

LA TRIBUTACIÓN LOCAL INMOBILIARIA: EL MODELO ESPAÑOL EN EL IMPUESTO ESPECIAL A LOS BIENES INMUEBLES Y EL IMPUESTO PREDIAL MEXICANO*

LOCAL REAL ESTATE TAXATION: THE SPANISH MODEL IN THE SPECIAL PROPERTY TAX AND THE MEXICAN PROPERTY TAX

Francisco Javier GONZALO MIGUELÁÑEZ**

RESUMEN: Se indaga como hipótesis el porqué hay bienes inmuebles no sujetos en México al Impuesto predial y sí en España a su homólogo Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La metodología empleada será a través del análisis de las legislaciones y competencias. Del contenido del trabajo se desprende que la legislación española es mucho más moderna que la mexicana y singularmente en materia de tributación de las entidades locales.

PALABRAS CLAVE: tributación local inmobiliaria; bienes inmuebles; Impuesto sobre Bienes Inmuebles; impuesto predial mexicano; producción de energía.

ABSTRACT: It is investigated as hypothesis the reason why there are real property not subject in Mexico to the Property tax and yes in Spain to its homologous Property Tax. The methodology used will be through the analysis of the legislation and the competences. It is clear from the content of the paper that Spanish legislation is much more modern than Mexican law, and particularly in the taxation of local entities.

KEYWORDS: local real estate taxation; property; Real Estate Tax; Mexican property tax; Energy production.

* El caso español en el impuesto inmobiliario de las centrales de producción de energía eléctrica, (hidroeléctrica, térmica, nuclear, solar fotovoltaica, eólica), producción de gas, presas y embalses, autopistas, puertos, aeropuertos, refinerías de petróleo...

** Profesor del Máster de la Abogacía en la Universidad de Lérida. Contacto: < javiergonzalo@gonzaloabogados.com >. Fecha de recepción: 16 de junio de 2017. Fecha de aprobación: 8 de agosto de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Breve referencia a las potestades municipales y autonomía municipal en las Constituciones de los Estados federales de México y la Constitución Española en un estado *pseudofederal* de las autonomías desde 1978.

Desde la última Constitución española de 1978 se ha tomado conciencia de que la autonomía municipal es un baluarte para el país y singularmente desde la entrada de España en la Unión Europea en que los Estados reconocen que su legislación debe acomodarse a la singularidad de sus pueblos y que la desertización de regiones montañosas puede paliarse con el aprovechamiento de sus recursos naturales aprovechados por grandes compañías haciéndose bueno el principio de capacidad económica.

Este trabajo trasluce una moderna riqueza tributaria en los pueblos de España, dentro de una organización política no similar a México pero sí una forma de legislar que trata de repartir igualitariamente la riqueza y que pague más el que más tiene, y dentro del desarrollo económico, quien más contamine, dado que en el espacio de la Unión Europea los efectos del cambio climático tratan de paliarse también mediante impuestos cuya reinversión por las administraciones públicas locales redundan en beneficio de la creación de riqueza de sus vecinos.

Por otra parte los restos de un gran Estado recaudador se han diluido en España ante la presión social de los pueblos y de la propia Unión que ha hecho de su espacio un marco común y muy similar en tributos locales.

Singularmente debemos destacar la creación del nuevo tributo local en España, muy recientemente, en el año 2002, que grava a los grandes inmuebles singulares o especiales y que hasta la fecha gozaban de una protección estatal, premiando su afectación territorial mediante la aplicación de impuestos locales para la mejora y subsistencia de los pueblos rurales.

II. EL PODER POLÍTICO Y TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO Y EN ESPAÑA

A) Los Municipios en la Constitución de México de 1917, con sus modificaciones¹

Recogemos la norma concreta constitucional para identificar de forma clara el régimen jurídico y político en que la Constitución regula el “status”, el poder de los Municipios y de forma concreta la potestad de crear y recaudar impuestos.

El poder de los municipios en la Constitución de México:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se ce-

¹ Última modificación publicada en el D.O.F.: 29-01-16.

lebre nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.²

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como

² Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.

el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

- d) *El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos*; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, *podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

B) LOS MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución española, muy joven, de 1978, más general porque contiene principios que luego se desarrollan en leyes estatales y autonómicas:

En España, la Constitución dedica el TÍTULO VIII a la Organización Territorial del Estado y el artículo 137 dispone que El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas

entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Y a continuación el Capítulo Segundo del mismo título lo dedica a la Administración Local, disponiendo en el Artículo 140 que *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*

Sigue la CE regulando el gobierno de las provincias a través de las Diputaciones y cabildos insulares para las islas y asimismo la financiación de las comunidades autonómicas, lo más parecido a estados federales sin serlo, si bien en la actualidad persiste la polémica de tal vez modificar la constitución para dar encaje a Catalunya evitando su declaración unilateral de independencia así como a las demás “nacionalidades históricas” a las que ya nos hemos referido.

Es el Artículo 142 el que establece la financiación local y la declaración de que deben tener suficiencia financiera para hacer bueno el principio de Autonomía municipal constitucional acorde también con la Carta Municipal de la Unión europea.

Pero la CE no regula el funcionamiento y competencias de los Ayuntamientos sino que estos preceptos han sido desarrollados en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que atribuye a los entes locales y provinciales determinadas competencias muy similares a las de la Constitución de México.

La Carta Europea de la Autonomía Local,³ en cuanto que persigue configurar un estatuto común a todos los entes locales europeos, contribuye a la construcción europea, fundamentada en conseguir una unión más estrecha entre los estados miembros, basada en el respeto a los principios de democracia y descentrali-

³ BOE, núm. 47, de 24 de febrero de 1989.

zación del poder público que constituyen su patrimonio común. Según se enfatiza en la exposición de motivos de la Carta Europea de la Autonomía Local, cabe adoptar como punto de partida en el proceso de integración europea la idea de que constituye uno de sus pilares fundamentales “la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

El artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local consagra un concepto común de autonomía local al referir lo que por autonomía local se entiende: “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Por ello la Carta Europea de la Autonomía Local trata de configurar y delimitar esta noción, por referencia a una serie de elementos que cabe caracterizar de esenciales o fundamentales, que citamos:

1. El reconocimiento de la autonomía local como derecho de la colectividad local.
2. La extensión del ámbito de la autonomía local a la ordenación y gestión “de una parte importante de los asuntos públicos”, que permite superar el estricto acartonamiento de las entidades locales en la gestión de los asuntos “estrictamente locales”.
3. La apelación a la Ley como instrumento normativo de atribución y distribución de competencias.
4. La proclamación del principio de libre administración.
5. La vocación de satisfacer los derechos e intereses de la comunidad local.

Traspuesta esta Carta Local, en el caso de España no solo la constitución reconoce estos principios sino la ley de 1985 de Régimen local estatal y las leyes de régimen local de cada una de

las Comunidades Autónomas en el ámbito de su territorio, copia muchas veces de la ley estatal y desde luego sin que puedan contradecirla, con una especialidad clara: Los territorios forales del País Vasco y Navarra.

C) DIFERENCIAS SUSTANCIALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO Y ESPAÑA EN CUANTO AL PODER LOCAL

- Ambas constituciones recogen el principio de autonomía municipal, más extenso y profundo en España, que además está avalado por la legislación de la Unión europea
- La C. de México enuncia y también desarrolla el poder concreto de los municipios y en especial se recoge como principio constitucional el poder tributario sobre los bienes inmuebles como un ingreso municipal.
- En la C. española lo único que se recoge como principio esencial es la autonomía local y la potestad de financiarse con tributos, de acuerdo con las leyes, leyes que luego se han dictado como desarrollo “*ex novo*” del principio de autonomía local política y financiera.

III. LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL Y EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS BIENES INMUEBLES EN MÉXICO Y EL PARALELISMO EN LA TRIBUTACIÓN LOCAL DE ESPAÑA

A) EN EL ESTADO FEDERAL DE MÉXICO

Podemos afirmar, de entrada, que es un país con no pocos impuestos y de forma particular, por lo que interesa a este trabajo a

nivel de tributación municipal, a diferencia de España, ya la propia Constitución mexicana establece, y luego el Gobierno desarrolla, principalmente los siguientes impuestos:

- Impuesto Predial
- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Transmisión de Dominio
- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educativo
- Impuesto para el Fomento Turístico, Desarrollo Integral de la Familia y Promoción de la Cultura
- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos
- Impuesto para el Mantenimiento y Conservación de las Vías Públicas
- Impuesto por Alumbrado Público
- Impuesto de Plusvalía

Los sujetos pasivos, o para mejor identificación los contribuyentes, resultan ser dos grandes grupos, las consideradas personas morales (empresas, sociedades, etc.) y cómo no, las personas físicas.

Dicho lo anterior, como de lo que se trata en este trabajo es establecer el paralelismo de México y España, tratándose de bienes inmuebles, nos referiremos de continuo al *impuesto predial, en México, como tributo que grava la propiedad inmobiliaria y al impuesto sobre bienes inmuebles (abreviadamente IBI) en España, que sería el equivalente.*

Se pone así de manifiesto lo que sucede en la generalidad de los países, seguro en toda Europa y probablemente en buena parte del resto de los países del mundo: quien ostenta la titularidad de un bien inmueble, sea rústico, urbano, y se destine a finca, vivienda, local comercial, etc., debe pagar al Estado un tributo por ello.

El paralelismo político de México y España tiene bastantes similitudes sobre todo desde que en el año 1978 España aprobara por referéndum mayoritario de sus ciudadanos, la actual Constitución, tras una larga etapa de dictadura en la que el Estado controlaba todo y los municipios carecían prácticamente de tributos propios.

La Constitución de México reconoce tres niveles diferenciados de gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

B) EN EL CASO DE ESPAÑA

También la Constitución española de 1978 reconoce tres niveles diferenciados, las autonomías o regiones, verdaderos estados federales en la práctica por la cantidad de competencias que ejercen directamente, y los Municipios a quienes se les reconoce autonomía política y fiscal para poder ejercer el poder local, el más próximo al ciudadano.

Sin que España sea un Estado Federal, como sucede en México, dadas las peculiaridades de sus diferentes regiones, sus diferentes idiomas, su diferencia geográfica con multitud de costa y alta montaña, tras la dictadura se pretendió favorecer un “estado de las autonomías” a medio camino entre el estado federal de Alemania y un estado centralista como el francés.

Así regiones como Cataluña, Galicia y País Vasco que además tenían una lengua propia, el catalán, el gallego y el vasco, fueron las primeras en acceder a un autogobierno por una vía de reconocerles como “territorios históricos”, y el resto de las regiones aunque más tarde, hoy gozan de un autogobierno similar al de los “*landers*” alemanes, si no más.

Dentro de aquellas autonomías históricas, solo una, el País Vasco, conserva y así se lo reconoció la constitución, un tratamiento fiscal especial y diferente, de modo que si a nivel de toda España la Ley reguladora de la fiscalidad de los ayuntamientos es la denominada Ley de Haciendas locales, en aquellos territorios

Vascos y también en Navarra, rigen las normas forales propias que a decir verdad son muy similares a la ley estatal de las haciendas locales.

El denominador común de todas ellas es que tanto el Estado como los Gobiernos y Parlamentos autonómicos reconocen y han establecido un impuesto vertebral como es el Impuesto sobre los bienes inmuebles, que en el territorio de Navarra conserva la tradicional denominación de impuesto sobre las contribuciones.

Este tributo municipal generalizado y obligatorio en todo el territorio español, ha venido además avalado por la conversión o reunificación de los países de la vieja Europa, en lo que hoy conocemos la Unión Europea, desde la firma en Roma en 1957 del “Tratado CEE” y en la actualidad y desde 1992 “Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea” y hoy “tratado de la unión europea”.

El Funcionamiento de la Unión europea tiene aun mucho recorrido todavía por delante, dadas las continuas crisis políticas en el territorio de la Unión y los movimientos populistas nacidos en los últimos años que pretenden volver a que cada país funcione como estado único y conserven las viejas monedas , ignorando la importancia que ha tenido la creación de una única moneda europea, el Euro , que ha servido entre otras cosas para unificar la forma de vida, la economía, y también la tributación uniforme de todos los países integrantes de la Unión.

Lo que aquí nos interesa es la regulación tributaria de los ayuntamientos y singularmente en España es otra Ley especial, la Ley de Haciendas Locales,⁴ mediante la primera ley democrática 38/1988 y en la actualidad el texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo.

Es precisamente esta Ley la que establece como el principal tributo el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuya novedad desde

⁴ Consultada en: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>>, el 31 de enero de 2017.

su reforma en 2002 es la consideración de tres clases de bienes inmuebles, solo a efectos catastrales y tributarios:⁵

- a) Inmuebles rústicos
- b) Inmuebles urbanos
- c) Inmuebles de características especiales, auténtica novedad, dado que los anteriores inmuebles ya venían desde siglos reconociéndose como tales y sometidos a tributación estatal en la época de la dictadura de Franco con una participación a los ayuntamientos y ahora exclusivamente municipal desde la Ley 39/1988 y en la actualidad en el Texto Refundido de 2004 ya citado.

Por la importancia y porque podremos exponer las diferencias con México, es por lo que dedicamos más adelante todo un apartado.

IV. LA CONCRETA IMPOSICIÓN LOCAL A LOS BIENES INMUEBLES EN ESPAÑA TRAS LA REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión europea, nacida en los años 1950 mediante el denominado Tratado de Roma, hoy engloba, aunque en pleno desarrollo político social y económico, a los estados dentro del espacio europeo, entre ellos España, y sin que exista una Constitución común y General, la norma jurídica plena es el Tratado hecho en Maastricht, el siete de febrero de mil novecientos noventa y dos y la propia Comisión y Parlamento europeo dicta sus propias Directivas de cumplimiento obligado para los estados miembros, disponiendo

⁵ Cfr. QUERALT, Juan Martín, “La participación en los tributos de los estados y de las comunidades autónomas”, *Tratado de Derecho Municipal*, MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), 3ª ed., Madrid, Iutel, 2011.

de un Tribunal, el de Luxemburgo para sentenciar cualquier diferencia con los estados miembros.

Dentro de la Unión se han regulado los conocidos como Sectores Regulados, que no son sino amplios sectores económicos en el ámbito de la energía, gas, transporte, etc.; cada uno de los cuales tiene su propia normativa en la Unión a través de Directivas que los Estados vienen obligados a transponer mediante leyes propias, si bien la falta de ello no impide el cumplimiento de aquellas.

Varios de esos sectores han sido afectados por una nueva e importante tributación municipal, fruto de la creación de nuevos tributos locales y de la propia fuerza de los ayuntamientos dotados como se ha dicho de autonomía fiscal, financiera y política.

Lo que aquí interesa es que los Ayuntamientos deben tener el mismo tratamiento o muy similar en el espacio de la Unión Europea y por ello atenerse a las normas de la Unión europea y en esta materia a la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 que constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional.

V. SIMILITUDES Y OPORTUNIDADES EN LA IMPOSICIÓN INMOBILIARIA: EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES EN ESPAÑA, SIMILAR AL PREDIAL DE MÉXICO Y LA ORIGINAL Y EFECTIVA CREACIÓN DEL NUEVO IMPUESTO MUNICIPAL ESPAÑOL A LOS BIENES INMUEBLES DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES POR LEYES 48/2002 Y 51/2002

Es vieja en España la concepción tributaria del pago de “contribuciones territoriales rústicas y urbanas”, primero como tributo netamente local y en épocas de absolutismo o dictaduras como

impuesto del propio Estado del que una parte en forma de recargos al titular, llegaban mermados a los ayuntamientos.

A) EL IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES EN ESPAÑA: IBI

El nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI) es de reciente creación en España, ya que sustituyó a las viejas contribuciones estatales rústicas y urbanas, y fue creado por la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, en vigor desde el año 1990, y modificada luego por la Ley 51/2002.

Nuestro IBI grava la propiedad de los bienes inmuebles, pero también a los concesionarios de los mismos, los usufructuarios y los que tienen sobre ellos por ejemplo derecho de habitación.

Es un tributo cien por cien municipal y sólo municipal, de carácter real que grava el valor de mercado de los bienes inmuebles y además de forma genérica de modo que sólo dejan de tributar los bienes destinados a la defensa nacional, seguridad ciudadana, servicios educativos y penitenciarios y los de instituciones tales como la Iglesia, terrenos de dominio público, pero con el condicionante de que lo sean de dominio público y además gratuito, con lo que cualquier bien otorgado mediante concesión, no es gratuito por pagar un canon o arriendo, ampliándose mucho el ámbito de los bienes sujetos al tributo local

Junto con la Ley dicha, se resalta la propia regulación del catastro, encargado de elaborar las bases imponibles tomados de los valores catastrales, Ley del Catastro Inmobiliario 48/2002, que además de actualizar la regulación del IBI, creó la figura de los Bienes Inmuebles de Características Especiales que abreviadamente aquí conocemos como los BICES, y que hoy se halla regulado todo el proceso de gestión catastral y gestión tributaria en los Textos refundidos aprobados por Reales Decretos Legislativos 1/2004 y 2/2004 de 5 de marzo, respectivamente.

El Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, establece que a los efectos del IBI tendrán la consideración

de bienes inmuebles rústicos, de bienes inmuebles urbanos y de bienes inmuebles de características especiales los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

Así, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, en relación a los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales, establece lo siguiente:

- Los bienes inmuebles se clasifican catastralmente en urbanos, rústicos o de características especiales. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.
- Los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble.

En su artículo 8 define los Bienes inmuebles de características especiales como:

1. Los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble.

2. Se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos:

- a. Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado de petróleo, y las centrales nucleares.
- b. Las presas, saltos de agua y embalses, incluidos su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.
- c. Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.
- d. Los aeropuertos y puertos comerciales.

El Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, el cual en su artículo 23 se prevé, lo siguiente:

1. A efectos de su incorporación al Catastro, el conjunto complejo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, sea susceptible de calificarse como bien inmueble de características especiales se entenderá como un único bien inmueble, con independencia de que pueda estar integrado por uno o varios recintos o parcelas o de su configuración territorial, en caso de estar situado en distintos términos municipales.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se consideran bienes inmuebles de características especiales, por constituir un conjunto complejo de uso especializado y reunir las demás condiciones establecidas en el apartado 1 del citado artículo, los siguientes inmuebles:

Grupo A. Integran este grupo los siguientes bienes inmuebles:

A.1 Los destinados a la producción de energía eléctrica que de acuerdo con la normativa de regulación del sector eléctrico deban estar incluidos en el régimen ordinario. No obstante, los bienes inmuebles destinados a la producción de energía hidroeléctrica sólo se integrarán en este grupo cuando, no estando incluidos en el Grupo B, superen los 10 MW de potencia instalada. En este último supuesto, también formarán parte del inmueble los canales, tuberías de transporte u otras conducciones que se sitúen fuera de las parcelas, incluido el embalse o azud, y que sean necesarias para el desarrollo de la actividad de obtención o producción de energía hidroeléctrica.

Grupo B. Integran este grupo los embalses superficiales, incluido su lecho o fondo, la presa, la central de producción de energía hidroeléctrica, el salto de agua y demás construcciones vinculadas al proceso de producción, así como los canales, tuberías de transporte u otras conducciones que se sitúen fuera de las parcelas y que sean

necesarias para el desarrollo de la actividad de obtención o producción de energía hidroeléctrica, siempre que tengan las dimensiones o capacidad de embalse o de desagüe propios de las grandes presas conforme a lo dispuesto en la normativa sectorial. En todo caso, se exceptúan los destinados exclusivamente al riego.

La normativa invocada establece el trámite de lo que conocemos como gestión catastral, llevada a cabo directamente en estos casos por la Dirección General del Catastro (Ministerio estatal de hacienda) o por delegación las Gerencias del Catastro, territoriales o regionales, correspondientes al lugar donde se ubican los bienes inmuebles.

El cobro del impuesto que se lleva a efecto mediante la fase denominada de gestión tributaria conforme al Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, corresponde a los sujetos activos del mismo, en este caso a los Ayuntamientos, al tratarse el IBI de un impuesto municipal y obligatorio contemplado en los artículos 60 y siguientes del hoy vigente texto refundido de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, sin que la regulación del tributo exima de su pago a ningún titular o concesionario de los inmuebles, más que a los reconocidos en el art. 62 de dicho Texto refundido (defensa nacional y enseñanza, entre otros), por lo que aunque se trate de inmuebles cuya titularidad la ostenta una Administración pública, los mismos están gravadas con dicho tributo y se constituyen por imperativo de la Ley en “sujetos pasivos” de dicho impuesto obligados en consecuencia, a título de contribuyentes, al pago de las cuotas resultantes reguladas por las ordenanzas municipales correspondientes. Solo se exime del pago del IBI a los inmuebles destinados a la defensa nacional, a la enseñanza, entre otros.

El artículo 137, 140 y concordantes de la propia Constitución, dejó claramente establecido el principio de autonomía municipal, fiscal, financiera y política con potestad de aplicar los tributos creados *ex lege*, como es el caso de los comprendidos en la Ley de

Haciendas Locales, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo y en especial el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

En el caso concreto de las presas y embalses, cuando el titular de los bienes inmuebles es el Estado, ha venido siendo titular catastral y obligado al pago del IBI, y ello desde que el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de enero de 1998 así lo determinase, en un Recurso de Casación en Interés.

Es el caso de que constituyendo una obligación legal y además ratificada por el Tribunal Supremo, las cuotas tributarias del IBI de las presas y embalses y otros bienes inmuebles (Aeropuertos, etc...) deben ser satisfechas a los Ayuntamientos en cuyos territorios se asientan, y así se ha venido sucediendo con regularidad desde el año 1993 con las sucesivas reformas y cambios habidos en la legislación.

B) LOS BIENES INMUEBLES AFECTADOS POR EL NUEVO IMPUESTO: IBI-BICES

Acabamos de enumerar cuales son los nuevos BICES o Bienes inmuebles especiales con tratamiento diferenciado, con padrón distinto y con un tipo impositivo bastante elevado, el 1,3% a diferencia de los bienes rústicos y urbanos que no llegan al 0,4%.

Recordamos que estos bienes son:

- centrales de producción de energía eléctrica (hidroeléctricas y saltos de agua, centrales térmicas, solares, fotovoltaicas y eólicas, centrales nucleares)
- Producción de gas
- Autopistas de peaje
- Puertos comerciales y aeropuertos
- Refinerías de petróleo

C) CUANTIFICACIÓN EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS A LOS MUNICIPIOS POR EL NUEVO IMPUESTO A LOS INMUEBLES ESPECIALES

En la actualidad en España estos tipos de bienes hasta la Ley 39/1988 no tributaban, es decir no pagaban tributos a los ayuntamientos por las viejas contribuciones hasta la creación del IBI en 1988, pero como tales bienes se hallan en manos de grandes compañías y sectores económicamente muy fuertes, ha costado mucho su implantación y cobro por los ayuntamientos, debido a los continuos recursos debiendo haberse pronunciado nuestro Tribunal Supremo desde 1998 y posteriormente hasta nuestros días en la legalidad de la reforma local de las haciendas locales.

En la actualidad podemos afirmar que en España existen unos 3000 Municipios de los 8000 existentes, que cobran este tributo local importantísimo y cuya hacienda local se halla muy saneada dado que la media de ingresos por cada uno de los BICES supone unos 75.000 €, o lo que es lo mismo, una media del 40% de todo su presupuesto municipal aproximadamente.

Es desde luego una oportunidad nacida de la interpretación del Tribunal Supremo de España que hizo modificar al legislador implementando esta clase de bienes especiales de mucho rendimiento para las empresas y de importantes tributos para los ayuntamientos.

Los datos definen una realidad importantísima para los ayuntamientos en materia de ingresos locales con el nuevo impuesto; así dada la dualidad del mismo en su funcionamiento en la que por un lado el Estado central pone en tributación los BICES, procede a su valoración de Aeropuertos, puertos, centrales eléctricas etc.... y a fijar la Base Imponible de los mismos y estos datos los recoge en el denominado “Padrón De Bienes Inmuebles De Características Especiales (BICES)” que a su vez son remitidos a todos los Ayuntamientos en cuyo territorio se halan alguno de estos inmuebles, y éstos a su vez aplican el tipo impositivo, normalmente un 1,3% a la base imponible obteniendo de esa forma la cuota tributaria que es notificada ya por los ayuntamientos a

los sujetos pasivos para que procedan al pago en la Hacienda local correspondiente.

En España hay muchos BICES y constituyen el primer ingreso municipal:

| | |
|--|--------|
| A1 Producción de energía eléctrica | 131 |
| A2 Gas | 5 |
| A3 Refino de petróleo | 12 |
| A4 Centrales nucleares | 12 |
| A5 Parques eólicos | 1394 |
| A6 Huertos solares | 4172 |
| B Presas, saltos de agua y embalses | 1283 |
| C Autopistas, carreteras y túneles peaje | 512 |
| D1 Aeropuertos | 71 |
| D2 Puertos comerciales | 74 |
| Total | 7.666. |

Fuente: Dirección General del Catastro de España⁶

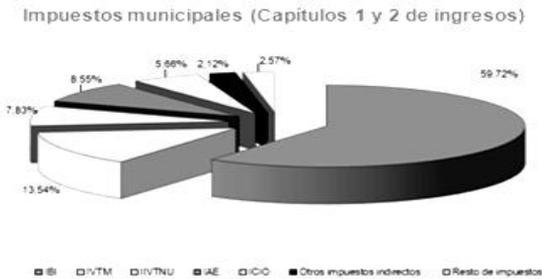
⁶ Consultada en: <<http://www.catastro.meh.es>>, el 31 de enero de 2017.

Esto supone una media de unos 150.000€ de ingresos directos por Ayuntamiento afectado, teniendo en cuenta que los más de 7000 BICES están repartidos en dos o más ayuntamientos.

No ha sido fácil la implantación del nuevo tributo local, ya que afectando como afecta a grandes compañías públicas y privadas (en España todos pagan IBI incluso el Estado, salvo los inmuebles destinados a la Defensa nacional y a la enseñanza) estas grandes empresas han desatado una batalla jurídica ante los Tribunales contra valoraciones, cuotas tributarias, bases, etc... de los BICE, debiendo haber sido el Tribunal Supremo el que diez años más tarde pacificó y en definitiva convalidó la modificación legislativa y la implantación del nuevo IBI BICES desde el año 2003, es decía hace ya quince años.

El modelo español de los BICES se estudia en Portugal y creemos que es exportable a todos los países de economía libre de mercado entre ellos naturalmente a México puesto que fácilmente se comprenderá que en definitiva estos impuestos son repercutidos por las compañías pagaderas en el recibo de los servicios que prestan, sin que en el monto de sus facturación suponga más del 5% anual, según datos de España, extrapolables a cualquier país con un escaso margen de error.

Municipios SIN BICES



Municipios CON BICES



VI. EL PARALELISMO ENTRE EL IMPUESTO PREDIAL Y EL IMPUESTO ESPAÑOL SOBRE BIENES INMUEBLES

En España la incidencia recaudatoria del IBI es inmensa de modo que como se ha visto en los gráficos anteriores, los Ayuntamientos dependen sustancialmente de este tributo; sin él no podrán subsistir, dado que en España casi el 90% son municipios menores de 10.000 habitantes y no pueden participar en los grandes tributos del Estado, sociedades, renta, etc...ni en los de las Comunidades autónomas, especie de estados federales, transmisiones y sucesiones, y ni siquiera tienen como obligatorios otros tributos como el de plusvalía reservado solo a los grandes municipios.

En México también el Impuesto predial es el más importante pero ya se ha visto que a diferencia de España, la tributación predial de los aeropuertos, puertos, autopistas, centrales de producción de energía, no tiene un tratamiento “especial” como en

España, perdiéndose en México la oportunidad de obtener con el impuesto predial que podría ser “especial” una gran suma de ingresos para los municipios.

En México la recaudación del tributo representa cerca del 0,2% del PIB y en España donde crece el PIB el 3,2% saliendo ya de la crisis de 2008, representa casi el 2% del PIB y además se halla en período de subida por adecuación de los valores catastrales a los de mercado.

El resultado recaudatorio del impuesto predial en México viene dado por un complejo proceso de considerar el valor del suelo y de las construcciones de los inmuebles sujetos, a través de un área de valor, otro tipo de valor por el enclave del predio y un valor denominado “corredor” a través de las similitudes de los predios colindantes.

En España con un Catastro mucho mas moderno, actualizado y optimizado desde el año 1990 y perfeccionado con la Ley del Catastro de 2002 (Ley 48/2002, luego Texto Refundido de 5 de marzo de 2004) y en constante reforma, no hay año que no se actualicen los valores mediante la ley general de presupuestos del Estado para todo el territorio español, se ha llegado a consolidar unos parámetros sobre el suelo y las construcciones que en el suelo urbano ha llegado en muchos casos incluso a pasar del valor de mercado, lo que ha hecho que los Ayuntamientos incrementasen aun mas su recaudación.

Además en España se ha perfeccionado mucho la recaudación y optimizado hasta valores de casi el 80% de recaudación respecto de los recibos del IBI emitidos en cuanto a la doble gestión del tributo: La gestión catastral patrimonio del estado, evitándose así diferencias y desigualdades de valores en función de la comunidad autónoma de que se trate y la segunda gestión que se denomina la tributaria atribuida directamente a los ayuntamientos, quienes tienen un margen de maniobra en la fijación de los tipos impositivos mediante horquillas que hacen bueno el principio de autonomía de cada municipio.

Mientras en México el modelo de hallar el valor de los bienes es estimativo, en España se llega a valores catastrales reales

en cuanto a fijación de datos basados en antecedentes de comprobación del valor real de las transmisiones escrituradas y el tratamiento urbanístico de los Ayuntamientos a terrenos y edificios que aumentan o bajan el valor, todo lo cual se perfila en los servicios catastrales del Estado como un valor prácticamente real al de mercado.

En España el valor catastral sirve como concepto inequívoco aplicable a valores de inmuebles en sociedades y personas físicas para la aplicación de impuestos estatales como el IVA, Impuesto de sociedades etc..., estableciéndose el valor catastral como valor inequívoco salvo prueba en contra, que es muy difícil rebatir.

Ello ha hecho que en los últimos 25 años en España se recauda mucho por el IBI.

El impuesto predial es una forma “teórica” de legitimar el derecho a los servicios públicos y otras mejoras urbanas, que sin embargo no dejan claro con niveles dispares de gobierno, si se puede consolidar la descentralización como forma de organización administrativa, pero políticamente no rentable ya que el aumento de recaudación conlleva descontento de los propietarios.

En España, sin embargo, mediante pronunciamientos el Tribunal Constitucional desde 1980 a 2010 ha quedado pacificado como impuesto solo de los ayuntamientos, ni siquiera de otras organizaciones territoriales municipales como diputaciones provinciales o mancomunidades.

En México los ayuntamientos proponen las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria pero están limitados, no tienen autonomía tributaria para determinar sus impuestos, ya que se hallan supeditados a que estos sean aprobados por el poder legislativo del nivel intermedio de gobierno.

En España el valor catastral aumenta sustancialmente por el aumento del valor del suelo y en México se toma muy en cuenta

como referencia la inflación, mediante lo cual se deja muy inmóvil la recaudación municipal.

VII. CONCLUSIONES

Primera. Los impuestos a la propiedad inmobiliaria se hallan generalizados en todo el mundo pero al final recaen sobre propiedades privadas de uso habitual y doméstico

Segunda. El nuevo impuesto español a la propiedad inmobiliaria de bienes especiales recaen en grandes compañías explotadoras con grandes beneficios, cuya implantación puede hacer que bajen los tipos a los ciudadanos particulares y la diferencia de ingresos se cobre sobradamente con el IBI de los BICES.

Tercera. Las reformas legales que ello comportan deberían hacerse mediante acuerdos con las empresas pero sin miedo a que falten los mismos y deben ser los parlamentos quienes aprueben estas medidas tributarias nuevas dejando en definitiva al poder judicial lo bondad del resultado.

Cuarta. En ambos países, España y México los antecedentes históricos del origen de estos impuestos a la propiedad, datan de siglos, en México al parecer fueron creados en la región en la época prehispánica con la fundación de Tenochtitlán en el S. XIV: Parece que los aztecas conquistaron territorios vecinos e impusieron contribuciones para enriquecerse.

Quinta. México tiene una gran oportunidad cual es adoptar un sistema inmobiliario en los tributos locales y gravar directamente los inmuebles dedicados a sectores como el transporte (autopistas, aeropuertos) el energético como las presas, embalses, centrales nucleares, térmicas, ciclos combinados, los puertos deportivos, etc..., como lo es en España desde el año 2002 con el consiguiente reparto justo de incremento de impuesto predial a empresas titulares o concesionarias de inmuebles con un poder adquisitivo grande pues se tratan de multinacionales.

Sexta. Dentro de los tres niveles de gobierno en México, debería reservarse únicamente a los Estados Federales la recaudación clara e igualitaria para todos los municipios dejando a éstos la potestad de aprobar no los valores sino el tipo impositivo dentro de un margen de maniobra en función del tipo de ayuntamiento, el desarrollo social y económico que supongan partir de valores similares pero de cuotas mayores en función de las zonas más desarrolladas y donde la actividad inmobiliaria represente una gran riqueza.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GONZALO MIGUELÁÑEZ, Javier, “el IBI de las grandes infraestructuras hidráulicas”, España, Thomson-Aranzadi, 2007.
- GONZALO MIGUELÁÑEZ, Javier, “Los bienes inmuebles de características especiales en las Haciendas locales”, España, BOSCH, 2011.
- Fondo documental de la Dirección General del Catastro*, Ministerio de Hacienda de España.
- POVEDA BLANCO, Francisco, *Los impuestos municipales*, 2ª ed., España, Editorial Tecnos/Fondo documental archivo del Consejo General del poder Judicial de España.
- QUERALT, Juan Martín, “La participación en los tributos de los estados y de las comunidades autónomas”, *Tratado de Derecho Municipal*, MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), 3ª ed., Madrid, Intel, 2011.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.
- ROMERO FLOR, Luis María, *La liquidación de los tributos locales. Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda municipal*, España, Thomson-Aranzadi/Fátima Pablos Mateos.
- SÁNCHEZ GARCÍA, Nicolás, *Tributos locales 2017. Comentarios y casos prácticos*. Centro de Estudios Financieros.

