

LA REFORMA DE LAS BONIFICACIONES POTESTATIVAS EN LOS IMPUESTOS LOCALES - IBI, IAE E IIVTNU

José Miguel MARTÍN RODRÍGUEZ
Becario de investigación. Universidad Pablo de Olavide

Recibido 20.11.2013 / Aceptado 12.12.2013

RESUMEN¹: Con un margen de apenas un año se han publicado dos textos legales (la Ley 16/2012 de 27 de diciembre y la Ley 16/2013, de 29 de octubre) que contienen, entre otras muchas medidas tributarias, una importante reforma en materia de Haciendas Locales. En concreto, estos textos introducen una nueva bonificación potestativa de hasta el 95% de la cuota en tres figuras fundamentales de la fiscalidad municipal (IBI, IAE e IIVTNU), si recaen sobre actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Extender esta bonificación potestativa (prevista anteriormente en el ICIO) a estos impuestos supone un cambio sensible en el escenario de competencia fiscal entre los municipios. A la par, creemos que pone en riesgo la autonomía local que pretende incentivar, así como la propia suficiencia financiera de las entidades locales.

PALABRAS CLAVE: haciendas locales, IBI, IAE, bonificaciones, competencia fiscal, discrecionalidad.

ABSTRACT: In less than a year Spanish Parliament has passed two laws (Law 16/2012 of December 27th and law 16/2013, of October 29th), than contain, among many other tax measures, a major reform of municipalities tax system. In particular, the laws introduced a new optional tax relief of up to 95% of tax liability in three key

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de I+D+i DER2011-25520 "Competencia fiscal y sistema tributario: un análisis multinivel" (Proyecto COMFISTAM), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (convocatoria de 2011), del que es investigador principal el Prof. RAMOS PRIETO, Jesús.

figures of the municipal taxation: IBI (Property Tax), IAE (tax on commercial and professional activities) and IIVTNU (Tax on the Increase in Value of the Urban Land), if they are levied on economic activities that are declared of municipal usefulness or special interest under certain social, cultural, historical-artistic or employment circumstances that would justify such a declaration. The extension to this taxes of this optional tax relief (previously stated in ICIO, tax on construction, installations and building works) implies a noticeable change in the fiscal competition framework among Spanish municipalities. At the same time, we believe that this reform puts at risk the same local autonomy that it (theoretically) tries to enhance and diminishes the financial resources of local entities.

KEY WORDS: municipalities tax system, property tax, tax on commercial and professional activities, tax relief, tax competition, discretionary power.

El 28 de diciembre del año 2012 se publicaba en el BOE la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Para no faltar a la costumbre, esta ley de cierre de año contenía un sinfín de disposiciones fiscales que nos obligó a repasar con detenimiento los boletines de novedades fiscales al inicio del año 2013. Este mismo año y con la misma numeración veía la luz la Ley 16/2013, de 29 de octubre por la que se establece determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, un texto que reúne características muy similares. De nuevo nos encontramos ante una ley extensa con un gran número de modificaciones en varias figuras de nuestro sistema tributario. Incluso, recoge la creación de dos nuevos impuestos medioambientales estatales: el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (artículo 5) y el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica (artículo 10).

En esta breve exposición destacaremos especialmente las reformas que ambas leyes introducen en 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 (LHL). En concreto, la creación en tres figuras capitales de la imposición propia municipal, Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), de nuevas bonificaciones potestativas de hasta el 95% sobre las cuotas de dichos impuestos cuando exista diferente vinculación con actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

En el caso del IBI dicha bonificación, contenida en el artículo 14.4 de la Ley 16/2012 se ha incluido en el artículo 74.2 quáter LHL y recae sobre los inmuebles en que se desarrollen las actividades económicas declaradas de especial interés o utilidad pública para el municipio. En el IAE, la bonificación (prevista en el artículo 14.5 de la Ley 16/2012) se plasma en el artículo 88.2 e) LHL y se aplica, obviamente, directamente sobre los sujetos pasivos del impuesto que realizan dichas actividades económicas, aunque solo sobre aquellos que tributen por cuota municipal. De este modo, el alcance de la bonificación excluye un gran número de sujetos pasivos que tributan por cuota provincial o nacional. En el caso de IIVTNU, la bonificación se ha incluido vía artículo 7. Primero de la Ley 16/2013 y contempla la creación de un nuevo apartado 5 al artículo 108 LHL. Esta bonificación potestativa se podrá aplicar sobre las transmisiones de terrenos o la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio de terrenos, sobre los que se desarrollen dichas actividades económicas.

Uno de los aspectos más importantes de estas bonificaciones es que están sujetas a la declaración de especial interés o utilidad municipal por el Pleno de la Corporación, previa solicitud del sujeto pasivo; una declaración que requiere el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros. Al respecto hay que señalar que con anterioridad a estas dos reformas, la LHL ya recogía una bonificación casi idéntica en el ICIO que ha generado una gran conflictividad, especialmente respecto a la discrecionalidad del Pleno para conceder dicha declaración de especial interés o utilidad municipal.

Al respecto, siempre en el ámbito del ICIO (cuestiones que consideramos extensibles *mutatis mutandis* al funcionamiento de las nuevas bonificaciones), el Tribunal Supremo ha señalado que las Corporaciones Locales gozan de una gran

discrecionalidad, tanto para determinar el volumen de la bonificación (con un margen del 0 al 95%), como sobre las condiciones para la aplicación de la misma (STS de 5 de mayo de 2009, FD cuarto). No obstante, dicha bonificación tiene carácter objetivo por lo que una vez configurada en la pertinente ordenanza, si concurren en el caso concreto las circunstancias objetivas para disfrutar de la misma, el sujeto que solicita la declaración de especial interés o utilidad municipal tiene derecho a la misma.

En resumidas cuentas, si el Pleno no declara, tras la petición del sujeto pasivo, el especial interés o utilidad municipal de una determinada actividad económica en un supuesto igual a situaciones anteriores (siendo crucial en estos casos el precedente) o que objetivamente entre dentro del marco definido en la ordenanza, el sujeto puede acudir a la vía jurisdiccional para que se reconozca este especial interés o utilidad municipal (y poder gozar, por tanto, de las correspondientes bonificaciones asociadas a dicha declaración). Así, la aparente discrecionalidad del ayuntamiento para conceder este tipo de bonificaciones no es tal, pues está sujeto no solo al precedente (STSJ de Aragón 451/2009 de 30 de junio), sino también a aquellos supuestos, en los que concurren objetivamente las circunstancias de interés o utilidad pública descritas en la ordenanza (TSJ de Madrid en su Sentencia 651/2010 de 15 de junio, FD tercero).

Por un lado esta limitación a la discrecionalidad podemos considerarla positiva, ya que reduce las posibilidades de emplear estas bonificaciones de forma espuria, favoreciendo a determinadas actividades frente a otras. Sin embargo, el carácter objetivo de la bonificación comporta un importante riesgo. Si los ayuntamientos incorporan estas bonificaciones de manera excesivamente amplia a sus ordenanzas fiscales pueden provocar un aluvión de peticiones que comprometa su recaudación en figuras capitales para su sostenibilidad financiera.

Otro aspecto que ponemos bajo vigilancia es la potencial competencia fiscal para atraer actividades económicas que pueden generar bonificaciones potestativas de tanto calado entre los municipios. Aunque a simple vista (así se afirma en las exposiciones de motivos de ambos textos legales) estas reformas fomenten la autonomía local, ya que permiten a los municipios estimular actividades de especial interés o utilidad, creemos que existe un claro riesgo de que grandes empresas empleen estas

bonificaciones para negociar al mejor postor la instalación de una actividad económica (o peor aún, el traslado de actividades en marcha) con diferentes municipios.

De hecho, no olvidemos que la Ley 16/2012 ha recibido coloquialmente el sobrenombre de "Ley Adelson" porque recoge en su articulado algunas de las condiciones que el magnate Sheldon Adelson habría impuesto para el establecimiento del proyecto Eurovegas en nuestro país. Entre ellas podemos situar, sin duda, acceder a estas bonificaciones en los elevados impuestos municipales que debería afrontar su macrocomplejo de ocio (principalmente IBI e IAE).

Lejos de hacer un favor al conjunto de las entidades locales, creemos que en poco tiempo la mayoría de los grandes proyectos emplearán esta "autonomía local" para negociar a la baja las condiciones fiscales de su instalación. Al final, la suficiencia financiera de las entidades locales en su conjunto se verá perjudicada. La autonomía local se venderá al mejor postor.

En conclusión, creemos que el legislador español mediante las últimas leyes 16/2012 y 16/2013 ha realizado, de forma bastante soterrada, una reforma sensible del marco tributario de las Haciendas locales. Aunque las bonificaciones contempladas en estos textos sobre tres figuras capitales de la tributación local (IBI, IAE e IIVTNU) sean potestativas, el impacto económico sobre las arcas municipales, de emplearse de manera frecuente, puede ser muy relevante. Además, dicho carácter potestativo puede fomentar la competencia fiscal entre los municipios. No obstante, lejos de fomentar la autonomía local, creemos que estas reformas ponen a los municipios en su conjunto (especialmente aquellos de menor tamaño) en una posición negociadora más débil de cara a atraer actividades económicas a su territorio. Al final, las empresas de mayor tamaño serán las verdaderas beneficiadas, pues no nos cabe duda que presionarán a varios municipios hasta conseguir que alguno recoja en sus ordenanzas estas bonificaciones.

Por todo ello, les recomendamos estar atentos a la inclusión y empleo de estas bonificaciones potestativas en el futuro cercano.

