

NOTA 2

POTENCIALES MEJORAS EN LOS IMPUESTOS POTESTATIVOS EN GALICIA

Alberto Vaquero García
GEN-UVigo y Red Localis

1. La aplicación de los tributos locales en Galicia

Las Entidades Locales (ayuntamientos y diputaciones) son titulares de un poder tributario “derivado” de la Administración General de Estado. Esto significa que la creación de los tributos locales, así como la regulación de todos sus elementos, solo se puede hacer mediante una Ley estatal. En la actualidad, es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Además, los ayuntamientos podrán aprobar ordenanzas municipales, con rango de reglamento, dentro de los márgenes que establece el RDL 2/2004, de 5 marzo. Por ejemplo, en los tributos de exacción obligatoria: Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto de Actividades Económicas (IAE) e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), los ayuntamientos podrán graduar el volumen de recursos obtenidos. En el caso de los tributos de exacción voluntaria: Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) o “plusvalía municipal” y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se puede no aplicar.

Si se trata de un impuesto obligatorio no es precisa la aprobación de una ordenanza fiscal para su aplicación. Sin embargo, si es un impuesto potestativo se necesita contar con la citada ordenanza fiscal para su aplicación.

Por lo tanto, si los ayuntamientos optan por no aplicarlos, se estará renunciando a una vía para obtener ingresos. Por el contrario, si se contempla esta posibilidad se conseguirá una mayor autonomía fiscal y se evitará depender, en menor medida, de las subvenciones, una de las vías de mayor relevancia para la captación de recursos, sobre todo para los ayuntamientos de hasta 5.000 habitantes.

El objetivo de esta segunda nota del Observatorio Municipal de Galicia, en base al acuerdo de colaboración con la Diputación Provincial de Ourense, es conocer el grado de implantación de estos dos impuestos municipales voluntarios y, al mismo tiempo, determinar qué elementos están detrás de su grado de aplicación.

2. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

El IIVTNU está regulado en los artículos 104-110 del RDL 2/2004, de 5 de marzo y fundamentando en el artículo 47 de la Constitución Española, que señala que la comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos. El motivo de su aplicación es el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), que se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos.

La **Tabla 1** señala el grado de establecimiento del IIVTNU en Galicia. Como se puede comprobar, para 2016, únicamente el 36,6% de los ayuntamientos gallegos optaron por su implantación. Las diferencias por provincia en su grado de implantación son muy significativas. Las que menos, las de Lugo (13,4%) y Ourense (14,1%), que son precisamente las que tienen más ayuntamientos de hasta 5.000 habitantes (véase la nota 1 del Observatorio Municipal de Galicia), mientras que en los Ayuntamiento de A Coruña (55,9%) y Pontevedra (66,1%) se encuentra mucho más implantado.

Considerando la totalidad de municipios del régimen común, el porcentaje de establecimiento de este impuesto sería del 49,2%, esto es 12,6 puntos porcentuales por encima de la media autonómica y casi cuatro veces más que el resultado obtenido por los ayuntamientos de las provincias de Lugo y A Coruña. Por lo tanto, hay margen para aumentar la aplicación de este impuesto en nuestra Comunidad Autónoma.

Tabla 1: Establecimiento del IIVTNU en los ayuntamientos gallegos (2016)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Total municipios	314	93	67	92	62
Municipios establecidos	115	52	9	13	41
Porcentaje de aplicación	36,6	55,9	13,4	14,1	66,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

La **Tabla 2** resume el porcentaje anual aplicado al IIVTNU para 2016, que se utiliza para la determinación del valor de la base imponible de este impuesto. Para ello se multiplica el valor catastral (a partir del importe consignado en el recibo del IBI) por este porcentaje y por el tiempo de permanencia (medido en número de años, hasta un máximo de 20) del terreno en el momento de la transmisión.

Las ponderaciones aplicadas de media en los ayuntamientos gallegos son, en todos los casos, inferiores a la media a nivel nacional (2,98 de 1 a 5 años; 2,74 hasta 10 años; 2,59 hasta 15 años y 2,51 hasta 20 años), lo que puede llegar a suponer una diferencia de algo más de 1 punto porcentual por debajo en relación al máximo permitido, lo que genera una menor recaudación en los ayuntamientos gallegos. Al igual que sucedía con el grado de aplicación de este impuesto, de nuevo hay diferencias en los porcentajes por provincias. Las que más gravan son los municipios de las provincias de A Coruña y Pontevedra. Las que menos, las de Ourense y Lugo.

Tabla 2: Porcentaje anual aplicado al IIVTNU en Galicia (2016)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
De 1 a 5 años	2,71	2,76	2,53	2,54	2,75
Hasta 10 años	2,44	2,43	2,38	2,31	2,51
Hasta 15 años	2,34	2,32	2,35	2,21	2,41
Hasta 20 años	2,29	2,29	2,36	2,15	2,31

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

A lo anterior hay que añadir la amplia demora en revisar los valores catastrales en Galicia, lo que supone una base imponible menor para este impuesto. La **Tabla 3** permite señalar como el 37,7% de los ayuntamientos gallegos han efectuado una revisión catastral entre 1986 y 1990; el 17,3% lo han hecho entre 1991 y 2000; el 16% entre 2001 y 2006 y solo el 29,1% lo han realizado después de 2006. Por lo tanto y atendiendo a la información presentada urge una actualización inmediata de estos valores para mejorar la capacidad tributaria de estos ayuntamiento.

Es necesario recordar que los municipios están obligados a solicitar una actuación de los valores catastrales con una periodicidad entre 5 y 10 años, para adecuar el valor de los inmuebles al valor de mercado. A lo anterior hay que añadir los problemas en materia de equidad cuando se calcula la plusvalía municipal. También, gracias a las revisiones catastrales se detectan inmuebles no fiscalizados y se podría mejorar la capacidad fiscal del impuesto, que ni tan siquiera alcanza el porcentaje relativo que suponía en relación a la imposición directa de 2007 (**Tabla 4**).

Tabla 3: Fecha de revisión de los valores catastrales del IBI en Galicia (2016)

	Número de ayuntamientos	Porcentaje
De 1986 a 1990	118	37,7%
De 1991 a 2000	54	17,3%
De 2001 a 2006	50	16,0%
De 2007 a 2016	91	29,1%
Todos	313	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

Tabla 4: Recaudación de derechos reconocidos netos y recaudación líquida por el IIVTNU en Galicia, en millones de euros (liquidación de presupuestos)

	2007	2010	2015
Derechos reconocidos netos	31,7 (5,3%)	27,1 (3,8%)	41,3 (4,9%)
Recaudación líquida	26,9 (5,0%)	22,7 (3,5%)	34,5 (4,5%)

Entre paréntesis, lo que representa los ingresos por IIVTNU en relación a la recaudación de impuestos directos

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

La **Tabla 5** recoge el tipo impositivo medio del IIVTNU para 2016. Según la normativa estatal este porcentaje nunca podrá ser superior al 30%, situándose a nivel nacional entre el 22,2 % y el 22,9%, frente al caso gallego, donde la horquilla oscila entre el 21,6% y el 21,9%.

Por provincias hay importantes diferencias. Así, los ayuntamientos de A Coruña, Lugo y Pontevedra aplican tipos medios muy parecidos entre sí en todos los tramos para determinar el incremento de valor. El caso de los ayuntamientos de la provincia de Ourense merece ser destacado, con unos tipos medios que son el 77% de la media aplicable en Galicia.

Además, hay 7 ayuntamientos gallegos que optan por aplicar un porcentaje de reducción en el impuesto (6,1% de la totalidad) con una minoración del 44,3%. En la totalidad de los ayuntamientos del régimen común a nivel nacional solo es aplicable esta posibilidad en el 4,6%, contemplando una reducción media similar a la aplicable en Galicia (44,7%)

Tabla 5: Tipo impositivo en porcentaje del IIVTNU en Galicia (2016)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
De 1 a 5 años	21,97	23,26	22,98	16,9	21,68
Hasta 10 años	21,82	22,9	22,98	16,94	21,63
Hasta 15 años	21,66	22,7	23,10	16,9	21,54
Hasta 20 años	21,59	22,55	23,21	16,86	21,51

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

No podíamos obviar al tratar este impuesto las Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017 y de 11 de mayo de 2017 que establece si no hay beneficios por la venta no procede con la liquidación del IIVTNU.

Por lo tanto, y tras la modificación reglamentaria, se abre la posibilidad de reclamar las cantidades indebidamente cobradas por este impuesto si se obtuvieron pérdidas o si no hubo ganancias, siempre y cuando no hubieran pasado más de 4 años desde el pago del IIVTNU. Lo anterior puede ser un problema añadido para las arcas públicas si se trata de un ayuntamiento que venía aplicando el impuesto, aunque no hubiera incremento del valor del suelo. Quizás sería recomendable, puesto que se trata de una normativa delegada, que desde la Administración General del Estado se articulase alguna medida para mitigar el efecto anterior sobre los presupuestos municipales. Habrá que ver si finalmente los cambios en el impuesto de la plusvalía, en estos momentos, como borrador de proyecto de ley de reforma, recogerán algo al respecto.

3. El Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras

El Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras (ICIO) se encuentra regulado en los artículos 100-103 del RDL 2/2004, de 5 de marzo. Su justificación es la realización, dentro del término municipal de cualquier construcción, instalación y obra, para la que se exija la correspondiente licencia de obras u urbanística por parte del ayuntamiento.

A diferencia de otros impuestos locales, que tienen un amplio número de artículos, la regulación del ICIO contenido en el RDL 2/2004 resulta escasa. Esto ha provocado que la mayor parte de su desarrollo se derive de jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre todo en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con la sujeción del impuesto y la construcción de la base imponible. Sin duda, para evitar esta situación sería recomendable un mayor desarrollo normativo de este impuesto en el RDL 2/2004. Esto se podría haber realizado aprovechando la última modificación introducida por el legislador para incluir la Sentencia número 59/2017 de 11 de mayo de 2017 del Tribunal Constitucional para corregir la aplicación de la plusvalía municipal. Sin embargo, se ha perdido esta oportunidad. Habrá que ver si en el nuevo texto que está preparando el Ministerio de Hacienda y Función Pública, por motivo de la citada sentencia, hay algún cambio.

La **Tabla 6** señala el grado de establecimiento del ICIO en Galicia. A diferencia del IIVTNU, donde se constataba su reducida implantación, para el ICIO su aplicación supera el 97% de los ayuntamientos gallegos, 9 puntos porcentuales por encima de lo obtenido para los ayuntamientos de régimen común. De nuevo, se observan diferencias significativas por provincias, siendo los ayuntamientos de Pontevedra los que más lo aplican (100%), frente a los de la provincia de Ourense (93,5%).

Tabla 6: Establecimiento del ICIO en los ayuntamientos gallegos (2016)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Total municipios	314	93	67	92	62
Municipios establecidos	305	91	66	86	62
Porcentaje de aplicación	97,1%	97,8%	98,5%	93,5%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

La **Tabla 7** recoge el tipo impositivo medio del ICIO aplicable en Galicia y por provincias. El valor medio es del 2,58%, ligeramente inferior al 2,61% de media de todos los municipios de régimen común, y muy por debajo del 4% que como máximo permite el RDL 2/2004, de 5 de marzo.

De nuevo, hay diferencias por provincias. Los ayuntamientos que aplican un tipo más elevado son los de las provincias de A Coruña (2,79%) y Pontevedra (2,76%) y los que optan por un tipo más reducido son los de Lugo (2,55%) y Ourense (2,26%). Esta situación, unida a la negativa evolución del número de licencias urbanísticas en Galicia, derivada de la caída del subsector de la construcción (**Tabla 8**), genera una escasa recaudación vía este impuesto. Así en 2016 (último año disponible) el número de licencias para edificios de nueva planta y a rehabilitar fue de 3.010, frente a las 10.113 de 2017. Lo anterior justifica la pérdida de recaudación de este impuesto en los últimos años (**Tabla 9**).

Tabla 7: Tipo impositivo del ICIO en Galicia (2016)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Tipo impositivo	2,58	2,79	2,55	2,26	2,76

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

Tabla 8: Licencias urbanísticas edificios de nueva planta y a rehabilitar en Galicia (2007-2016)

	Edificios nueva planta	Edificios a rehabilitar	Total
2007	8.485	1.628	10.113
2008	6.242	1.786	8.028
2009	2.989	1.509	4.498
2010	2.463	1.471	3.934
2011	2.073	1.285	3.358
2012	1.657	1.276	2.933
2013	1.229	1.212	2.441
2014	1.286	1.207	2.493
2015	1.275	1.256	2.531
2016	1.534	1.476	3.010

No se incluye las obras de demolición ya que no constituyen hecho imponible del ICIO según el Tribunal Supremo

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

Tabla 9: Recaudación de derechos reconocidos netos y recaudación líquida por el ICIO en Galicia, en millones de euros (liquidación de presupuestos)

	2007	2010	2015
Derechos reconocidos netos	91,1 (62,5%)	37,9 (48,3%)	19,6 (26,3%)
Recaudación líquida	81,6 (61,4%)	29,8 (42,3%)	17,4 (25,3%)

Entre paréntesis, lo que representa en relación a la recaudación de impuestos indirectos

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales

4. Conclusiones

- Existe una importante capacidad fiscal no aprovechada en el IIVTNU en Galicia. Únicamente está implantado en el 36,6% de los ayuntamientos, mientras que el porcentaje para la media estatal de ayuntamientos de régimen común es del 49,2%.
- La implantación del IIVTNU es muy distinta por provincias, oscilando entre el 13,4% de Lugo o el 14,1% de Ourense al 66,1% de los ayuntamientos de Pontevedra.
- El porcentaje anual aplicado al IIVTNU en Galicia puede llegar a ser un punto porcentual por debajo al aplicado en los ayuntamientos de régimen común. Los ayuntamientos que aplican un mayor porcentaje son los de A Coruña y Pontevedra. Los que menos, Ourense y Lugo.
- Es urgente una revisión catastral de los valores de los inmuebles para mejorar la capacidad fiscal del IIVTNU (y de otros impuestos, como el IBI). El 37,7% de las revisiones catastrales en Galicia fueron realizadas entre 1986 y 1990 y el 17,3% se efectuaron entre 1991 y 2000. Solo el 29,1% de las revisiones catastrales son posteriores a 2006. Una actualización permitiría detectar posibles bolsas de fraude y mejoraría la capacidad tributaria propia de la administración local.
- El tipo impositivo medio del IIVTNU en Galicia puede llegar a ser inferior en un punto porcentual al aplicado de media a nivel nacional, siendo algo más de 7 puntos porcentuales inferior al máximo que establece la normativa que regula el impuesto.
- Las Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017 y de 11 de mayo de 2017 sobre la plusvalía municipal, por las que se anula el IIVTNU cuando por la transmisión del terreno no se obtuvo una ganancia, van a provocar importantes reclamaciones de cantidades cobradas por los ayuntamientos durante los últimos cuatro años. Esta previsible situación debería articularse con alguna medida de apoyo por parte de la Administración General del Estado, ya que los ayuntamientos venían aplicando una normativa de naturaleza delegada.
- La modificación del RDL 2/2004 tras las citadas Sentencias del Tribunal Constitucional vuelve a poner sobre la mesa toda la problemática derivada de la “plusvalía del muerto”. Así, resulta necesario liquidar el IIVTNU por los bienes transmitidos por el fallecimiento de su propietario. Si bien esta situación ya no tributa en el IRPF, se sigue manteniendo la obligación de fiscalizar a nivel local por el IIVTNU.
- Es necesaria una mayor regulación del ICIO. Los escasos cuatro artículos contenidos en el RDL 2/2004, de 5 de noviembre, han provocado que la mayor parte de su desarrollo se derive de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que de facto está desarrollando su contenido.
- Si bien el grado de establecimiento de ICIO en Galicia es elevado, se observan importantes diferencias por provincias. No hay ningún ayuntamiento en Pontevedra que no lo aplique, sin embargo, el porcentaje se reduce al 93,5% en los ayuntamientos de Ourense.
- La capacidad recaudatoria del ICIO en Galicia se ha resentido notablemente desde 2007, puesto que el número de licencias urbanísticas para edificios de nueva planta y para rehabilitar en 2016 ha sido el 29,7% de las concedidas en 2007. Así, de 2007 a 2015 se han perdido más de 70 millones por este impuesto.