INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA

BONIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS IBI E ICIO

Introducción

En este caso, se ha utilizado el marco estratégico que supone la Agenda Urbana Española y nuestro Plan de Acción Local para bonificar las ordenanzas fiscales como estímulo para mejorar la rehabilitación energética del parque inmobiliario de la localidad.

Cómo es sabido, por una parte, las ordenanza fiscal reguladora del impuesto de bienes inmuebles (IBI) determina los elementos necesarios para calcular la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles, conforme lo dispuesto en el artículo 15.2 del 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 (en adelante RDL 2/2004); y por otra, la ordenanza reguladora del impuesto sobre construcciones y obras (ICIO), establece los elementos necesarios para el cálculo del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, regulado en los artículos 100 y ss., del mismo RDL 2/2004.

El contexto actual, en materia de rehabilitación energética, está marcado por sus antecedentes y comienzan con el artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios y modificada por Directiva (UE) 2018/844, que establece que cada Estado miembro elaborará una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando así, la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo.

En cumplimiento de este mandato, nuestro estado ha desarrollado la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, última actualización en 2020 (ERESEE 2020), que fija como objetivo básico la eliminación de los combustibles fósiles en el sector de la edificación en 2050.[156]

Conforme a la ERESEE 2020 la distribución del consumo de energía se resume del siguiente modo:

En España, el consumo medio de energía para climatización y ACS por vivienda varia de forma drástica en función de la zona climática, pasando de 2.313 kWh/año, en la zona A (más cálida), a 11.504 kWh/año, en la zona E (más fría). Eso determina que zonas climáticas con análogo número de edificios (B y D) tengan consumos globales muy diferentes. El consumo en la zona D se sitúa por encima del doble del correspondiente a la zona B. Lo que conlleva la necesidad de focalizar las intervenciones en determinadas zonas climáticas y tipologías.

---

[156] La ERESEE 2020, ha sido evaluada por el BPIE Buildings Performance Institute Europe, como la mejor de las estrategias nacionales presentadas a la UE en cumplimiento del mandato de la Directiva 2010/31/UE. En el periodo 2020-2030, los objetivos fundamentales de la ERESEE 2020 son: (1) La rehabilitación de la envolvente de 1,2 millones de viviendas, con un ahorro acumulado de energía final durante el periodo de casi 800 ktep y una inversión total estimada de 10.223 M€; (2) La mejora de la eficiencia de más de 3,5 millones de instalaciones de climatización y ACS (1 millón de instalaciones centralizadas y 2,65 millones de instalaciones individuales), con un ahorro acumulado de energía final de casi 4.000 ktep y una inversión total estimada de más de 12.208 M€; (3) La eliminación del carbón como fuente de energía en el sector residencial y la práctica eliminación del GLP y el Gasóleo; (4) La mejora de la eficiencia en los sistemas de calefacción que utilizan biomasa; (5) Incremento moderado de la electricidad y (6) Incremento significativo en términos porcentuales de la energía solar térmica.

Respecto a la normativa estatal, el cambio de orientación en las políticas públicas en materia de vivienda promovido por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante, Ley 8/2013), ha supuesto una apuesta firme a favor del desarrollo de las operaciones de rehabilitación y regeneración urbana, a fin de remover los obstáculos legales y económicos que han venido dificultando su ejecución, hasta ahora, con el objetivo último de convertir dicha actividad en una pieza clave en la recuperación económica y del sector inmobiliario español.

La necesidad de garantizar que el parque edificado español reúna las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y para que los propietarios den cumplimiento al deber de mantener sus inmuebles en condiciones adecuadas de conservación, se ha unido el compromiso del estado español de cumplir con las exigencias comunitarias en materia de eficiencia energética fijadas en el "Paquete 20-20-20" de "Energía y Cambio Climático" y concretadas en la Directiva 2012/27/UE, y reformuladas en los Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española. Es precisamente esta Agenda, la que el Ayuntamiento de Alfaro está utilizando para definir su Plan de Acción y en consecuencia su estrategia para los próximos años.

Para posibilitar el cumplimiento de estos objetivos, especialmente en lo que se refiere a la realización de inversiones para la rehabilitación en materia de eficiencia energética de edificios residenciales por parte de sus propietarios, se ha revelado como condición esencial que las Administraciones Públicas competentes adopten medidas de fomento que incentiven la realización de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana pretendidas.

Precisamente por eso, tanto la Administración estatal como las Administraciones autonómicas, vienen aplicando desde hace unos años y, especialmente, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 8/2013, medidas de impulso y promoción de las actuaciones de rehabilitación de viviendas que se acometan con criterios de eficiencia energética, a través, fundamentalmente, de la concesión de subvenciones y otras formas de financiación privilegiada dirigidas a los promotores de la actuación.

Con este propósito, el Plan de Acción Local para Alfaro, recoge las recomendaciones para incentivar la rehabilitación edificatoria con criterios de eficiencia energética con referencia al Convenio de Colaboración suscrito por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Fundación la Casa que Ahorra (FLCQA), con la introducción, entre otras, de bonificaciones y exenciones de índole fiscal.

Por todo lo anterior, este informe técnico pretende justificar la iniciativa política de promover la actividad rehabilitadora con criterios de eficiencia energética relativa a la bonificación y exención de índole fiscal, mediante la modificación de las ordenanzas fiscales, así como definir el parque inmobiliario del término municipal y la repercusión que puede tener estas medidas.

Justificación

Alfaro está incluido en la zona climática D, en la que el consumo medio por vivienda está estimado en 6.728,50 kw/año y en la que debe priorizarse la intervención, según la ERESEE 2030. Además, según los datos descriptivos e indicadores proporcionados por el Ministerio (MITMA) en la Agenda Urbana Española, el parque edificatorio residencial en Alfaro, describe una situación desfavorable que implica inducir medidas como las que ahora se proponen. Así, a continuación, se describen los datos: D14, D29, D32, D33, D34 y D35.

La antigüedad del parque edificatorio (D.14), permite estimar el porcentaje de inmuebles anteriores a una determinada fecha y que no cumplen con determinadas normativas relativas a la eficiencia energética en los edificios como el Código Técnico de la Edificación. Si se compara el parque

edificatorio anterior al año 2000, con la totalidad del parque edificatorio, se puede estimar el porcentaje de inmuebles que podrían requerir actuaciones de mejora de la eficiencia energética y de fomento del uso de energías renovables y producción local de energía para conseguir una optimización energética del parque edificatorio. Este porcentaje para Alfaro, es del 73,8 %, un índice muy superior a la media de los municipios de nuestro rango (municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes) que es del 67,4%. Como podemos comprobar, la antigüedad del parque edificatorio en Alfaro es muy alta y se encuentra entre los municipios de su rango de población con la edificación más antigua. Todo apunta a que la falta de crecimiento vegetativo unido a la entrada tardía del municipio en la dinámica de nuevos desarrollos que se produjo durante boom inmobiliario experimentado en el resto de la nación, dio como resultado que, en la actualidad, sea muy necesaria la intervención de rehabilitación energética, así como el uso de energías renovables y producción local de energía para conseguir una optimización del parque edificatorio.

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Antigüedad del p. edificatorio	661	57,4%	67,4%	74,3%

El parque de vivienda (D.29), definido en los indicadores de la Agenda Urbana Española, como el número total de viviendas existentes -según datos del INE-, así como su distribución en el territorio y su evolución en el tiempo. Proporciona un primer nivel de conocimiento de la evaluación de la vivienda existente en la ciudad. Permite conocer el dato de partida a partir del cual, junto a la tipología de las viviendas y el reparto de las mismas en el territorio, pueden efectuar una planificación ordenada y equilibrada en usos y funciones. Se obtiene el dato del número de viviendas y se divide por cada 1.000 habitantes de la ciudad. Así en Alfaro, tenemos un dato de 578 viviendas por cada 1000 habitantes, lo que supone un dato próximo a la media de los municipios de nuestro rango.

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Parque de la vivienda	897	451,6	511,8	611,8

La variación del número de hogares (D.32), analiza el crecimiento o decremento del número de hogares en los municipios españoles, que constituye un elemento que incide en las dinámicas locales de demanda de vivienda. Es importante comparar este dato en relación con la evolución de la población y el número de viviendas de los mismos años. Así, en Alfaro, este índice es del 18,5%; siendo el número de hogares del año 2011, menos el número de hogares del año 2001, dividido entre el número de hogares del año 2001, y todo, multiplicado por 100. Este índice es inferior al de la media de los municipios de nuestro rango (29,7%).

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Variación nº hogares	897	17,8 %	29,7 %	47,7 %

El crecimiento del parque de vivienda (D.33), analiza la evolución del número de viviendas en los municipios españoles. Es importante comparar este dato en relación con la evolución de la población y el número de hogares de los mismos años. Así, para Alfaro, tal y como ocurre en el caso anterior, este índice se deduce del número de viviendas entre el año 2011 y el 2001, dividido entre las viviendas del año 2001 y todo multiplicado por 100, dando como resultado un 21,2%, inferior a la media de los municipios de nuestro rango, que es del 23,6%.

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Crecimiento parque vivienda	897	14,8 %	23,6 %	36,1 %

El índice de vivienda secundaria (D.34), se define según el INE como la vivienda familiar que es utilizada solamente parte del año, de forma estacional, periódica o esporádica y no constituye residencia habitual de una o varias personas. Este dato permite calcular el porcentaje de viviendas secundarias sobre el total de viviendas familiares del área, relevante para el estudio del turismo y para diseñar políticas locales de servicios y de vivienda, especialmente si se combina con los datos de población vinculada. En Alfaro, este dato es del 19,92%, frete a la media del 10,6% de los municipios de nuestro rango de población.

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Vivienda secundaria	897	5,1 %	10,6 %	20,0 %

La vivienda vacía (D.35), se considera desocupada, según el INE, cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas. Este dato permite calcular el porcentaje de viviendas vacías sobre el total de viviendas familiares del área. Disponer de este dato con desagregación territorial es especialmente relevante para el diseño de políticas locales dirigidas a garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada. Se obtiene el dato directamente del Atlas digital de las Áreas Urbanas y se compara el dato del censo de 2011 con el del total de viviendas de la ciudad. En Alfaro, este dato es del 19,4% y es superior a la media de los municipios de nuestro rango (14,2%).

Valores de la situación actual de los municipios españoles de 5000 a 20000 habitantes

	Nº municipios	Valor 1er cuartil	Valor medio	Valor 3er cuartil
Vivienda vacía	897	10,4 %	14,2 %	19,2 %

En resumen, el municipio de Alfaro, tal y como señalan los datos descriptivos e indicadores de la Agenda Urbana Española, tiene un parque inmobiliario de 5.492 viviendas y de estas, 4.053 viviendas han sido ejecutadas antes del año 2000 y en consecuencia no cumplen con determinadas normativas relativas a la eficiencia energética en los edificios como el Código Técnico de la Edificación. Aunque la densidad de viviendas es proporcional a su población y es prácticamente similar a la media, la dinámica local de demanda de vivienda y el crecimiento del parque son más bajos que en poblaciones similares y además, el índice de vivienda secundaria y vacía es superior a nuestra media. Todos estos datos y su interpretación confirman que cualquier medida encaminada a incentivar la rehabilitación energética debe ser prioritaria.

Bonificación

La valoración de la repercusión económica que esta propuesta puede tener, satisface el artículo 129.7 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina que cuando la iniciativa normativa afecta a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, se deben cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este sentido, la Estrategia de Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España para el periodo 2020-2030, prevé un incremento significativo en términos porcentuales de

la energía solar térmica, si bien, para el año 2050 se debe cumplir el objetivo de tener parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados, de manera que la extensión de efectos se prevé hasta esa fecha.

En el horizontal temporal más favorable y cumpliéndose el objetivo de la estrategia para el año 2030, el 30% de las viviendas y edificios tendrán implantados sistemas de aprovechamiento de la energía solar. En el horizontal temporal medio y cumpliéndose el objetivo de la estrategia en un 50% para el año 2030 el 15% de las viviendas y edificios tendrán implantados sistemas de aprovechamiento de la energía solar. En el horizontal temporal más desfavorable y cumpliéndose el objetivo de la estrategia para el año 2030 únicamente el 10% de las viviendas y edificios tendrán implantados sistemas de aprovechamiento de la energía solar.

Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI): De esta forma y analizado el presupuesto liquidado en el ejercicio 2020, en el mismo se incluyen unos derechos reconocidos netos por un importe de 2.612.877,20 €, que aplicando los distintos escenarios previstos, se obtiene los siguientes resultados:

Estimaciones	% Implantación	% red. cuota	DR estimados	Reducción Presupuesto
Favorable	30%	25%	1.829.014,04 €	195.965,79 €
Medio	15%	25%	2.220.945,62 €	97.982,89 €
Desfavorable	10%	25%	2.351.589,48 €	65.321,93 €

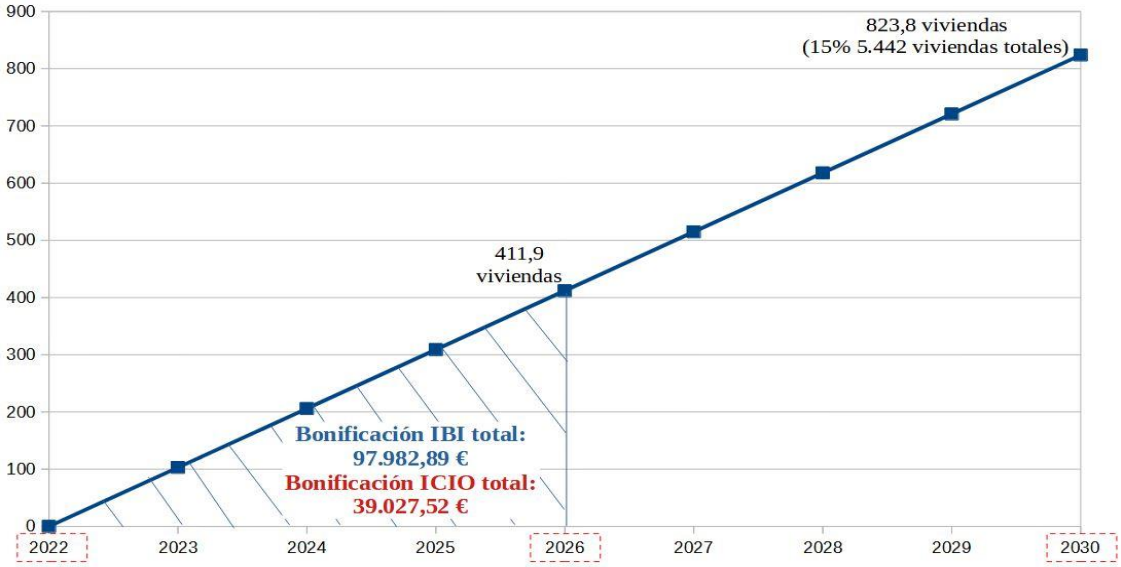

Fig.5.0. *Gráfico sobre la estimación prevista. Elaboración propia.*

Estos totales deben ser contemporizados, puesto que se trata estimaciones hechas hasta el año 2030. Teniendo en cuenta que la propuesta de modificación entrará en vigor en el ejercicio 2022 y que las bonificaciones reconocidas afectarán únicamente al 25% de la cuota íntegra durante un plazo de 4 años, permite conocer con antelación a la redacción y aprobación de los presupuestos generales del Ayuntamiento la incidencia de la misma en el ejercicio presupuestario. Así, en el escenario de una estimación media y cumpliéndose el objetivo de la estrategia en un 50%, con una implantación del 15%, no en el año 2030, sino en un escenario utópico en el que todas las instalaciones se ejecutaran en el primer año del cuatrienio previsto, la reducción en el presupuesto por este concepto sería de 97.982,89 €, lo que resulta una cantidad moderada para las arcas municipales.

Una estimación más precisa en la que se alcance la instalación en el 15% de las viviendas (que en el caso de Alfaro sería el 15% de 5.492 viviendas= 823,8 viviendas), daría como resultado un

decremento de ingresos por IBI, en el año 2030, de 97.982,89 €. Suponiendo que la instalación de placas fotovoltaicas fuera proporcional en el tiempo, en el año 2026, la instalación se habría realizado en 411,9 viviendas y el decremento en el IBI sería de 48.991,44 €, lo que implicaría un decremento total en estos cuatro primeros años (2022-2026) de 97.982,89 €. Evidentemente, con este cálculo más preciso, la reducción en el presupuesto municipal, resulta una cantidad mucho más moderada.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO): En relación a la repercusión que estas obras tendrán en el ICIO, se debe acudir al presupuesto de actuaciones similares tanto para viviendas unifamiliares, como plurifamiliares y para ello se ha comprobado los precios de mercado de instalaciones similares concedidas en este último año 2021. De este estudio de mercado se comprueba que la media del presupuesto de este tipo de instalación es de 5.000 € + iva por cada vivienda (incluyendo viviendas unifamiliares y plurifamiliares).

Con esta estimación, en los próximos cuatro años se ejecutarían instalaciones en 411,9 viviendas y en consecuencia, las obras e instalaciones suponen 2.059.500 €, que con un tipo de gravamen del 3,79% -tal y como establece el artículo 2 de nuestra ordenanza del ICIO-, sumaría 78.055,05 €. Esta cantidad quedaría bonificada en un 50%, suponiendo un decremento en nuestros ingresos para estos cuatro años (2022-2026) de 39.027,52 €. Nuevamente, esta cantidad es muy moderada y asumible para las arcas municipales.

Para terminar, recomiendo revisar la medida implantada dentro de cuatro años, en 2026, mediante un informe de la Unidad proponente que ajuste así el cumplimiento de los objetivos indicados con objeto de proceder a su evaluación.

Conclusión

Por todo lo anterior, como conclusión final se puede afirmar que: incentivar con políticas públicas la rehabilitación en materia de eficiencia energética, es uno de los objetivos del Plan de Acción del Ayuntamiento de Alfaro. Este Plan de Acción es uno de los proyecto piloto seleccionados por el Ministerio para implementar la Agenda Urbana Española y este tipo de acciones está alineado con varios de los objetivos específicos de la Agenda, concretamente el (2.6) “mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios”; el (3.2) “reducir las emisiones de gases de efecto invernadero”; y sobre todo, con el objetivo estratégico (10) “mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza” y el objetivo específico (10.3) “impulsar la capacitación local y mejorar la financiación”.

Una de las acciones posibles de competencia municipal para incentivar la rehabilitación en materia de eficiencia energética es, entre otras, la bonificación y exención de los impuestos y tasas de su competencia. Así, como hemos comprobado, Alfaro cuenta con un parque inmobiliario residencial muy envejecido, con un porcentaje muy elevado de viviendas anteriores al año 2000 y de estas, muchas anteriores a 1979, momento de la entrada en vigor la primera normativa en materia de aislamiento térmico. Además, Alfaro se sitúa en una zona climática (D) en la que es prioritario actuar por el consumo energético que representan respecto al consumo nacional.

Las ordenanzas fiscales reguladoras del ICIO y la del IBI, inciden directamente en la actividad rehabilitadora, en las obras derivadas de éstas y en los inmuebles sobre los que actúa. Por todo ello, esta iniciativa política por la que se pretende promover esta “Modificación de las Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2022”, consistente en la bonificación del impuesto de bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), está justificada y alineada con nuestro Plan de Acción Local de la Agenda Urbana Española.