CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES EN LOS MUNICIPIOS CAPITALES DE PROVINCIA. EJERCICIO 2011

El impuesto sobre bienes inmuebles se estableció en la Ley reguladora de las Haciendas locales, de 28 de diciembre de 1988, y vino a sustituir a las antiguas contribuciones territoriales rústicas y urbanas. Se trata de un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles sitos en el término municipal. A tales efectos, los inmuebles se clasifican en urbanos, rústicos y de características especiales. En estos últimos se incluyen, por ejemplo, los puertos comerciales, los aeropuertos, las presas o los saltos de agua.

Tiene como particularidad que es un impuesto de gestión compartida entre la Administración del Estado (Dirección General del Catastro) y la Administración municipal. A la primera le corresponde la gestión del catastro y a la segunda la gestión tributaria del impuesto.

El presente informe se centra en los municipios capitales de provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se ha dividido en tres apartados: la gestión municipal del impuesto, la colaboración de los ayuntamientos con el Catastro y la incidencia del impuesto en los presupuestos de las respectivas Entidades locales.

Gestión municipal del impuesto

El IBI es un tributo de exacción obligatoria para todos los municipios, por lo que podrá ser exigido sin necesidad de aprobar la correspondiente ordenanza fiscal de imposición y ordenación. No obstante, si los ayuntamientos quieren fijar determinados elementos del impuesto deben necesariamente recogerlos en las mismas. En tal sentido, durante el ejercicio fiscalizado, todas las Entidades locales tenían aprobadas ordenanzas específicas para este impuesto.

Se han cuantificado los bienes inmuebles de cada municipio, con su valor catastral y la cuota íntegra:

m €

MUNICIPIOS	AÑO DE REVISIÓN	FINCAS	VALOR CATASTRAL	CUOTA ÍNTEGRA
Almería	2008	165.434	16.021.138,60	52.193,65
Cádiz	1996	73.459	3.430.211,31	34.622,89
Córdoba	1995	238.705	8.999.610,35	66.129,18
Granada	1997	221.012	9.409.802,70	71.977,26
Huelva	2000	110.018	3.191.813,70	33.595,33
Jaén	1997	112.108	3.786.513,63	22.647,61
Málaga	2009	384.464	34.885.920,18	153.438,45
Sevilla	2001	457.049	19.643.765,51	176.184,51

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Se debe tener en cuenta que el valor catastral está directamente relacionado con la fecha de la última revisión catastral. Así, los procedimientos de valoración colectiva más recientes se han producido en los municipios de Almería y Málaga (2008 y 2009, respectivamente), mientras que las ponencias de valores con más antigüedad corresponden a Córdoba y a Cádiz (1995 y 1996).

También, se ha cuantificado, para cada uno de los ayuntamientos, los bienes no sujetos al impuesto, así como las exenciones y las bonificaciones, indicando en cada caso el valor catastral y la cuota íntegra de cada una de las fincas.

Del análisis realizado se puede concluir, por un lado, que algunos ayuntamientos en sus aplicativos de gestión clasifican los supuestos de no sujeción y las exenciones sin sujetarse a lo establecido en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, lo que ha conllevado que, a raíz de la información pedida para esta auditoría, las Entidades locales hayan tenido que actualizar los datos que figuraban en sus registros.

Por otro, la información de los municipios de Almería, Granada, Huelva y Jaén debe ser considerada con suma cautela, pues se han detectado bastantes supuestos de exenciones que no aparecen debidamente clasificadas.

Las Entidades municipales auditadas deben efectuar un esfuerzo para catalogar adecuadamente en sus sistemas informáticos de gestión los distintos supuestos de no sujeción, así como las exenciones del impuesto.

El impuesto recae, en principio, sobre todos los bienes inmuebles ubicados en el término municipal. No obstante, hay dos casos en los que no quedan gravados por este tributo: a) los supuestos de no sujeción y b) las exenciones del impuesto.

Determinados bienes inmuebles no están sujetos al IBI (supuestos de no sujeción), por no cumplirse el hecho imponible del tributo. Tal regulación se incorporó a la Ley de Haciendas locales, en virtud de la reforma operada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre; no obstante, y a pesar del tiempo transcurrido desde el cambio normativo, lo cierto es que en el ejercicio 2011 los ayuntamientos fiscalizados siguen sin catalogarlos adecuadamente, y en sus registros informáticos, por regla general, no tienen bien identificados estos inmuebles.

A su vez, en Huelva y Jaén, y también en determinados casos en Sevilla, los inmuebles del ayuntamiento se incluyen en las listas cobratorias y con posterioridad, les dan de baja por confusión, al coincidir los sujetos de la relación jurídica tributaria. En el caso de Cádiz, se incorporan a las listas cobratorias, pero, a diferencia de los supuestos anteriores, no les dan de baja y, en consecuencia, contablemente siguen figurando como derechos pendientes de cobro.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Esta forma de actuar incide negativamente en la gestión del impuesto, pues se incluyen como documentos de cobro una serie de recibos que, con posterioridad, necesariamente, se deberán dar de baja.

Se recomienda a los ayuntamientos de Huelva, Jaén y Sevilla que antes de aprobar las listas cobratorias depuren adecuadamente sus propios bienes y, en consecuencia, no los incorporen a los documentos de cobro, salvo cuando estén cedidos a terceros mediante contraprestación.

A diferencia de los supuestos de no sujeción, en las exenciones, a pesar de producirse el hecho imponible, la normativa les exime del cumplimiento de la obligación tributaria. La diferencia es que en los primeros -supuestos de no sujeción- no se cumple el hecho imponible del impuesto y en las segundas -exenciones- sí se cumple, pero quedan exentas de la obligación.

Se han cuantificado los inmuebles que no tributan por IBI de la Iglesia Católica (2.159 bienes, con una cuota íntegra de 6.676,77m€) y del resto de confesiones religiosas (99 inmuebles exentos, con una cuota de 506,98m€).

También están exentos los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza en régimen de concierto educativo. En estos casos las Entidades locales pueden obtener de la Administración del Estado la compensación de las cantidades exentas. Todos los ayuntamientos auditados menos Granada solicitan al Ministerio la compensación por colegios concertados. En unos casos, la petición se efectúa todos los ejercicios y, en otros, se realiza cada varios años.

Se recomienda a los Entes fiscalizados que soliciten anualmente la citada compensación y que incluyan en la petición a todos los colegios sujetos a concierto educativo, con independencia de que la exención se le haya otorgado como centro concertado o como entidad sin ánimo de lucro.

Los bienes de las entidades sin fines lucrativos están exentos del IBI, según establece la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. La aplicación de esta exención está condicionada a que la entidad comunique al ayuntamiento que ha optado por el régimen fiscal especial previsto en la Ley y al cumplimiento de los requisitos y supuestos del citado régimen fiscal. En el caso de las fundaciones religiosas deberán aportar, también, certificación de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

De los expedientes auditados -salvo en el caso de Málaga- se desprende que, por regla general, no consta la citada comunicación; si bien, se debe tener en cuenta que, en muchos casos, el otorgamiento de la exención se efectuó con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa citada. Por el contrario, en los supuestos de las fundaciones religiosas, sí suele figurar en el expediente la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En todo caso, los ayuntamientos deben completar los expedientes administrativos y requerir a las entidades que tienen inmuebles exentos la comunicación correspondiente en la que conste que han optado por el régimen fiscal especial previsto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

Determinados bienes, aunque están sujetos al impuesto, pueden obtener una reducción de la cuota tributaria (bonificaciones) en los supuestos previstos en la normativa aplicable.

Todos los ayuntamientos prevén en sus ordenanzas fiscales una bonificación para los titulares de familia numerosa. Con carácter general, salvo en los casos de Córdoba y -en cierta medida- Huelva, en las ordenanzas se exige que los interesados soliciten la correspondiente bonificación.

Se recomienda al resto de municipios que, dada la naturaleza de este tipo de bonificación, faciliten, en la medida de lo posible, su tramitación administrativa de esta bonificación e intenten evitar que los interesados deban solicitarla todos los ejercicios económicos.

La ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Granada recoge una bonificación de carácter social, atendiendo al principio de capacidad económica previsto en el artículo 3.1 de la LGT. El importe bonificado es del 5% de la cuota íntegra y para su obtención los interesados deben cumplir bastantes requisitos. Durante el ejercicio auditado, solamente obtuvieron tal bonificación 20 contribuyentes.

Dado que la bonificación se fundamenta en el principio de capacidad económica de los contribuyentes y que tiene naturaleza social, se recomienda simplificar los requisitos para su concesión, con la finalidad de conseguir que se puedan acoger a la misma un mayor número de personas.

Convenios de colaboración con el Catastro

La Dirección General del Catastro, para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como propias, puede suscribir convenios de colaboración con las Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

De las ocho Entidades locales auditadas, Cádiz no ha realizado convenio con el Catastro, Córdoba ha suscrito uno de cooperación para el mantenimiento de la cartografía del municipio y los seis restantes han efectuado convenios de colaboración. Estos convenios de colaboración permiten delegar a los ayuntamientos la tramitación y aprobación de los expedientes de alteraciones catastrales de orden jurídico (transmisiones de dominio), así como encomendarles la tramitación de las alteraciones de orden físico y económico (nuevas construcciones, ampliaciones, reformas, segregaciones, etc.).

En virtud de los citados convenios de colaboración, durante el ejercicio fiscalizado los ayuntamientos citados han tramitado un total de 64.605 alteraciones jurídicas, físicas y económicas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Por último, se debe reseñar que los ayuntamientos de Almería, Córdoba, Málaga y Sevilla han realizado contratos de servicios con empresas externas para participar en las funciones delegadas o encomendadas por el Catastro.

Incidencia del IBI en los presupuestos de las respectivas Entidades locales

En las Corporaciones fiscalizadas, la gestión y recaudación de los tributos la asume órganos especializados integrados en la propia estructura del ayuntamiento. Por su parte, en Málaga y Sevilla han creado sendos organismos autónomos, GESTRISAM y Agencia Tributaria de Sevilla, que ostentan, entre otras funciones, la gestión y recaudación de los tributos y de otros recursos públicos.

La contabilización de los ingresos tributarios se realiza a partir de la información facilitada por las unidades administrativas de gestión y recaudación. Ahora bien, se debe tener en cuenta que las aplicaciones de gestión y recaudación de las Entidades locales no siempre son compatibles con los programas informáticos de contabilidad. De tal forma, que la información obtenida en los primeros debe ser traspasada a los aplicativos de contabilidad, en unos casos, de forma semiautomática y, en los demás, de manera manual. En consecuencia, los datos de ambos registros no siempre van a coincidir, lo que exige la debida coordinación entre tales departamentos para que en cada momento la información sea lo más coherente posible.

Se recomienda a las entidades fiscalizadas que periódicamente y, sobre todo, al final del ejercicio económico concilien la información de los registros de las aplicaciones de gestión y recaudación con los obrantes en los programas informáticos de contabilidad.

El IBI se contabiliza en el capítulo I del presupuesto de ingresos, en concreto, en los conceptos 112, 113 y 114, según se trate de bienes de naturaleza rústica, urbana y de características especiales.

Solamente los ayuntamientos de Córdoba, Granada y Málaga registran adecuadamente los ingresos por IBI. Los demás no respetan la clasificación por conceptos anteriormente reseñada. En Cádiz y en Sevilla agrupan todos los bienes en el concepto 113. Y en Almería, Huelva y Jaén utilizan solamente dos de ellos.

Con carácter general, no se produce una adecuada coordinación entre las unidades de gestión, recaudación y contabilidad. De tal manera, que las causas de baja de que disponen los aplicativos de gestión y recaudación (duplicidad de recibos, cambios de titularidad, errores en la base imponible, errores en la cuota tributaria, etc.) no están debidamente relacionadas con los supuestos de anulaciones y cancelaciones previstos en la normativa contable.

Se recomienda en general a todos los ayuntamientos que relacionen adecuadamente las distintas causas de bajas que figuran en los diferentes aplicativos de gestión con las causas de anulaciones o cancelaciones previstas en la Instrucción de contabilidad local.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Por otro lado, en Huelva, Jaén y Sevilla, al incluir en las listas cobratorias los propios bienes del ayuntamiento, registran contablemente derechos de cobro que, con posterioridad, deben anular. El procedimiento que siguen es darles de baja por confusión, al coincidir los sujetos de la relación jurídica tributaria. De esta forma, se distorsiona la ejecución del presupuesto, ya que se reconocen unos derechos de cobro que no son tales y que, posteriormente, se deben anular.

Además, en los casos de Jaén y Sevilla las anulaciones no se producen en el mismo ejercicio presupuestario, sino que se efectúan en ejercicios posteriores al del reconocimiento del derecho. Y en el de Cádiz, como se ha dicho, ni siquiera se anulan. En consecuencia, en estos casos, se altera la liquidación del presupuesto y el remanente de tesorería, pues figuran como derechos pendientes de cobro deudas del propio ayuntamiento que, tarde o temprano, habrá que anular.

Estos ayuntamientos deben depurar previamente las listas cobratorias para evitar que se registren como derechos reconocidos cantidades que no se podrán recaudar. Además, en los casos de Jaén y Sevilla deben evitar que las anulaciones se realicen en ejercicios posteriores, pues no solo alteran la liquidación del presupuesto sino también el remanente de tesorería.

Por lo que se refiere a los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, Granada (9%), Cádiz (10%) y Huelva y Jaén (14%) presentan grados de recaudación bastante bajos.

Se recomienda, en especial a los ayuntamientos de Granada, Cádiz, Huelva y Jaén, y en general al resto, que dada la antigüedad de algunos saldos y el bajo grado de recaudación de algunas Entidades, se proceda a incoar los expedientes administrativos necesarios para declararlos incobrables y darlo de baja en contabilidad.

Por último, se ha determinado el porcentaje que representan las deudas de las Entidades públicas por IBI (Estado, Administración autonómica, Entidades locales, universidades, etc.) sobre los derechos pendientes de cobro por este concepto, a 31 de diciembre de 2011. En los municipios de Cádiz y Málaga las deudas de estas Entidades suponen más del 50% de los derechos pendientes de cobro. Por el contrario, en Jaén, Almería y Granada no llegan al 15%.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46