ha propiciado o, como mínimo ha posibilitado el crecimiento del IBI (urbana). Entre los factores que han influido decisivamente en esa dirección cabe destacar los siguientes:

a) La bondad del IBI como figura que menos problemas de gestión, eficiencia, equidad y elasticidad comporta respecto al resto de figuras asignadas al nivel municipal.

b) La libertad de tipos de gravamen que la tributación sobre bienes inmuebles disfruta desde 1988 —además del período del ensayo comprendido entre 1984 y 1986—, libertad que la imposición sobre actividades económicas no ha disfrutado hasta 1992.

c) La proximidad tributaria de impuestos abolidos con la LRHL (caso del Impuesto sobre Solares sin Edificar) o los topes establecidos en los parámetros máximos elegibles que han supues-

to una caída en la recaudación de impuestos reformados también próximos al IBI (caso del IIVTNU). Un caso y otro han supuesto la compensación de la recaudación perdida con un incremento del IBI (urbana).

d) La desaparición de numerosas exenciones y bonificaciones (LRHL, art. 64 y D.Tr. 2a.) respecto a las que ofrecía la legislación de la CTU (T.R. art. 258-264) lo cual ha comportado un aumento automático de los bienes urbanos gravables y por tanto de la recaudación del IBI.

#### Factores de equidad

Existen factores relacionados con la equidad, como el objetivo de tener un sistema tributario local más redistributivo y solidario o como las mejoras técnicas y de gestión del impuesto, que propician una reducción de las críticas al IBI y que por tanto hacen posible la potenciación del mismo por parte de cada municipio. Los factores que cabría destacar son los siguientes:

a) El deseo del municipio de suprimir tasas muy regresivas, cuya recaudación será compensada con un incremento del IBI.

b) La mejora técnica, la generalización y el aumento de la frecuencia de las revisiones catastrales. (Obviamente, el distanciamiento temporal en las revisiones es un freno a las posibilidades de potenciación del IBI).

Estos dos factores deberían ir acompañados de otros dos, que por el momento no contempla la legislación del IBI, que harían más equitativo el impuesto y por tanto menos impopular y más potenciabile. Uno de ellos consistiría en un sistema de bonificaciones fiscales de carácter temporal renovable para las familias con un bajo nivel de renta. El otro supondría el derecho del arrendador a repercutir hasta el 80% del impuesto sobre el inquilino cuando exista un contrato de alquiler con rentas muy bajas y prórroga forzosa.

Es evidente que las situaciones de injusticia tributaria en un impuesto tan

generalizado como el IBI con más de 20 millones de contribuyentes son un freno a su crecimiento, y si a pesar de todo se da este crecimiento los defectos y problemas existentes se agravan y la figura se vuelve más impopular y puede llevar incluso al rechazo de la misma aunque haya estado vigente con cuotas bajas durante décadas (37).

#### Factores económicos

Con la legislación actual existen claras razones o incentivos económicos y monetarios para llevar a cabo determinadas actuaciones tributarias que en último término comportan un aumento del IBI pero también conllevan unos mayores ingresos para el municipio o unos beneficios fiscales para sus contribuyentes. Estos incentivos son los que se relacionan a continuación:

a) La supresión de tasas tradicionales e importantes, como las del alcantarillado y recogida de basura doméstica, para simplificar el sistema tributario y reducir los costes de su gestión y sustituirlas por un incremento del IBI que no supone ningún coste de gestión adicional.

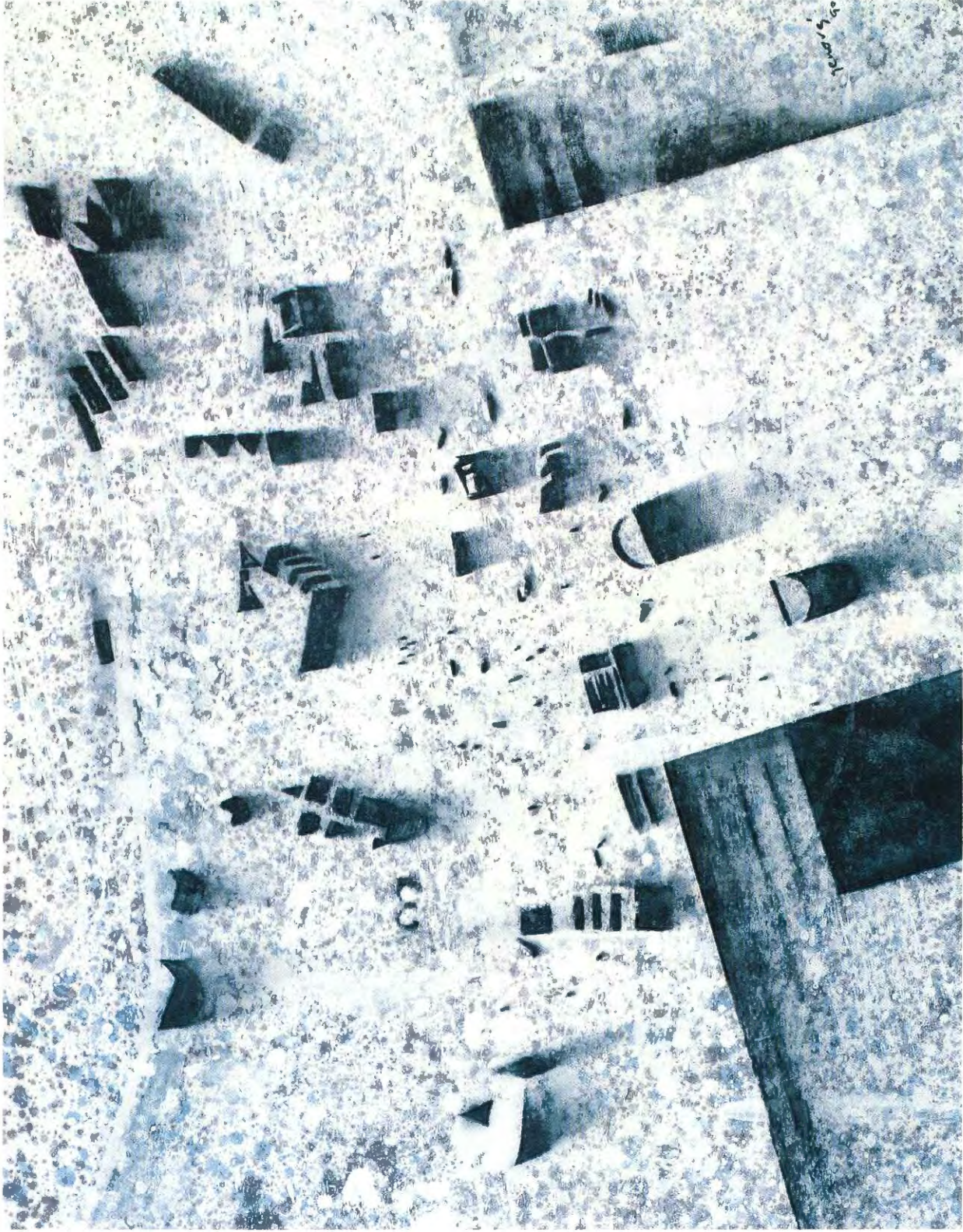
b) La sustitución de tasas y precios públicos en general (o de un impuesto sobre vehículos con mayores tarifas) por un aumento del IBI, por ser este deducible en el IRPF y no serlo las tasas y precios públicos. Esta deducción comporta que para determinados contribuyentes el aumento del IBI (urbana) sea más soportable y económico que el establecimiento de tasas y precios, y además ¡más redistributivo!

c) La sustitución de tasas y precios

(36) En España en 1991 la cuota tributaria media del IBI por habitante es de 8.183 ptas., un 0,8% de la renta personal media, mientras que en Estados Unidos en 1986 era de 463 dólares (45.000 ptas.), un 3,4% de la renta personal media. En España en 1991 el total de impuestos municipales por habitante era 19.108 ptas. y el total de impuestos y tasas era 34.272 ptas.

(37) Como denuncia Acín (1989) la LRHL de 1988 se ha olvidado incluso de regular en el IBI el derecho de repercusión de una parte del impuesto sobre el inquilino que la CTU reconocía al arrendador (T.R. art. 266.3). Turu (1992) propone también un sistema de bonificaciones fiscales para el caso de viviendas con alquileres bajos y prórroga forzosa y critica la existencia actual de un coeficiente reductor único del 0,70 que se aplica en el cálculo del valor catastral según la normativa vigente (O. M. de 28 de diciembre de 1989).





Basamentos  
1991



públicos en general por un aumento del IBI en una cantidad agregada equivalente propiciada por la actual fórmula de distribución de la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado a través del criterio de «esfuerzo fiscal» (véase la fórmula [1]) que premia la recaudación y en particular la elevación de los tipos de gravamen de los impuestos municipales, entre ellos el IBI, y no el mantenimiento o potenciación de tasas y precios.

Este último factor incentivador acompañado del deseo de reducir los costes de gestión tributaria y de hacer más redistributivo el sistema tributario local han llevado a la supresión —precipitada quizás en algunos municipios— de tasas tradicionales como las de recogida de basuras y alcantarillado.

## Análisis cuantitativo del IBI

La información estadística disponible permite analizar con detalle la evolución de los ingresos por IBI (antes CTU y CTR) y de las restantes fuentes de ingresos municipales y el peso relativo de los mismos desde el año previo a la aprobación de los tipos de gravamen máximos y mínimos en CTU y CTR (1988) hasta el año de plena entrada en vigor de la LRHL (1990). De este periodo 1987-90 se ofrecen cifras liquidadas y del año 1991, que luego se analizará en forma desagregada, se presentan cifras presupuestadas. No obstante, una visión completa de los efectos de la reforma reciente de la hacienda municipal no se tendrá hasta que se disponga de cifras liquidadas de 1993, año en que se habrán ajustado las cuotas del IAE después de que cada Ayuntamiento conozca la recaudación obtenida por este impuesto en 1992, año de su entrada en vigor.

### La evolución de los ingresos municipales

Tal como muestra el cuadro 8A, durante el periodo 1987-90, los impues-

tos municipales aumentan un 71% y el conjunto de tasas y precios públicos un 38%, mientras que las transferencias corrientes aumentan un 79% (38) y las de capital un 130% (39). El total de ingresos no financieros aumenta en un 72% y el total de ingresos aumenta en un 83%. En este periodo 1987-90 la inflación es del 20%, por tanto cualquier incremento por debajo de este porcentaje supondría una pérdida en términos reales.

Entre los principales impuestos cabe destacar el IBI (urbana) que se incrementa en un 74%, el Impuesto sobre Vehículos que lo hace en un 80% y los impuestos sobre negocios (Licencias Fiscales e Impuesto de Radicación) que lo hacen en un 45%, posiblemente a la espera de la entrada en vigor del IAE que se ha retrasado hasta 1992.

El crecimiento del Impuesto sobre Vehículos, superior al del IBI, se debe posiblemente al salto que la recaudación del primero da en un solo año (37%) al entrar en vigor en 1990 unas nuevas cuotas mínimas para todos los vehículos que fuerzan a una subida notable en todos aquellos municipios que no se habían preocupado de ir actualizándolas en años anteriores.

El cuadro 8B muestra para el periodo indicado el peso relativo de cada fuente de ingresos y de cada impuesto o tributo en particular. Sobre el total de ingresos no financieros, que son los recursos reales que se disponen, los impuestos mantienen un peso del 34% durante todo el periodo, las tasas y precios reducen su peso en 4 puntos al pasar del 24% al 20%, las transferencias

(38) El mayor incremento anual en las transferencias corrientes (un 33%) se registra en 1989, primer año de la PMTE.

(39) Este elevado porcentaje de aumento de las transferencias de capital es posible que se deba al año base elegido (1987) que coincide en ser año de elecciones municipales y por tanto no ser año de inicio de inversiones, según se ha observado.

---

## Notas cuadro 8a

---

(1) Se trata de cifras obtenidas de una muestra de 1.300 Ayuntamientos, representativa del conjunto de los municipios españoles tanto de régimen común como de régimen foral.

(2) En 1991 las cifras se refieren a presupuestos preventivos.

(3) La información recogida por la D.G.C.H.T. no distingue entre IBI (urbana) e IBI (rústica) para los años 1990 y 1991. Sin embargo, con la información ofrecida por el C.G.C.C.T. se ha calculado el que podría ser el IBI (rústica) liquidado en 1990 y su valor se ha restado del IBI (total) para deducir el IBI (urbana) del mismo año.

(4) Hasta 1989 incluye IIVT (transmisiones) e IIVT (personas jurídicas). A partir de 1990 IIVTNU.

(5) Impuesto extinguido a partir de 1990.

(6) Impuesto que entra en vigor en 1990.

(7) Incluye un gravamen sobre importación de mercancías exclusivo de Ceuta y Melilla.

(8) Hasta 1989 estos precios públicos se conocen con el nombre de tasas. A efectos de clasificación para los años 1987, 1988 y 1989 se ha considerado tasas por prestación de servicios a las partidas comprendidas en los conceptos 321 y 326 excepto la partida de «abastecimiento de aguas» y se ha considerado precio por prestación de servicios a las partidas comprendidas en los conceptos 322, 323, 324, 325, 327 y 328 y la partidas de «abastecimiento de aguas». No ha sido posible separar de las tasas para ser incluido en los precios los «servicios funerarios» (incluidos en «cementeros») y los «aparcamientos vigilados». En 1990 la fuerte subida de «otras tasas» y la bajada de «otros precios» se debe probablemente a errores transitorios de clasificación de tasas transformables en precios y a la introducción de la nueva clasificación económica de los ingresos adoptada tan solo por la mitad de los ayuntamientos al no ser obligatoria hasta 1992.

Fuente: D. G. Coordinación Haciendas Territoriales, Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales, años 1987, 1988, 1989 y 1990 y Presupuestos de las Corporaciones Locales, año 1991. Ministerio de Economía y Hacienda.

---

corrientes aumentan su peso en menos de 2 puntos al pasar del 30,3% al 31,6%, y las transferencias de capital lo hacen en 2,5 puntos al pasar del 7,6% al 10,1%.

El impacto de la LRHL se percibe claramente en 1990 con la desaparición del Impuesto sobre Solares sin edificar que en los años precedentes tenía un peso inferior al 1% de los ingresos no financieros, con la aparición del Impuesto sobre Construcciones como sustitución



**Cuadro 8a**  
Evolución de los ingresos municipales (Período 1987-91) (Liquidaciones) (1) (en millones de pesetas)

Tipo de ingreso	1987 (en millones de pesetas)	Var. 87-88 %	1988 (en millones de pesetas)	Var. 88-89 %	1989 (en millones de pesetas)	Var. 89-90 %	1990 (en millones de pesetas)	Var. 90-91 %	1991 (2) (en millones de pesetas)	Var. 87-90 %
Total Impuestos (cap. 1 y 2)	411.060	18,7	488.085	13,7	555.085	26,5	702.357	8,5	762.149	70,9
Impuestos s/ Propiedad	242.675	20,1	291.552	14,9	335.022	13,9	381.443	5,3	401.715	57,2
IBI (urbana) o Contr. T. Urbana (3)	163.220	24,1	202.511	10,9	224.513	26,3	283.547	15,1	326.416	73,7
IBI (rústica) o Contr. T. Rústica (3)	8.430	18,8	10.017	-6,9	9.327	17,2	10.931			29,7
IIVTNU o IIVT (4)	61.233	7,8	66.024	23,4	81.491	3,0	83.950	-10,3	75.299	37,1
I. Solares (5)	9.792	32,8	13.000	51,5	19.691	-84,7	3.015			-69,2
Impuestos s/ Negocios	103.624	17,8	122.104	10,1	134.380	11,9	150.357			45,1
Licencias Fiscales	76.297	18,7	90.581	11,8	101.281	12,2	113.677			49,0
I. Radicación	27.327	15,4	31.523	5,0	33.099	10,8	36.680			34,2
Otros Impuestos	64.761	14,9	74.429	15,1	85.683	99,1	170.557	1,5	173.034	163,4
I. s/ Vehículos	54.680	11,5	60.953	17,9	71.863	36,8	98.327	4,3	102.527	79,8
I. s/ Construcciones (6)	—	—	—	—	—	—	54.344	29,7	70.507	
I. s/ Gastos Suntuarios	1.314	-10,4	1.178	60,2	1.887	84,5	3.481			164,9
I. s/ Publicidad	8.392	-37,0	5.291	-1,2	5.225	-15,2	4.432			-47,2
Otros impuestos (7)	375	1.768,5	7.007	-4,3	6.708	48,7	9.973			2.559,5
Tasas y Otros Ingresos (cap. 3)	295.025	17,9	347.841	17,3	408.045	-0,5	406.010	9,0	442.381	37,6
Venta de bienes	433	42,3	616	8,4	668	152,7	1.688			289,8
Tasas prest. servicios y act. adm. (8)	118.928	20,2	142.927	23,3	176.293	-3,2	170.727			43,6
Licencias Urbanísticas	38.524	26,5	48.726	65,1	80.430	-55,2	35.994			-6,6
Recogida de basuras	44.178	9,1	48.196	13,5	54.694	-6,0	51.408			16,4
Alcantarillado	16.217	8,0	17.518	7,2	18.786	13,4	21.306			31,4
Otras tasas	20.009	42,4	28.487	-21,4	22.383	177,1	62.019			210,0
Precios prest. servicios y act. adm. (8)	79.209	-0,7	78.676	20,1	94.473	-15,8	79.578			0,5
Abastecimiento aguas	51.836	-8,3	47.517	25,5	59.624	-4,9	56.706			9,4
Otros	27.373	13,8	31.159	11,8	34.849	-34,4	22.872			-16,4
Precios utilizac. priv. y aprov. esp. (8)	36.380	36,0	49.481	16,4	57.620	0,9	58.110			59,7
Contribuciones especiales	13.648	55,0	21.151	13,7	24.057	37,2	33.010			141,9
Reintegros y otros ingresos	46.427	18,4	54.990	-0,1	54.936	14,5	62.896			35,5
Ingresos Patrimoniales (cap. 5)	33.597	8,4	36.431	21,0	44.086	43,6	63.309	9,1	69.050	88,4
Enajenación de Inversiones (cap. 6)	13.950	44,3	20.130	50,3	30.261	49,4	45.220	106,6	93.423	224,2
Total Ingresos Propios (cap. 1-3 y 5-6)	753.632	18,4	892.487	16,2	1.037.477	17,3	1.216.896	12,3	1.367.003	61,5
Transferencias Corrientes (cap. 4)	367.691	14,1	419.468	32,8	556.844	18,3	658.647	9,4	720.846	79,1
Transferencias de Capital (cap. 7)	91.789	10,7	101.586	44,4	146.687	44,0	211.190	-0,8	209.482	130,1
Total transferencias (cap. 4 y 7)	459.480	13,4	521.054	35,0	703.531	23,6	869.837	7,0	930.328	89,3
Total Ingresos No Financieros (cap. 1-7)	1.213.112	16,5	1.413.541	23,2	1.741.008	19,9	2.086.733	10,1	2.297.331	72,0
Variación Activos Financieros (cap. 8)	11.075	36,3	15.098	25,6	18.966	43,1	27.143	-47,0	14.376	145,1
Variación Pasivos Financieros (cap. 9)	244.188	68,7	411.887	21,7	501.146	14,4	573.351	-50,7	282.532	134,8
Total Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	255.263	67,3	426.985	21,8	520.112	15,5	600.494	-50,6	296.908	135,2
Total Ingresos (cap. 1-9)	1.468.375	25,3	1.840.526	22,9	2.261.120	18,8	2.687.227	-3,5	2.594.239	83,0



Cuadro 8b  
Evolución de los ingresos municipales (Período 1987-91) (Porcentajes)

Tipo de ingreso	1987		1988		1989		1990		1991 (2)	
	% INF.	% IT	% INF.	% IT	% INF.	% IT	% INF.	% IT	% INF.	% IT
Total Impuestos (cap. 1 y 2)	33,9	28,0	34,5	26,5	31,9	24,5	33,7	26,1	33,2	29,4
Impuestos s/ Propiedad	20,0	16,5	20,6	15,8	19,2	14,8	18,3	14,2	17,5	15,5
IBI (urbana) o Contr. T. Urbana (3)	13,5	11,1	14,3	11,0	12,9	9,9	13,6	10,6	14,2	12,6
IBI (rústica) o Contr. T. Rústica (3)	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4		
IIVTNU o IIVT (4)	5,0	4,2	4,7	3,6	4,7	3,6	4,0	3,1	3,3	2,9
I. Solares (5)	0,8	0,7	0,9	0,7	1,1	0,9	0,1	0,1		
Impuestos s/ Negocios										
Licencias Fiscales	6,3	5,2	6,4	4,9	5,8	4,5	5,4	4,2		
I. Radicación	2,3	1,9	2,2	1,7	1,9	1,5	1,8	1,4		
Otros Impuestos										
I. s/ Vehículos	4,5	3,7	4,3	3,3	4,1	3,2	4,7	3,7	4,5	4,0
I. s/ Construcciones (6)	—	—	—	—	—	—	2,6	2,0	3,1	2,7
I. s/ Gastos Suntuarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1		
I. s/ Publicidad	0,7	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2		
Otros impuestos (7)	0,0	0,0	0,5	0,4	0,4	0,3	0,5	0,4		
Tasas y Otros Ingresos (cap. 3)	24,3	20,1	24,6	18,9	23,4	18,0	19,5	15,1	19,3	17,1
Venta de bienes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1		
Tasas prest. servicios y act. adm. (8)	9,8	8,1	10,1	7,8	10,1	7,8	8,2	6,4		
Licencias Urbanísticas	3,2	2,6	3,4	2,6	4,6	3,6	1,7	1,3		
Recogida de basuras	3,6	3,0	3,4	2,6	3,1	2,4	2,5	1,9		
Alcantarillado	1,3	1,1	1,2	1,0	1,1	0,8	1,0	0,8		
Otras tasas	1,6	1,4	2,0	1,5	1,3	1,0	3,0	2,3		
Precios prest. servicios y act. adm. (8)	6,5	5,4	5,6	4,3	5,4	4,2	3,8	3,0		
Abastecimiento aguas	4,3	3,5	3,4	2,6	3,4	2,6	2,7	2,1		
Otros	2,3	1,9	2,2	1,7	2,0	1,5	1,1	0,9		
Precios utilizac. priv. y aprov. esp. (8)	3,0	2,5	3,5	2,7	3,3	2,5	2,8	2,2		
Contribuciones especiales	1,1	0,9	1,5	1,1	1,4	1,1	1,6	1,2		
Reintegros y otros ingresos	3,8	3,2	3,9	3,0	3,2	2,4	3,0	2,3		
Ingresos Patrimoniales (cap. 5)	2,8	2,3	2,6	2,0	2,5	1,9	3,0	2,4	3,0	2,7
Enajenación de Inversiones (cap. 6)	1,1	1,0	1,4	1,1	1,7	1,3	2,2	1,7	4,1	3,6
Total Ingresos Propios (cap. 1-3 y 5-6)	62,1	51,3	63,1	48,5	59,6	45,9	58,3	45,3	59,5	52,7
Transferencias Corrientes (cap. 4)	30,3	25,0	29,7	22,8	32,0	24,6	31,6	24,5	31,4	27,8
Transferencias de Capital (cap. 7)	7,6	6,3	7,2	5,5	8,4	6,5	10,1	7,9	9,1	8,1
Total transferencias (cap. 4 y 7)	37,9	31,3	36,9	28,3	40,4	31,1	41,7	32,4	40,5	35,9
Total Ingresos No Financieros (cap. 1-7)	100,0	82,6	100,0	76,8	100,0	77,0	100,0	77,7	100,0	88,6
Variación Activos Financieros (cap. 8)	—	0,8	—	0,8	—	0,8	—	1,0	—	0,6
Variación Pasivos Financieros (cap. 9)	—	16,6	—	22,4	—	22,2	—	21,3	—	10,9
Total Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	—	17,4	—	23,2	—	23,0	—	22,3	—	11,4
Total Ingresos (cap. 1-9)	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0



---

## Notas cuadro 8b

---

Idem cuadro 8a.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales*, años 1987, 1988, 1989 y 1990 y *Presupuestos de las Corporaciones Locales 1991*, D. Gral. Coord. Hac. Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda.

---

to parcial de la tasa por Licencias Urbanísticas que en su primer año pasa ya a tener un peso del 2,6% sobre el total de ingresos no financieros, y con la subida forzosa de la recaudación del Impuesto sobre Vehículos que sin embargo servirá tan solo para mantener su peso relativo.

El impacto de la LRHL y concretamente de la nueva regulación del IIVT-NU, que establece unos parámetros (porcentaje y tipos) demasiado bajos que no permiten mantener el ritmo de crecimiento del año anterior, comporta una pérdida de 1 punto en el peso relativo al pasar del 5 al 4% del total de ingresos no financieros durante el periodo 1987-90.

Entre las tasas y precios hay que destacar la caída en 1,5 puntos de la tasa por Licencias Urbanísticas que pasa de un peso de 3,2% en 1987 a uno de 1,7% en 1990, pero que sumada al Impuesto sobre Construcciones que le viene a sustituir da un peso total de 4,3% sobre el total de ingresos no financieros, es decir, ganan 1 punto porcentual. En 1990, la tasa de recogida de basuras tiene una ligera caída en términos absolutos y en términos relativos, y pasa de representar el 3,6% del total de ingresos no financieros en 1987 a representar el 2,5% en 1990 y con muchas posibilidades de seguir perdiendo peso en los próximos años. Por el contrario, la tasa de alcantarillado no parece haber tenido el bajón esperado en el primer año de entrada en vigor de la LRHL sino que tiene en términos absolutos una subida mayor que la de años anteriores aunque su peso relativo desciende muy ligera-

mente entre 1987 y 1990 al pasar de representar un 1,3% a representar un 1,0%. El precio por el servicio de abastecimiento de aguas, cuya recaudación es posible que sufra los vaivenes de la escasez de agua, no permite aventurar ninguna conclusión sobre los efectos que la LRHL puede haber tenido sobre el mismo. Finalmente, destacar el aumento espectacular de un 142% en las contribuciones especiales en este periodo, a pesar de no representar más que el 1,1% en 1987 y el 1,6% en 1990.

### **Evolución del IBI (urbana)**

El impacto que la LRHL ha tenido sobre el IBI es evidente ya que la recaudación aumenta en un 26% en 1990, pero el incremento porcentual no es muy distinto al de 1988 cuando entró en vigor la Ley 26/1987 de tipos de gravamen de CTU y CTR y permitió la expansión de estos impuestos. Por tanto cabría la posibilidad de que el aumento del IBI (urbana) en 1990 se debiera tan solo a la necesidad de compensar las pérdidas en otros impuestos abolidos o reformados o la sustitución de algunas tasas.

El cuadro 8A muestra que la desaparición del Impuesto sobre Solares, la caída paulatina del Impuesto sobre Publicidad que deberá ser abolido a finales de 1990, las limitaciones del IIVT-NU y la reducción de la tasa de recogida de basuras representa unos 30.000 millones de pesetas, es decir, la mitad del aumento que supone la recaudación del IBI (urbana) en 1990. De la otra mitad, dos tercios, es decir, 20.000 millones serían para mantener la recaudación en términos reales, por tanto, tan solo unos 10.000 millones sobre un total de 280.000 millones representarían la posible potenciación del impuesto sobre bienes urbanos en el primer año de vigencia del IBI.

Sorprendentemente, con el aumento de 60.000 millones de pesetas en la recaudación del IBI, tan solo se consigue elevar en 0,7 puntos el peso relativo de esta figura que pasa de representar el

13,5% del total de ingresos no financieros en 1987 a representar el 14,2%. Igualmente, el IBI que en 1987 representaba el 39,7% del total de impuestos y el 21,7% del total de ingresos propios pasa a representar en 1990 el 40,4% de los impuestos y el 23,3% de los ingresos propios.

En conclusión, el IBI (urbana) se consolida como primera figura tributaria local y como pilar básico de la hacienda municipal, pero en este periodo de reforzamiento de la autonomía tributaria de los municipios, no parece aumentar su peso relativo respecto al resto de impuestos, de recursos propios o de ingresos no financieros. Sin embargo, el gráfico 1 elaborado con datos procedentes de otra fuente muestra un claro crecimiento diferencial del IBI respecto a los restantes impuestos en los municipios mayores de 20.000 habitantes en el periodo 1984-1990. Con los datos disponibles no nos es posible dar una explicación a esta aparente divergencia entre el total agregado de municipios y el de los mayores de 20.000 habitantes.

### **El IBI por tramos de población**

Los cuadros 9A, 9B y 9C muestran el peso absoluto, por habitante y relativo del IBI por tramos de población en cifras presupuestadas del año 1991 para todo el territorio español. Cabe señalar, en primer lugar, que el 30% del IBI se recauda en los municipios españoles menores de 20.000 habitantes, otro 23% se obtiene en los comprendidos entre 20.000 y 100.000 habitantes y el restante 47% se ingresa en los mayores de 100.000 habitantes.

La media de recaudación por habitante es de 8.183 ptas. Los municipios menores de 5.000 habitantes tienen una media inferior a las 7.000 ptas. por habitante, los comprendidos entre 5.000 y 20.000 y entre 100.000 y 500.000 tienen una media de 7.500 ptas., los comprendidos entre 20.000 y 100.000 una media de 8.500 ptas., los comprendidos entre 500.000 y



**Cuadro 9a**  
Impuesto sobre Bienes Inmuebles, impuestos municipales e ingresos no financieros por tramos de población  
(Presupuestos 1991) (en millones de pesetas)

	Tramos de población									Total
	menos de 1.000	de 1.001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	de 500.001 a 1.000.000	más de 1.000.000	
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	11.696	28.265	26.666	31.893	43.816	31.043	70.854	24.672	57.512	326.416
Total impuestos (cap. 1-2)	21.669	60.291	57.470	71.935	100.462	78.388	177.608	56.823	137.504	762.149
Total ingresos propios (cap. 1-3 y 5-6)	49.795	126.975	109.985	143.439	177.834	132.621	297.855	93.432	235.066	1.367.003
Total transferencias (cap. 4 y 7)	53.538	108.483	84.298	96.073	107.584	78.164	203.678	74.423	124.088	930.328
Total ingresos no financieros (cap. 1-7)	103.333	235.458	194.283	239.512	285.418	210.785	501.533	167.855	359.154	2.297.331
Habitantes (miles)	1.690,4	4.770,8	3.634,4	4.297,1	5.010,7	3.703,2	9.362,4	2.590,1	4.828,0	39.887,1

**Cuadro 9b**  
Impuesto sobre Bienes Inmuebles, impuestos municipales e ingresos no financieros por tramos de población  
(Presupuestos 1991) (en pesetas per cápita)

	Tramos de población									Total
	menos de 1.000	de 1.001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	de 500.001 a 1.000.000	más de 1.000.000	
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	6.919	5.925	7.337	7.422	8.744	8.383	7.568	9.526	11.912	8.183
Total impuestos (cap. 1-2)	12.819	12.638	15.813	16.740	20.049	21.168	18.970	21.939	28.481	19.108
Total ingresos propios (cap. 1-3 y 5-6)	29.458	26.615	30.262	33.380	35.491	35.813	31.814	36.073	48.688	34.272
Total transferencias (cap. 4 y 7)	31.672	22.739	23.194	22.358	21.471	21.107	21.755	28.734	25.702	23.324
Total ingresos no financieros (cap. 1-7)	61.129	49.354	53.457	55.738	56.962	56.920	53.569	64.806	74.390	57.596

**Cuadro 9c**  
Impuesto sobre Bienes Inmuebles, impuestos municipales e ingresos no financieros por tramos de población  
(Presupuestos 1991) (porcentajes)

	Tramos de población									Total
	menos de 1.000	de 1.001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	de 500.001 a 1.000.000	más de 1.000.000	
IBI total sobre IBI total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IBI sobre total impuestos	54,0	46,9	46,4	44,3	43,6	39,6	39,9	43,4	41,8	42,8
IBI sobre total ingresos propios	23,5	22,3	24,2	22,2	24,6	23,4	23,8	26,4	24,5	23,9
IBI sobre total ingresos no financieros	11,3	12,0	13,7	13,3	15,4	14,7	14,1	14,7	16,0	14,2

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presupuestos de las Corporaciones Locales 1991*, D. Gral. Coord. Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda.



1.000.000 una media de 9.500 ptas. y los dos municipios que superan el 1.000.000 de habitantes una media de 12.000 ptas. por habitante, aunque ya se ha podido ver en el cuadro 4 que la recaudación por habitante de Madrid y Barcelona difieren notablemente, en proporción de 1 a 2 (40).

El IBI representa una proporción mayor sobre el total de impuestos en los municipios menores de 1.000 habitantes (un 54%) que en los restantes tramos de población (entre un 40 y un 47%). La proporción que representa respecto al total de ingresos propios es similar en todos los tramos de población (un 24%). En cambio, respecto a los ingresos no financieros el IBI representa un porcentaje claramente menor que el porcentaje medio español en los tramos inferiores a 5.000 habitantes, debido posiblemente a las subvenciones recibidas, y claramente superior, por el efecto de Barcelona, en los municipios mayores a un millón de habitantes.

#### El IBI por Comunidades Autónomas

El cuadro 10A presenta los ingresos de IBI por habitante presupuestados en 1991, por Comunidades Autónomas y por tramos de población. De una media estatal de 8.183 ptas. se encuentran por encima de esta media Baleares, Cataluña, Valencia, Aragón y Madrid y destacan por debajo de la media las Comunidades Forales de Navarra y País Vasco

(40) La diferencia de recaudación por habitante entre Madrid y Barcelona no se debe tan solo a una diferente presión fiscal sino al distinto tamaño de ambos municipios. Barcelona es una ciudad relativamente pequeña (97 km<sup>2</sup>) que tiene un porcentaje elevado de locales comerciales y de viviendas con valores catastrales relativamente altos, mientras que Madrid con una extensión seis veces mayor (607 km<sup>2</sup>) tiene los mismos locales y viviendas con valores catastrales altos, pero también tiene muchas zonas con valores menos altos las cuales en Barcelona forman parte de los treinta municipios de su alrededor.

que sólo son superadas por abajo por Asturias, Extremadura y Galicia.

En las Comunidades Autónomas de la costa mediterránea (Baleares, Cataluña, Valencia y Andalucía) y Canarias (41) destaca en algunos tramos de población los niveles relativamente altos de recaudación presupuestada por IBI respecto a la media de la propia Comunidad. Esto se debe probablemente al porcentaje alto de segundas residencias que existe en un número elevado de municipios. Si en la mayoría de Comunidades Autónomas, la recaudación por habitante en los tramos más bajos de población es menor que la propia media, en Madrid y Cataluña esto no es así, sino que los tramos más bajos tiene niveles superiores a la media y es el tramo de las poblaciones entre 100.000 y 500.000 habitantes que se encuentran alrededor de las respectivas capitales donde la recaudación por habitante está por debajo de la media. En la Rioja todos los tramos de población se mantienen por encima de la media, excepto la capital. Ningún tramo de población está por debajo de las 3.000 ptas. por habitante, excepto dos tramos en Asturias y otros dos en Galicia. Ceuta y Melilla tienen una bonificación especial del 50% en sus cuotas (LRHL art. 140.2).

El cuadro 10B muestra el peso relativo de la recaudación de IBI respecto al total de impuestos (filas a) y respecto al total de ingresos no financieros (filas b). Respecto al total de impuestos, el IBI tiene un peso superior al 50% en Valencia (62%) y Baleares (50%) e inferior al 40% en Asturias (33%), País Vasco (34%), Madrid (38%), Canarias (39%) y Murcia (39%). Respecto al total de ingresos no financieros, el IBI tiene una importancia relativamente alta y por

(41) En Canarias existe un solo municipio con menos de 1.000 habitantes que debe ser claramente turístico, y cuyo supuesto elevado número de segundas residencias eleva la recaudación presupuestada del IBI a 39.604 ptas. por habitante. Esto suponiendo que las estadísticas disponibles son correctas.

encima de la media estatal del 14%, en Valencia (20%), Baleares (19%) y Cataluña (17%) y relativamente bajas en País Vasco (7%), Navarra (9%) y Asturias (10%).

Por tramos de población hay que destacar el fenómeno que se da en el conjunto del Estado español y en algunas Comunidades Autónomas: la relación inversa entre los tramos de población y el peso relativo del IBI respecto al total de impuestos (fila a). Este fenómeno se cumple en Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña (excepto Barcelona), Navarra y Rioja. Por otra parte, hay que señalar que en Asturias y País Vasco el peso relativo del IBI es en todos los tramos de población inferior al 40%, mientras que en Baleares todos los tramos están por encima del 45%, en Navarra y Aragón todos menos uno están por encima de ese 45% y en Valencia todos menos uno están en el 50% o por encima del mismo.

En cuanto al peso relativo del IBI respecto al total de ingresos financieros (filas b) también por tramos de población hay que destacar que se da el fenómeno opuesto al descrito anteriormente: a medida que decrecen los tramos de población el peso relativo del IBI es menor, lo que implica un mayor peso de las tasas y precios y sobre todo de las subvenciones corrientes y de capital. Esto ocurre en Aragón, Asturias, Castilla-León, Extremadura y País Vasco. Por otra parte, el IBI tiene un peso relativo por debajo del 10% en todos los tramos de población, o en todos menos uno, en Navarra y País Vasco, y por encima del 15% en todos los tramos en Valencia y en la mayoría de tramos en Baleares, Cantabria y Cataluña.

La conclusión es que la existencia de segundas residencias tiene una influencia positiva y la presencia de subvenciones negativa en el peso relativo del IBI respecto a los restantes ingresos municipales. Lo primero se percibe en las Comunidades turísticas de Baleares, Cataluña y Valencia y lo segundo en las Comunidades Forales de Navarra y País Vasco.

**Cuadro 10a**  
**Impuesto sobre Bienes Inmuebles (urbana y rústica) por Comunidades Autónomas y tramos de población**  
**(Presupuestos 1991) (en pesetas per cápita)**

	Tramos de población									Total
	menos de 1.000	de 1.001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	de 500.001 a 1.000.000	más de 1.000.000	
Andalucía	3.042	3.583	4.919	5.827	9.583	11.800	7.781	7.188	—	7.159
Aragón	8.289	8.024	7.969	8.402	9.187	—	—	10.859	—	9.561
Asturias	708	1.584	3.027	3.480	3.423	4.230	5.973	—	—	4.442
Baleares	7.003	8.274	23.196	11.182	20.666	—	10.950	—	—	13.100
Canarias	39.604	5.461	9.584	5.418	7.415	5.824	7.562	—	—	7.365
Cantabria	3.419	4.766	5.566	10.226	8.376	8.167	10.751	—	—	8.145
Castilla-León	4.839	5.055	7.041	6.606	7.151	7.030	8.013	—	—	6.438
Castilla La Mancha	6.397	5.726	6.472	6.193	7.157	7.690	5.628	—	—	6.467
Cataluña	12.476	12.691	12.713	13.948	9.665	10.074	5.801	—	17.455	12.012
Extremadura	3.225	3.177	4.353	4.479	5.314	7.873	9.418	—	—	4.976
Galicia	3.898	1.737	1.996	4.582	3.649	7.993	8.304	—	—	4.735
Madrid	17.935	11.688	16.582	10.333	10.483	8.390	6.908	—	8.880	8.846
Murcia	4.637	10.035	4.412	7.420	5.649	5.510	6.994	—	—	6.555
Navarra	7.627	6.195	6.023	4.507	7.944	—	6.430	—	—	6.305
País Vasco	5.549	4.213	4.171	4.476	6.234	6.018	7.114	—	—	5.963
Rioja	9.111	8.615	9.460	8.150	—	—	6.792	—	—	7.894
Valencia	9.662	8.354	14.389	10.238	9.406	10.009	10.696	12.298	—	10.719
Ceuta y Melilla	—	—	—	—	—	2.091	—	—	—	2.091
<b>España</b>	<b>6.919</b>	<b>5.925</b>	<b>7.337</b>	<b>7.422</b>	<b>8.744</b>	<b>8.383</b>	<b>7.568</b>	<b>9.525</b>	<b>11.912</b>	<b>8.183</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presupuestos de las Corporaciones Locales 1991*, D. Gral. Coord. Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda.

## Conclusiones

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 no conlleva un cambio radical en la Hacienda Local española ni aporta grandes novedades, sino que en buena parte consolida las reformas puntuales realizadas a partir de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979. Un botón de muestra está en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que es el resultado de la unión y cambios formales de la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica.

La unión formal del gravamen sobre bienes urbanos y del gravamen sobre bienes rústicos bajo un único Impuesto sobre Bienes Inmuebles no sólo era técnicamente innecesaria sino que es qui-

zás incluso perjudicial para la imagen de ambas figuras. De hecho el sistema de cálculo de los valores catastrales, las escalas de tipos de gravamen, las posibilidades de deducción en otros impuestos, la relación con los servicios municipales y la cuantía de las cuotas son distintos según se trate de bienes urbanos o bienes rústicos. Incluso la gestión catastral y la gestión tributaria del impuesto que grava unos y otros bienes se lleva de forma totalmente separada. La LRHL consolida o introduce en el IBI unos elementos que habría que calificar de discutibles: unos tipos de gravamen máximo que discriminan a los municipios en función del tamaño de población; unos tipos de gravamen mínimo que sólo pueden estar tres años por debajo del tipo básico después de la

revisión de valores catastrales, hecho que llevará a aumentos fuertes indeseados de las cuotas del impuesto; y un derecho de deducción del IBI (urbana) en el IRPF, sin límites, que distorsiona el sistema tributario y el precio-impuesto de los servicios municipales.

La valoración y revisión periódica de los valores de los inmuebles es una tarea decisiva en el IBI tanto desde una perspectiva de equidad tributaria como de suficiencia de recursos. La fijación de los valores catastrales debe estar altamente coordinada a fin de garantizar unos criterios y tablas de valores homogéneos. Es poco importante el que los valores catastrales se fijen en el 80, 50 o 30% de los valores de mercado de los inmuebles. Lo importante es que se utilicen los mismos criterios y tablas de



Cuadro 10b

Peso relativo del IBI respecto impuestos totales e ingresos no financieros totales por CC.AA. y tramos de población  
(Presupuestos 1991) (Porcentajes)

		Tramos de población									Total
		menos de 1.000	de 1.001 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	de 500.001 a 1.000.000	más de 1.000.000	
Andalucía	a	44,4	47,5	42,0	47,6	44,3	51,6	41,5	38,1	—	43,6
	b	9,8	10,0	11,8	12,6	15,8	19,5	14,1	10,2	—	13,3
Aragón	a	56,4	53,7	44,7	45,5	44,7	—	—	40,3	—	44,2
	b	10,2	9,3	10,4	11,5	15,5	—	—	16,5	—	13,3
Asturias	a	13,9	25,1	33,4	31,8	19,0	35,6	36,6	—	—	32,9
	b	2,8	4,1	8,6	9,6	7,5	10,3	12,0	—	—	10,2
Balears	a	45,5	45,5	57,8	49,0	57,0	—	51,0	—	—	50,0
	b	13,9	13,9	19,8	15,0	25,7	—	20,8	—	—	19,0
Canarias	a	96,0	28,7	50,1	32,7	43,5	33,5	37,4	—	—	39,1
	b	61,5	4,8	14,3	8,9	10,5	13,9	15,4	—	—	12,3
Cantabria	a	44,6	40,8	40,7	51,6	36,7	43,6	46,2	—	—	44,9
	b	11,0	13,9	15,5	16,5	11,7	15,9	16,3	—	—	15,6
Castilla-León	a	53,5	48,0	46,7	43,8	37,1	43,2	42,0	—	—	44,7
	b	10,9	12,8	13,9	12,8	12,9	15,9	16,0	—	—	13,8
Castilla-La Mancha	a	56,9	54,6	54,5	44,6	45,1	38,2	38,7	—	—	47,1
	b	13,2	15,6	16,4	15,3	14,2	14,8	13,3	—	—	14,8
Cataluña	a	55,3	50,4	50,2	51,1	44,0	43,5	29,1	—	48,6	45,3
	b	13,8	15,7	16,8	17,8	18,3	15,4	12,6	—	19,8	17,1
Extremadura	a	43,4	43,0	49,9	56,4	45,1	41,0	48,3	—	—	45,7
	b	9,4	9,5	11,3	8,9	11,4	12,3	20,0	—	—	11,8
Galicia	a	50,0	29,6	34,0	39,2	39,0	43,7	44,2	—	—	40,5
	b	15,5	8,0	7,5	11,6	10,6	17,0	19,6	—	—	13,5
Madrid	a	56,3	44,0	52,5	34,4	33,8	35,9	45,8	—	36,4	38,0
	b	14,1	13,9	16,2	11,4	14,7	13,3	14,6	—	13,3	13,6
Murcia	a	60,0	46,6	39,9	41,7	42,6	44,4	37,1	—	—	39,5
	b	5,7	11,0	9,7	13,0	11,7	11,2	13,2	—	—	12,4
Navarra	a	58,0	53,3	54,3	47,6	46,5	—	39,9	—	—	47,3
	b	8,9	9,9	8,5	7,0	11,9	—	9,9	—	—	9,4
País Vasco	a	39,3	23,8	27,8	30,3	34,0	38,9	35,2	—	—	33,6
	b	4,5	4,5	4,7	6,5	7,9	9,7	8,4	—	—	7,4
Rioja	a	52,6	49,4	42,2	39,6	—	—	37,9	—	—	42,4
	b	9,2	12,6	13,5	12,3	—	—	12,1	—	—	11,8
Valencia	a	57,0	55,9	52,9	47,1	50,2	49,9	49,5	58,3	—	62,3
	b	14,2	18,0	22,6	19,0	19,5	21,4	20,7	22,3	—	20,4
Ceuta y Melilla	a	—	—	—	—	—	3,7	—	—	—	3,7
	b	—	—	—	—	—	2,3	—	—	—	2,3
España	a	54,0	46,9	46,4	44,3	43,6	39,6	39,9	43,4	41,8	42,8
	b	11,3	12,0	13,7	13,3	15,4	14,7	14,1	14,7	16,0	14,2

Notas: a = IBI/Total Impuestos; b = IBI/Ingresos no Financieros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos de las Corporaciones Locales 1991, D. Gral. Coord. Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda.

valores en el territorio de régimen común, y a ser posible también en el territorio foral. Las actualizaciones lineales anuales de los valores catastrales son positivas, pero es muy conveniente realizar con relativa frecuencia revisiones o modificaciones individualizadas de valores en los distintos municipios y realizarlas de forma simultánea o en el período más corto posible en la totalidad de los municipios españoles. El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria ejerce un papel trascendental como coordinador central de los criterios y tablas de valores, circunstancia que no excluye la colaboración con las Entidades Locales en las restantes tareas de gestión catastral. La existencia de impuestos sobre la propiedad o rentas en los tres niveles de administración pública obliga a contemplar, en consonancia con el sistema político descentralizado del Estado español, la posibilidad de que en un futuro el CGCCT actúe como un organismo de administración integrado en el que los tres niveles de gobierno se sientan representados.

Ante una insuficiencia de recursos municipales no se considera desaconsejable la potenciación del IBI (urbana) dadas las características propias del impuesto superiores a las de los restantes impuestos municipales, dados los niveles bajos de explotación de la figura en comparación a otros países, y dadas las nuevas técnicas informáticas existentes que permiten garantizar una mayor calidad de las valoraciones catastrales y una mayor periodicidad de las revisiones. No se discute la posible conveniencia de un aumento sustancial de la actual Participación de los Municipios en los Tributos del Estado ni una hipotética participación municipal en el IRPF. Tampoco se desaconseja el estudio de alternativas como el recargo municipal sobre el IRPF. Tan solo se intenta argumentar que el IBI tiene una potencialidad no agotada y que cualquier alternativa financiera debe tener un carácter complementario y no sustitutorio de la

imposición municipal sobre la propiedad urbana.

El análisis cuantitativo del período 1987-90 muestra un crecimiento absoluto importante de la imposición sobre la propiedad que, no obstante, sirve para que el nuevo IBI conserve el peso relativo dentro del conjunto de ingresos municipales si bien le permite consolidarse como primer impuesto municipal. El análisis cuantitativo también describe la notable diversidad de valores catastrales medios, de tipos de gravamen y de presión fiscal aparente que se da entre Comunidades Autónomas y por tramos de población.

Que el IBI no se convierta en un impuesto impopular o que la potenciación del mismo sea técnica y políticamente viable depende de que se cumplan una serie de requisitos. En primer lugar, debe mejorarse el impuesto con una serie de medidas como el establecimiento de un sistema de bonificaciones personales en función de las rentas de las familias, la flexibilización temporal de los tipos de gravamen mínimos y la limitación de la deducción de la cuota del IBI en la base del IRPF. En segundo lugar, debe mejorarse aún más la gestión catastral, con revisiones más frecuentes y simultáneas (o en el mínimo de años) y con una gestión de altas y bajas en el Padrón del impuesto más rápida y eficaz. En tercer lugar, debe mejorarse la gestión tributaria con una mayor información al contribuyente sobre las características y la bondad del impuesto, con una mayor claridad del documento de cobro y unas mayores facilidades de pago incorporando el sistema de pago a plazos dentro del año del devengo del impuesto.

El impuesto sobre la propiedad ha sido motivo de controversia en varios países. En Estados Unidos a finales de los setenta los estados se vieron obligados a establecer límites máximos en los tipos de gravamen, en los valores catastrales o en las cuotas a pagar —las cuales hoy en día siguen siendo diez veces superiores a la cuota media por habi-

tante en España—, pero el impuesto sobre la propiedad no solo no ha sido abolido sino que en muchos Estados y para varios niveles de administración local sigue siendo el principal y a veces el único impuesto disponible. En Gran Bretaña en 1976 el Informe Layfield propuso que el impuesto sobre la propiedad exigido no fuera el único a nivel local sino que se complementara con un recargo sobre el impuesto estatal sobre la renta personal. Diez años después el Parlamento abolió el impuesto sobre la propiedad y en su lugar estableció un impuesto de capitación conocido popularmente con el nombre de «poll tax», pero el rechazo generalizado que esta figura ha provocado ha llevado al gobierno británico a proponer un nuevo impuesto sobre la propiedad inmueble con el nombre de «council tax» en sustitución de la «poll tax». Alemania y Holanda tienen como primera fuente de ingresos local una participación en el impuesto personal sobre la renta, el cual ofrece elasticidad pero no autonomía en las ingresos, en cambio Suecia y Dinamarca consiguen esta autonomía tributaria a través de un recargo sobre el impuesto sobre la renta.

La experiencia local de los países anglosajones (Estados Unidos, Canadá, Australia y Gran Bretaña) demuestran que las posibilidades de la imposición sobre la propiedad inmueble son muy superiores a lo que la imposición municipal española podría hacer suponer. Si se cumplen los requisitos mencionados el IBI puede ser una buena fuente de ingresos de la Hacienda Local española del futuro. Pensar en fuente alternativas es siempre útil y provechoso, pero cuando se desee proponer reformas radicales a nivel municipal que supongan la abolición o marginación de la imposición sobre la propiedad hay que tener bien presente aquel refrán inglés: «An old tax is a good tax». ■

**Joaquim Solé Vilanova**  
*Profesor Titular de Hacienda Pública.*  
*Universidad de Barcelona.*



## Bibliografía

ACIN, A.(1989), «Impuesto sobre Bienes Inmuebles» en *Jornades sobre l'Aplicació de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

BOSCH, N.(1985), *Estudio económico de un impuesto local sobre la renta y de su aplicación a la Hacienda local española*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona

CASTELLS, A. y FRIGOLA, R (1986), *Las subvenciones en la financiación de los municipios*, La Paeria, Ayuntamiento de Lleida, Lleida.

GARCÍA-DURAN, J.A.(1983), «La contribución urbana en el contexto de la imposición local» en *Població, finances locals i habitatge a Catalunya*, Associació Catalana de Ciència Regional, Barcelona.

MIESZKOWSKI, P.M.(1972), «The property tax: an excise tax or a profits tax? *Journal of Public Economy*, vol. 1.

MCLURÉ, C.E.(1977), «The «new» view of the property tax: a caveat», *National Tax Journal*, vol. 30.

MUÑOZ, C. y ZUBIRI, I.(1990), «El Impuesto sobre los Bienes Inmuebles como base de financiación local», *Revista de Economía Pública*, núm. 6.

MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B.(1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a. edición, McGraw-Hill, Madrid.

NETZER, D.(1966), *Economics of the property tax*, The Brookings Institution, Washington D.C.

PREST, A.R.(1985), «Orientaciones básicas para la hacienda pública local en países de tradición federal y unitaria», en J.M. BRICALL y otros: *Las finanzas municipales en el Estado de las Autonomías*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

ROSEN, H.(1988), *Manual de Hacienda Pública*, Editorial Ariel, Barcelona.

SIMON ACOSTA, E.(1989), «El impuesto municipal sobre bienes inmuebles», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 55-56, enero-agosto.

SOLÉ VILANOVA, J.(1990), «La hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales», *Revista de Economía Pública*, núm. 9.

SOLÉ VILANOVA, J.(1992), «La financiación de los entes locales» en *Informe Pi-Sunyer sobre Gobierno Local*, I.N.A.P., Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

SUAREZ PANDIELLO J.(1989), «Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF», *Investigaciones Económicas*, vol. 13, núm. 2.

TURU, I.(1992), «Apuntes sobre Catastro. Perspectiva de futuro», *Catastro*, núm. 13. (Versión catalana en *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 18).



Família  
1990