

## 11 HACIENDA PÚBLICA

### *Consideraciones generales*

La relación entre la Hacienda Pública y los ciudadanos no es siempre cercana, fácil o inteligible. La falta de flexibilidad de la Administración tributaria y la rigidez en su actuación, sometida a procesos automatizados, dificulta a los contribuyentes en muchas ocasiones el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

### 11.1 TRIBUTOS ESTATALES

#### 11.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas

La regulación y aplicación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) debe ser lo más clara y accesible posible ya que afecta a la mayor parte de la población. La actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) a la hora de gestionar el impuesto no siempre garantiza el derecho a la información de los obligados tributarios y la interpretación que realiza de la normativa muchas veces perjudica los intereses de los contribuyentes, que se sienten impotentes frente a la Administración.

### *Lenguaje y redacción de las comunicaciones tributarias*

En la elaboración de los escritos de la Administración hay que tener siempre presente quiénes son los destinatarios de los mismos y elegir un lenguaje adecuado al respecto. Esta institución ha podido constatar, a través de numerosas quejas, los problemas que genera para sus destinatarios el lenguaje empleado en las comunicaciones tributarias y la utilización de modelos estandarizados.

En la redacción de las liquidaciones provisionales y de las resoluciones de recursos se utiliza un lenguaje complejo para los contribuyentes en general. Ello conlleva que los ciudadanos no comprendan el contenido de las mismas lo que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el ejercicio de su derecho de defensa. Resulta fundamental que se aclare la información que se proporciona a los contribuyentes en las comunicaciones tributarias y, para ello, es imprescindible que se modifique el lenguaje y los modelos empleados en procesos automatizados (15014860).

Un claro ejemplo de los problemas que genera el lenguaje utilizado por la Administración tributaria es el de las **diligencias de embargo de créditos**. El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones que la redacción y el

lenguaje de las diligencias de embargo no resulta inteligible para sus destinatarios, que no alcanzan a comprender el origen de las mismas ni el fin que persiguen, lo que les obliga a dirigirse a las oficinas de la AEAT a solicitar información. Esta situación se evitaría con la remisión de un escrito claro, razonado y sencillo para los ciudadanos. Es necesario que se aclare, desde el inicio de la diligencia de embargo, que la persona que la recibe no tiene deuda pendiente alguna con la Administración tributaria, y se ha iniciado una actuación de oficio sobre la posible modificación de la redacción y contenido de estas diligencias emitidas por la AEAT (15013943).

### ***Información y asesoramiento***

La información y asesoramiento que facilita el personal al servicio de la AEAT resulta esencial para garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Según las quejas, muchas de las liquidaciones giradas en concepto de IRPF tienen su origen en un asesoramiento incorrecto por parte de la Administración tributaria, y los obligados tributarios se ven obligados a hacer frente al pago de intereses de demora e incluso de sanciones. Una información correcta por parte de la Administración tributaria y de su personal es imprescindible para garantizar un sistema tributario justo. Los contribuyentes confían en el asesoramiento recibido de la Agencia y no es admisible que sean perjudicados cuando adecuan su comportamiento a las directrices recibidas (15013948).

Además, para algunas cuestiones la AEAT dirige a los ciudadanos a su página web, a pesar de que muchos de ellos no tienen conocimientos informáticos y encontrar los datos no suele resultar fácil sino, más bien, todo lo contrario, ya que es una página poco intuitiva y de difícil manejo en general. Es sorprendente, por ejemplo, la falta de información que reciben los herederos de contribuyentes fallecidos para poder recibir la devolución que corresponde al causante en concepto del IRPF, ya que desconocen que deben presentar el modelo H-100 o la documentación a aportar, lo que conlleva que pierdan las devoluciones a las que tienen derecho (14011954).

Si la Administración quiere servir al interés general y estar al servicio de los ciudadanos, debe adoptar medidas que garanticen que la información que reciben los contribuyentes es adecuada y debe asistirles para que puedan cumplir con sus obligaciones fiscales de la mejor manera posible, tal y como prevé la Ley General Tributaria.

El error en la información puede tener importantes consecuencias cuando afecta al **epígrafe que corresponde a una actividad económica**. Se recomendó a la **Agencia Tributaria** que se entregara a los contribuyentes que lo solicitaran un documento en el que figurara el epígrafe indicado, de tal suerte que quedara constancia de la indicación recibida y se evitara la imposición de sanciones. La Recomendación fue rechazada, al

considerar que la actuación de los órganos de comprobación no se puede ver vinculada por un escrito en el que se plasme el epígrafe de la actividad del contribuyente cuando este lo solicite en sus oficinas.

Teniendo en cuenta la postura de la AEAT, se ha formulado una nueva Recomendación para que señale a los contribuyentes que pidan asesoramiento sobre esta cuestión, que la información facilitada no tiene carácter vinculante, ni impide que posteriormente se puedan iniciar procedimientos de comprobación en los que se cuestione el epígrafe indicado; y que pueden formular una consulta tributaria a la Dirección General de Tributos si quieren que la respuesta tenga carácter vinculante. La Recomendación ha sido aceptada (13027919, 14008758).

### ***Imputación temporal de ingresos***

La obligación de tributar en el IRPF por las subvenciones percibidas no suele ser conocida por los beneficiarios. En el Informe Anual de 2014 ya se informó sobre la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** para que la obligación de tributación fuese incluida tanto en las convocatorias de las subvenciones o ayudas como en los acuerdos de concesión de las mismas. La Secretaría de Estado no se considera competente al respecto, pero comparte con esta institución el efecto positivo que la incorporación de dicha información podría tener entre los beneficiarios de las subvenciones y ayudas. Por ello, ha procedido a dar traslado de la Recomendación a todos los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, así como a las comunidades autónomas y a la Federación Española de Municipios para que la tomen en consideración en las convocatorias y concesiones de subvenciones y ayudas que realicen en el ejercicio de sus competencias (14017114).

La regla del devengo debe ceder cuando da como resultado una tributación injusta. Si bien la regulación de la imputación temporal de las subvenciones ha sido modificada, posponiendo al momento del cobro la ganancia patrimonial obtenida que supone la percepción de la subvención, ya que los ciudadanos debían contribuir por unos ingresos públicos no percibidos. En otras situaciones, como es el pago del **justiprecio** acordado en un procedimiento de expropiación, no ocurre así. Se da el caso de ciudadanos que a pesar de no recibir el abono del justiprecio acordado, se ven obligados a tributar por la supuesta ganancia patrimonial obtenida en el IRPF (15015093).

### ***Parejas de hecho***

El sistema tributario se basa en la igualdad y el respeto al principio de capacidad económica. Sin embargo no se reconoce la equiparación en materia fiscal a las parejas de hecho, lo que ocasiona perjuicios en la aplicación de los impuestos. El reconocimiento jurídico global del fenómeno de las parejas de hecho y, por tanto, su institucionalización, es hoy una tendencia que ha encontrado reflejo legislativo a nivel autonómico. No parece lógico que la finalidad del matrimonio esté constituida por la obtención de beneficios fiscales que de otra forma no se conseguirían.

La competencia para regular los efectos jurídicos de la pareja estable es estatal y existe una laguna jurídica que se está llenando de forma sectorial y obliga a los ciudadanos a pedir día tras día el reconocimiento de unos derechos de los que disfrutaban otras personas, que se encuentran en idénticas circunstancias económicas a las suyas, solo porque optaron por el matrimonio. La adopción de medidas generales, al menos en el ámbito tributario, evitaría estas diferencias y daría cumplimiento al artículo 9.2 y 31 de la Constitución.

Se recomendó a la **Secretaría de Estado de Hacienda** que se acometiera una reforma de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria equiparando el tratamiento fiscal de los matrimonios a las parejas de hecho, y se acomodara la normativa de cada impuesto al tratamiento igualitario entre parejas de hecho y matrimonios. La **Recomendación** ha sido rechazada (15003328).

### ***Aplazamientos y fraccionamientos de pago***

La falta de flexibilidad por parte de la Administración tributaria a la hora de tramitar las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de pago de las deudas tributarias que los ciudadanos tienen pendientes constituye un motivo de queja constante en esta institución. Desde el Defensor del Pueblo se han realizado numerosas actuaciones con el fin de que se facilite a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

En muchas ocasiones, los ciudadanos quieren solventar sus deudas con la Hacienda Pública pero no logran que les permitan el pago fraccionado de las mismas en unas cuotas asumibles que tengan en cuenta su situación económica, lo que no alcanzan a comprender, puesto que el pago beneficia a todos, especialmente a la Hacienda Pública. No son infrecuentes los casos en los que los contribuyentes solicitan un aplazamiento/fraccionamiento de pago y les es concedido, pero las cuotas de cada plazo superan el importe de sus ingresos mensuales, lo que es inviable.

Con motivo de una actuación de oficio iniciada sobre esta misma cuestión, a finales del año 2013, la AEAT indicó que existía una evolución en la tramitación de los

aplazamientos/fraccionamientos, y que se iban a conceder a los contribuyentes mayores facilidades para el cumplimiento de las obligaciones de pago ante las dificultades coyunturales económico-financieras. El 8 de septiembre de 2014, la Agencia comunicó que se encontraba en estudio una posible modificación de las Instrucciones relativas a los aplazamientos/fraccionamientos de pago, con el fin de permitir en determinadas circunstancias flexibilizar los requisitos para su concesión, alargando los plazos concedidos, en la medida de lo posible, para facilitar a los obligados tributarios el pago de las deudas contraídas con la Hacienda Pública. Hasta ese momento, la tramitación de las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de pago se regía por la Instrucción 6/2006, de 23 de noviembre. Cuando se aprobó la Instrucción 4/2014, de 9 de diciembre, se dio por hecho que beneficiaría los intereses de los obligados tributarios, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto. Se ha podido constatar que la aprobación de la Instrucción 4/2014, de 9 de diciembre, no ha mejorado las condiciones de concesión de los aplazamientos/fraccionamientos, por lo que se ha iniciado una nueva actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Hacienda**.

La AEAT no parece ser consciente de las consecuencias que conllevan sus decisiones sobre la concesión de aplazamientos/fraccionamientos de pago para la continuidad de empresas y de trabajadores. Si se permitiera el pago en condiciones asumibles las entidades podrían hacer frente a la cuota mensualmente. A pesar de la difícil situación económica de estos últimos años, la postura de la AEAT no ha contribuido a facilitar la recuperación de los contribuyentes, personas físicas o jurídicas (13033284, 15013282, 15015702).

### ***Vivienda habitual a efectos fiscales***

La experiencia evidencia que la Administración tributaria hace una interpretación restrictiva de los hechos que dan lugar a deducciones en el IRPF, y los contribuyentes encuentran dificultades en el momento de acreditar la veracidad de los hechos declarados.

El concepto de vivienda habitual a efectos de la deducción por inversión continúa siendo el origen de muchas de las quejas. Si bien, dicho concepto parece claro en el Reglamento del IRPF, la interpretación que efectúa la AEAT del mismo genera numerosos conflictos. Se trata de una cuestión de hecho que debe ser probada por el contribuyente ante los órganos de gestión e inspección de la Administración Tributaria, a quienes corresponde valorar las pruebas, lo que conlleva que la aplicación de las deducciones y exenciones fiscales no resulte pacífica (14021927, 15003025).

La Agencia Tributaria está girando liquidaciones de IRPF basándose en consumos reducidos de energía eléctrica que a su juicio no justifican que la vivienda

haya sido habitada efectiva y permanentemente. Desde esta institución, se ha solicitado en varias ocasiones, sin resultado, que se concreten los medios de prueba que los ciudadanos pueden aportar para acreditar que una vivienda tiene la condición de habitual, y que se publiquen los consumos que la AEAT considera mínimos para que una vivienda pueda ser calificada como tal. Ante la postura de la Agencia, se ha iniciado una actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Hacienda** para que se establezcan dichos criterios, de tal forma que la decisión no quede al arbitrio del personal de la Agencia (15017471).

La determinación de las causas que excepcionan el cumplimiento del plazo de tres años para considerar una vivienda como habitual es igualmente conflictiva. La AEAT realiza una interpretación demasiado rígida; un ejemplo de ello, es el caso de un contribuyente que tuvo que abandonar su vivienda tras la separación de su pareja, y constando sentencia judicial en la que se incluía que la hija en común debía residir en la misma con su madre, la Agencia concluyó que el padre no había probado la necesidad de su cambio de domicilio como consecuencia de la separación. Ello supuso que no pudiera aplicar la exención por reinversión en vivienda habitual y que le reclamaran el pago de más de 10.000 euros. Se sugirió que se revocara la liquidación girada pero la Sugerencia fue rechazada (14021546).

La regulación de la **deducción por alquiler de vivienda habitual** y la obligación de haber depositado fianza en el organismo autonómico correspondiente ha sido objeto de varias actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en distintas comunidades autónomas y se ha recomendado que se modifique la normativa reguladora de la deducción autonómica, de tal forma que quede garantizado el derecho de los arrendatarios a su aplicación, con independencia de la actuación de los arrendadores, bien eliminando la exigencia de acreditar la constitución del depósito obligatorio de la fianza, o bien permitiendo a los inquilinos que sean ellos los que procedan al depósito de dicha fianza.

La **Comunidad de Madrid** ha aceptado la **Recomendación** formulada, permitiendo que los arrendatarios presenten copia de la denuncia presentada en los casos en los que el arrendador no haya entregado copia del resguardo del depósito de la fianza en el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid. En la **Comunidad Valenciana** están estudiando fórmulas que permitan solventar esta situación (12286300, 13015280).

### 11.1.2 Impuesto sobre el valor añadido

La presentación telemática de los modelos tributarios sigue ocasionado problemas a los contribuyentes, especialmente en el impuesto sobre el valor añadido. Al comienzo del

## Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

---

ejercicio 2015 la página web de la AEAT no funcionaba correctamente, dificultando el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, el Servicio de Atención Telefónica 901335533 tampoco resultaba accesible y cuando se lograba contactar, se indicaba que ese servicio no tenía nada que ver con los problemas derivados de la presentación telemática de los modelos tributarios. Se solicitó a la Agencia que se difundieran los canales oportunos para plantear consultas informáticas y se han dado instrucciones al respecto al Servicio de Información Tributaria Básica (15001139).

La Orden HAP/2373/2014, de 9 de diciembre, establece la exoneración de Declaración-resumen anual del impuesto sobre el valor añadido, modelo 390, lo que supone una mejora en esta materia (14003865).

Para el ejercicio 2014, la administración no consideró oportuno prestar un servicio de cita previa para confeccionar y presentar las referidas declaraciones, pero en las oficinas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se proporcionaba información a aquellos contribuyentes que la demandaban para confeccionar los modelos, incluso en alguna disponía de un puesto informático para que los obligados cumplimentaran sus declaraciones. Visto que esta asistencia resultaba insuficiente, esta institución quiso conocer qué medidas se pondrían en funcionamiento en ejercicios sucesivos para mejorarla. Según fue informada, para el ejercicio 2015 se implementarían medidas en función de los resultados arrojados en la campaña 2014 y las conclusiones que se extrajeran de los mismos, el resultado fue que no se adoptó ninguna medida adicional (14011132).

### 11.2 IMPUESTOS TRANSMISORIOS

Se recogen dentro de este apartado las quejas relacionadas con el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD) y con el impuesto de sucesiones y donaciones (ISD). Los principales problemas que se han suscitado en este ejercicio giran en torno a la Comprobación del valor declarado por los contribuyentes y al método utilizado por las Administraciones públicas.

#### ***Aplicación de coeficientes***

Cuando un contribuyente adquiere un bien inmueble, formaliza su adquisición en documento público y declara como base imponible del impuesto el precio de la operación, ya que según el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda.

Según reiterada doctrina del Tribunal Supremo, al no existir un concepto jurídico de lo que debe entenderse por «valor real» salvo que se entienda con ello una referencia a la cosa –o res–, ni tampoco un concepto técnico, hay que acudir al sentido usual – artículo 23 LGT– y por real ha de entenderse lo existente, lo verdadero, o no ilusorio, no imaginario, y no la mera apariencia.

La Administración Tributaria gira una liquidación provisional cuando considera que el valor declarado por el contribuyente es inferior al valor real y lo hace sobre la base de una estimación realizada en un procedimiento de comprobación de valores. El problema radica en el método que utiliza la Administración para hallar el valor comprobado, pues el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), permite aplicar coeficientes multiplicadores al valor que del inmueble adquirido aparezca en el Catastro Inmobiliario. El resultado de la aplicación de los referidos coeficientes arroja un valor de inmueble generalmente superior al declarado por el contribuyente. De esta forma la Administración imputa una riqueza irreal o inexistente por la que injustamente tiene que tributar y vulnera el principio de capacidad económica.

Tal estimación del valor del bien, utilizada de forma preferente por los servicios tributarios es una forma ágil, fácil y barata de recaudar, –comparado con otros sistemas en los que la Administración tiene que asignar recursos e invertir tiempo para determinar el valor del bien–, y obliga al contribuyente a emplear sus medios y recursos (no siempre accesibles ni disponibles) para defender que el valor declarado del bien coincide con el valor real que, en muchos casos, ya consta en documento público tales como escritura de compra y/o adjudicación y la de préstamo hipotecario. La carga de la prueba está invertida y la Administración en raras ocasiones admite las pruebas que aporta el contribuyente.

La referencia a los valores catastrales en cuanto a registro oficial de carácter fiscal, opera desde 2006 junto con otras medidas para prevenir el fraude fiscal, pues aquel fue un año de mucha actividad en el mercado inmobiliario que se acercaba a su punto álgido. A pesar de haber transcurrido casi 10 años desde que se introdujo la medida y haber cambiado la situación económica y bajado el precio de los inmuebles, las administraciones, no solo no se han planteado actualizar los valores catastrales, sino que además, los siguen utilizando para determinar la base imponible multiplicándolos por un coeficiente.

Tampoco se respeta lo previsto en el artículo 50 de la citada Ley en lo que a la determinación de la base imponible se refiere, pues esta se ha de fijar con carácter general a través del método de estimación directa; con ello se persigue gravar exactamente la capacidad económica del contribuyente puesta de manifiesto por la realización del hecho imponible, frente a las aproximaciones que constituyen la



estimación objetiva como es la estimación por aplicación de coeficientes al valor catastral que, en caso de utilizarla, debe ser voluntaria para los contribuyentes (15007235).

Como resultado de la aplicación del referido sistema, como ya apuntaba esta institución en informes anteriores, el obligado tributario sigue encontrándose en muchas ocasiones en una situación con difícil salida. Así, si opta por realizar la liquidación del impuesto por el valor por el que efectivamente fue adquirido el inmueble, el que consta en escritura pública, recibirá un liquidación complementaria de la Administración por la que además tendrá que pagar los correspondientes intereses de demora; si por el contrario refleja en la escritura de compra un precio distinto del acordado con el vendedor, cometerá falsedad de documento público además de no encontrar consenso con el vendedor (14012447).

En relación con este método se han recibido quejas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Extremadura, a las que esta institución ha recomendado que aprueben modificaciones normativas para que el método establecido en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se ajuste a lo previsto en la ley, en lo que a los regímenes de determinación de la base imponible se refiere, respete los principios que rigen el sistema tributario según el artículo 31 de la Constitución, se adapte al mercado del momento en el que se produce el hecho imponible y no establezca estimaciones que nada tienen que ver con la realidad. Estas recomendaciones no tienen buena acogida (15007235, 15006317).

### ***Dictamen de peritos***

Otro de los medios de comprobación de valores que es objeto de quejas es el dictamen de peritos. Aquí se suscita otra cuestión distinta que es la falta de individualización del bien valorado, necesaria según la jurisprudencia. Así, al no considerar el perito el deficiente estado de conservación del inmueble, le otorga un valor superior al real (le imputa una riqueza que no es real) que sirve de cálculo para la base imponible y, salvo recurso, originaría una cuota superior a la que en justicia se debe pagar. Tras recurso de los contribuyentes, la administración reconoce que no ha contemplado el estado de conservación del inmueble y corrige la valoración; en otras ocasiones al no reconocerlo, obliga al contribuyente a acudir al Tribunal Económico Administrativo Regional que, como se verá en el apartado correspondiente, demora su resolución más allá de los plazos legalmente previstos (15009423 y 15004927).

### ***Tasación pericial contradictoria***

Los interesados tienen la facultad de oponerse a los valores comprobados por la Administración a través de la Tasación Pericial Contradictoria, del artículo 135 de la Ley 58/2003, de 18 de diciembre, General Tributaria. El problema es que el plazo para ello genera confusión, pues se puede promover dentro del «plazo del primer recurso o reclamación que proceda contra la liquidación efectuada de acuerdo con los valores comprobados administrativamente o, cuando la normativa tributaria así lo prevea, contra el acto de comprobación de valores debidamente notificado».

La cuestión es que este procedimiento no cuenta con un plazo fijo para su ejercicio y en las resoluciones administrativas no se incluye la posibilidad de usar esta vía ni el plazo para ello. Así, una ciudadana promovió la tasación pericial contradictoria extemporánea al haber confiado que el plazo de 2 meses que constaba en la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid para su impugnación ante la Administración Contencioso-Administrativa era común para promover dicha tasación, lo que no era así porque este tiempo excedía del plazo del primer recurso o reclamación fijado en el citado artículo 135. Se ha efectuado una **Sugerencia** a la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid** para que se considere que la notificación del Tribunal Económico Administrativo Regional incumplía los requisitos del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, de acuerdo con su apartado 3, estimar como fecha de la notificación la de presentación de la Tasación Pericial Contradictoria por la ciudadana, aunque no se trate de un recurso propiamente dicho, pues la Administración Tributaria está obligada a facilitar a los contribuyentes el ejercicio de sus derechos, y el excesivo formalismo puede hacer incumplir este objetivo. Tras dos requerimientos la Sugerencia no ha sido aún contestada (15005572).

### **11.3 TRIBUTOS LOCALES**

La práctica totalidad de los tributos locales dependen de la confección de un censo o padrón por parte de otro organismo, por lo que la coordinación de ambas Administraciones es una exigencia de garantías para el procedimiento de recaudación de los tributos. Por este motivo, a los tributos que se exponen a continuación se les denomina tributos de gestión compartida.

En los tributos que se liquidan sobre bienes inmuebles es la Dirección General del Catastro el organismo encargado de la confección de las bases de datos, que reflejan todas las características del inmueble, tanto físicas como económicas, además de las titularidades, por lo que se constituye como el elemento básico para conocer el sujeto

pasivo y la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, así como de muchas de las Tasas y Contribuciones Especiales.

Por lo que al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica respecta, es la Dirección General de Tráfico quien elabora el padrón de cada municipio, recogiendo los vehículos cuyo domicilio figura en este, y los titulares del vehículo que constan en la base de datos de la citada Dirección General.

Por ello, la gestión que realizan los municipios o las Diputaciones, cuando son estas quienes tienen cedida la gestión por convenio, es estrictamente recaudatoria. De aquí la importancia de que la coordinación respete el artículo 103.1 de la Constitución y en particular, cumplir con el servicio a los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

#### 11.3.1 El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Según el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el valor catastral constituye la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, por lo que, tras el descenso de los valores inmobiliarios en el mercado como consecuencia de la crisis, se ha producido una diferencia sustancial en muchas localidades entre el valor que los inmuebles alcanzan para su venta y el que la ponencia de valores vigente en cada municipio atribuye a estos. Si bien se han aprobado la posibilidad de aplicar coeficientes de reducción de dicho valor catastral, es el propio ayuntamiento quien debe solicitarlo, por lo que en muchos casos este tributo supone un gravamen que los ciudadanos perciben como excesivo en el contexto socioeconómico.

#### ***Tributación de las parcelas sin desarrollo urbanístico***

Aquellas parcelas que carecen de desarrollo urbanístico, a pesar de que fueron clasificadas como terrenos urbanizables por los planes de Ordenación Municipal, ven gravado un terreno, que en muchas ocasiones se destina a labores agropecuarias, como si fuera un solar. Se han recibido muchas quejas de propietarios de fincas que se ven obligados a pagar un impuesto que excede y multiplica el rendimiento de sus tierras, ya que la base imponible se equipara a una finca urbana con la máxima edificabilidad que el planeamiento ha permitido para ese sector (15002743, 15002743, 15003278, entre otras).

Un ejemplo de este problema se ha manifestado en el municipio murciano de Cartagena, donde existe un sector que viene calificándose como urbanizable desde hace

una década cuyo planeamiento ha sido anulado por una sentencia judicial, por lo que se encuentra en una situación transitoria sin que se haya realizado ninguna actuación correctora para que Catastro pueda revertir la clasificación de esos suelos en su base de datos y el impuesto sobre bienes inmuebles pase a cobrarse como rústico. La **Gerencia Regional del Catastro de Murcia** ha comunicado que el **Ayuntamiento de Cartagena** no ha solicitado una ponencia parcial para los polígonos urbanos que mantengan actividades agropecuarias a pesar de que puedan estar afectados por la citada sentencia. El interesado en la queja manifiesta que su finca está destinada al cultivo del olivar, y desde 2008 tributa como si tuviera construidas varias zonas residenciales, establecimientos hosteleros y comerciales, por lo que la cuota anual supera los 10.000 euros. Continúan las actuaciones con ambas Administraciones (14018478).

En zonas urbanas siguen planteándose quejas de ciudadanos que no pueden afrontar la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles de su vivienda habitual, y se ven obligados a solicitar fraccionamientos con el consiguiente pago de intereses a la Administración. Muchos de ellos se encuentran en situación de desempleo, o sus ingresos proceden de pensiones de jubilación o discapacidad. En estos casos, exponen su disconformidad con que el pago de un tributo supere sus ingresos mensuales, cuando no podrían obtener en el mercado el valor que se atribuye al inmueble en la base imponible. Consideran que el cobro de un impuesto que influye en sus mínimos vitales y les impide atender la adquisición de otros bienes o servicios necesarios como alimentos, energía o transporte no se acomoda a la protección que la Constitución depara a sus ciudadanos, ni a un sistema tributario justo. La Secretaría de Estado de Hacienda mantiene su opinión de que en tanto no se modifique la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el tributo se liquida de acuerdo con lo que establece la norma, y que son los ayuntamientos los que pueden ofrecer medidas correctoras, como un descenso del tipo impositivo o la utilización de medidas permitidas en la actual legislación como bonificaciones o reducciones.

Estas medidas se encuentran limitadas para situaciones concretas y los ayuntamientos no disponen de un gran margen de operatividad, ya que la horquilla del tipo de gravamen, que oscila entre el 0,4 % y el 1,1 % solamente podrá verse limitada en el supuesto de que hayan entrado en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles como consecuencia de una nueva Ponencia General, y excepcionalmente, se podrá reducir el tipo al 0,1 % durante un plazo máximo de 6 años. La mejor forma de cambiar esta situación sería mediante la corrección de la base imponible, o lo que es lo mismo, del valor catastral, a su valor real en cada ejercicio, pero ello requeriría de una modificación de la normativa catastral y de la aprobación generalizada de coeficientes reductores, que deberían ser individualizados para cada municipio (15006739, 15007011, 15008230, entre otras).

### **Conocimiento del contenido de las liquidaciones**

El artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permite que en los tributos de cobro periódico por recibo, que es el caso de los tributos locales, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta, las sucesivas liquidaciones puedan notificarse colectivamente mediante edictos que así lo adviertan. Esta medida supone que los ayuntamientos no tienen obligación de remitir la liquidación o «recibo» con los elementos tributarios a cada sujeto pasivo, y se puede realizar directamente el cobro o pago, dejando la responsabilidad de comprobar cuáles son las fechas del período de pago voluntario, e incluso la cuota anual, en manos del propio sujeto pasivo.

En aquellos casos en que el obligado tributario acude a la Administración, puede obtener una copia de la liquidación, que en los municipios que han sido objeto de una nueva ponencia de valores se incrementa cada año por la disminución del porcentaje de reducción que se aplica a la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles para la incorporación paulatina del nuevo valor catastral. Pero si la cuota está domiciliada en alguna entidad bancaria, dicho obligado tributario recibe un cargo en su cuenta sin disponer de esos elementos, que antes sí figuraban como datos en la notificación bancaria, que incluía la base imponible y liquidable, la identificación del objeto tributario y su referencia catastral, el tipo de gravamen y la cuota final.

Esto se viene produciendo desde que se modificó, por la aprobación de la normativa SEPA (que es el acrónimo en inglés de la zona única de pagos en euros), los formatos de los recibos bancarios. Desde febrero de 2014 no recogen los datos de la liquidación tributaria en los impuestos locales, lo que ha motivado quejas, pues los ciudadanos consideran que tienen derecho a que se les faciliten los elementos de la liquidación tributaria, y no únicamente el concepto y la cuota, ya que es la única vía que tienen para poder decidir si deben o no recurrir el tributo (15000976, 15004349, 15008178-01, entre otras).

### **Notificaciones**

En muchas ocasiones, cuando se encuentran ya en período ejecutivo, las notificaciones municipales no se efectúan con la debida diligencia ni la realización de comprobaciones necesarias, por lo que los recibos se dirigen al domicilio del inmueble gravado, y no al domicilio fiscal del sujeto pasivo. Las notificaciones así intentadas suelen finalizar, cerca del plazo de prescripción, en la publicación de edictos que pasan también desapercibidos para el contribuyente. La noticia de la existencia de una deuda con la Administración se produce, en ocasiones, cuando se practica efectivamente el embargo, lo que conlleva la desconfianza del sujeto pasivo, que considera que no se han

respetado sus derechos. La comprobación del domicilio fiscal, en lugar del envío de dichas notificaciones al domicilio del inmueble debe exigirse en el período de recaudación ejecutiva, ya que la misma diligencia que debe observar el ciudadano en la comprobación de sus obligaciones fiscales ha de exigirse a la Administración en la realización de actuaciones que comportan potestades extraordinarias, como la capacidad de embargar bienes y derechos, y, consecuentemente, ser escrupulosamente exigente en la realización de cada trámite del procedimiento (11007345, 12122332).

### ***Actuaciones fuera del término municipal***

Los ayuntamientos son administraciones territoriales, cuya competencia se circunscribe a su término municipal, sin embargo, en ocasiones exceden su territorio competencial en la recaudación ejecutiva, situación que se encuentra expresamente prohibida por el artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que obliga a que sea la comunidad autónoma en su ámbito territorial, o la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o Tesorería General de la Seguridad Social, el órgano encargado de realizar el embargo correspondiente. A pesar de esta prohibición, se siguen produciendo actuaciones fuera del ámbito territorial municipal, que suelen resolverse tras la presentación de la queja (13028024, 14016848, 15005576, entre otras)

### **11.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)**

Este tributo, tradicionalmente conocido como la «plusvalía municipal», es el impuesto local que, junto con el impuesto sobre bienes inmuebles, genera mayor disconformidad entre los sujetos pasivos. El sistema de cálculo objetivo de la pretendida plusvalía, así como el elevado tipo impositivo que alcanza el 30 % de la base liquidable, supone que sea especialmente gravoso en un escenario de descenso de los precios inmobiliarios en el mercado. Adicionalmente, y debido a que no es un tributo obligatorio, los ciudadanos lo perciben como especialmente injusto, y solicitan con frecuencia la intervención del Defensor del Pueblo para que se deroguen las ordenanzas que lo aprueban en los diferentes municipios.

### ***Valor del suelo***

El artículo 104.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que el IIVTNU es un tributo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos,

cuando se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

La base imponible de este impuesto está constituida, según el artículo 107 del mismo texto legal, por el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. Con carácter general, el valor del terreno en el momento del devengo es el asignado a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles.

El artículo 31.1 de la Constitución Española, establece que todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

El Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia 193/2004, de 4 de noviembre que el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula, no solo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los otros están obligados, en principio, a exigir en condiciones de igualdad el gravamen a todos los contribuyentes, cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación.

El artículo 2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, define los impuestos como «aquellos tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente». Por último, de acuerdo con el artículo 50.1 del mismo texto legal, la base imponible es «la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible». Es decir, que el principio de capacidad económica impide que el legislador establezca tributos cuya materia u objeto imponible no constituya una manifestación de riqueza real o potencial, esto es, no le autoriza a gravar riquezas meramente virtuales o ficticias y, en consecuencia, inexpresivas de capacidad económica.

De acuerdo con estos artículos, existe un doble límite en la aplicación de los tributos: el constitucional que proscribe el gravamen de riquezas meramente virtuales o ficticias, y el legal, que impone la cuantificación de la base imponible mediante la valoración económica del hecho imponible sometido a gravamen.

Por lo que a la base imponible de este impuesto respecta, el artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establece que el valor catastral de los inmuebles no podrá superar

## Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

---

el valor de mercado, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse entre partes independientes un inmueble libre de cargas. Además, existe un coeficiente de relación al mercado de 0,5, que se aplica al valor individualizado resultante de la Ponencia de valores del municipio.

Como consecuencia de las correcciones que han sufrido los valores inmobiliarios desde el año 2008, muchas ponencias reflejan valores que no se corresponden con el valor que se podría obtener por dichos inmuebles en el mercado. Este efecto se aprecia especialmente en los siguientes supuestos.

1. Terrenos recalificados y pendientes de desarrollo, cuyo planeamiento no se ha aprobado, o si se ha aprobado no se ha materializado. En algunos casos transcurren más de 20 años desde que se produce la recalificación hasta que el planeamiento se ejecuta. Muchos de estos terrenos continúan realizando labores agropecuarias.
2. Zonas urbanas cuyo desarrollo ha quedado sin finalizar por la caída de la demanda y que afecta tanto a sectores residenciales como a suelos industriales.
3. Polígonos que permanecen desocupados por el cierre de las instalaciones y negocios que realizaban allí su actividad y cuyo valor en el mercado ha disminuido por debajo del valor catastral.
4. Zonas residenciales destinadas, fundamentalmente, a residencias temporales, cuyos usos de ocio y vacacionales tuvieron una fuerte demanda y, por tanto, un crecimiento importante en la pasada década, pero que hoy carecen de mercado.
5. Inmuebles cuyo precio de adquisición fue superior al que el mercado ofrece en la actualidad por su enajenación.
6. Inmuebles ubicados en poblaciones o zonas cuyos servicios públicos no se han llegado a desarrollar, implantar o ejecutar, aunque estuvieran previstos, devaluando las áreas afectadas por la inactividad de la Administración. Incluso aquellos que han visto reducidos los servicios y deteriorada la urbanización y la zona.

Debido a que la base imponible no grava una plusvalía real, sino una estimada en función del valor del terreno asignado por la Administración, a efectos administrativos, en el momento de la transmisión, el contribuyente carece de la posibilidad de probar que no ha obtenido beneficio alguno por la tenencia del bien, ni por su enajenación, lo que puede colisionar con el principio de capacidad económica constitucionalmente reconocido. Dicha capacidad es el límite que la Constitución establece para la exacción



del impuesto, lo que no puede cumplirse si se obliga a tributar por un incremento de valor que no se produce, ya que se refiere a un elemento fijo, que es el valor catastral y que puede haberse establecido en un momento en que era superior al que se obtiene en el mercado.

La depreciación del valor de los inmuebles se ha reconocido con la modificación del artículo 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, mediante la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, que adopta diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, cuando incluyó la posibilidad de actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio. Sin embargo, este procedimiento tiene carácter voluntario para los ayuntamientos que lo soliciten, por lo que no se aplica de forma general como un medio de corrección de la base de impuesto.

La concepción de todo el impuesto gira en torno a la presunción de que el suelo mantendrá el aumento de su valor por el transcurso del tiempo y la actuación que sobre este se realice, lo que supone una presunción legal que no puede combatirse por ningún medio. A este respecto, cabe recordar que el artículo 108 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que

«Las presunciones establecidas por las normas tributarias pueden destruirse mediante prueba en contrario, excepto en los casos en que una norma con rango de ley expresamente lo prohíba».

La regulación del IIVTNU no prohíbe considerar si el valor catastral es una referencia que cumple con el resto de condiciones que el conjunto del ordenamiento jurídico exige, y en particular, la capacidad económica del sujeto pasivo y el incremento de valor, que es el hecho imponible que se sujeta a tributación.

Se presupone que el objeto de este tributo es que las plusvalías que se generan por la acción pública reviertan a la comunidad, lo que implicaría configurar el hecho imponible como el incremento del valor del terreno por la acción urbanística del propio municipio donde se encuentra, de modo que el sujeto pasivo devuelva a la colectividad parte del beneficio por él obtenido. **Pero la norma no ha previsto la depreciación de los bienes inmuebles e incluso la repercusión negativa en su valor en el mercado por la acción u omisión administrativa, como es la desaparición o reducción de servicios, el deterioro de las calles, parques, etcétera.**

Muchas quejas se refieren a que la entrada en vigor de ponencias catastrales recientes ha aumentado la base imponible del tributo por encima del valor de mercado, llegando a superarse el importe del valor de la compraventa en muchos casos. Ello

motiva el rechazo del contribuyente, que percibe el impuesto como injusto y vulneratorio de sus derechos, ya que se le atribuye una riqueza inexistente. Se debe recordar que este tributo solo considera el valor del suelo, y no de la construcción, por lo que el efecto que estas situaciones tienen sobre el contribuyente se agrava (15002436, 15003876, 15004039, entre otras).

### **Capacidad económica**

Se han formulado diferentes recomendaciones para la modificación del impuesto ante la **Secretaría de Estado de Hacienda**, haciendo hincapié en los colectivos que se encontraban en situaciones de especial dificultad como tercera edad, personas con discapacidad o personas en situación económica desfavorecida por la actual crisis.

La Secretaría ha reiterado también su opinión de que se trata de un tributo que se calcula de forma objetiva, sin atender a la plusvalía efectivamente obtenida, ya que se trata de que la Administración recupere para el interés común el esfuerzo realizado por los ayuntamientos, comunidades y Estado en las inversiones en mejoras de los terrenos, infraestructuras y urbanización, y de ese modo, reviertan a la Hacienda Pública esas mejoras.

A pesar de esta doctrina, que es plenamente aplicable en circunstancias normales de desarrollo territorial, la actual situación económica ha trastocado el orden en que organismos públicos y particulares influyen en el desarrollo de dichos terrenos. Un caso específico es el de aquellos terrenos que sin haber tenido desarrollo alguno, tributan como si la urbanización se hubiera completado, ya que la calificación no depende de su efectiva realización, sino de la inclusión en el padrón de urbana o rústica de acuerdo con la clasificación que realiza la Dirección General del Catastro a partir de las ponencias realizadas como consecuencia de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana municipal. Por lo tanto, si una ponencia entra en vigor en el año 2015, aunque la modificación del planeamiento date de 2014 y no se haya realizado inversión, alteración o mejora alguna, el suelo tributará como urbano, independientemente de que su valor económico en el mercado se haya incrementado o no (15000142, 15002524, 15003902, entre otras).

Muchas de estas quejas no pueden ser admitidas, debido a que la Administración municipal se limita a la aplicación de la vigente normativa, y mientras no se modifiquen los valores catastrales, se dicte una doctrina jurisprudencial o se pronuncie el Tribunal Constitucional, aunque se esté vulnerando el principio de capacidad económica y el principio de capacidad de pago, ya que no existe ni una manifestación de riqueza del sujeto pasivo ni un afloramiento de renta que cumpla con el hecho imponible, se mantienen las actuaciones con la Secretaría de Estado de Hacienda y Administraciones

Públicas tendentes a la modificación de su régimen normativo, los supuestos de gravamen, y la fórmula de cálculo de la cuota del impuesto (13009724, 14014648, 14017754, entre otras)

### ***Falta de resolución y prescripción***

El **Ayuntamiento de Navalperal de Pinares (Ávila)** no responde expresamente al recurso interpuesto por una ciudadana contra una liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, que consideraba que una parte de dicha liquidación había prescrito, pues correspondía a la herencia de su madre, fallecida en el año 2003, y solamente se podía liquidar la parte heredada de su padre, fallecido en 2011.

La interesada y su hermano recurrieron en reposición la liquidación el 30 de agosto de 2011, y han reiterado su recurso y la petición de resolución expresa en 15 ocasiones, siendo la última de ellas el 10 de junio de 2013, sin resultado.

Para el ayuntamiento la liquidación es ajustada a Derecho y firme, ya que el recurso está desestimado por silencio y no se ha presentado un recurso contencioso-administrativo.

Además, el ayuntamiento manifestó a esta institución que resolvería cuando le fuera posible y que no admitía presiones. Como consecuencia de esta respuesta, se le recordó al ayuntamiento el deber legal de resolver expresamente los recursos presentados por los administrados, obligación recogida en los artículos 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 14 de la Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ya que la denegación presunta no exime de la obligación de resolver el recurso.

Desde entonces, el ayuntamiento ha alargado en cada ocasión más los plazos de respuesta hasta casi un año, limitándose a facilitar una copia de la respuesta original, sin motivar sus decisiones ni facilitar información adicional y sin resolver expresamente el recurso formulado, por lo que se realizó un seguimiento del recordatorio formulado en otras dos ocasiones, siendo necesario requerir la colaboración omitida, y sin modificar su actitud. Esta negativa a cumplir con su obligación de resolver y notificar el acuerdo que se alcance con la motivación que la ley exige, e infringir el deber de colaboración que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, exige también de las Administraciones públicas, se ha acordado el cierre de las actuaciones, considerando al Ayuntamiento de Navalperal de Pinares (Ávila) como una Administración entorpecedora, de acuerdo con el artículo 18 de la citada Ley (13024385).

### 11.3.3 El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

La mayor parte de las quejas en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se refieren a procedimientos de recaudación ejecutiva municipal y a errores en la administración competente para su recaudación.

#### **Notificaciones**

Los defectos en los procedimientos de notificación ejecutiva de los tributos locales, como la falta de comprobación del domicilio fiscal del titular del vehículo, que puede figurar desactualizado en las bases de datos de la Dirección General de Tráfico, propicia que se produzcan dilaciones en el cobro en vía ejecutiva ya que al no tener los ayuntamientos obligación de notificarlo por tratarse de un tributo de cobro periódico por recibo y comunicar la deuda a través de publicaciones edictales, el obligado tributario no tiene conocimiento de su existencia hasta que se produce el embargo del bien.

Esto viene motivado por la interrupción de la prescripción que se produce con dichas publicaciones edictales, permitiendo que el cómputo del plazo se reinicie y se amplíe durante cuatro años más. Dentro de ese plazo, la Administración puede mantener un expediente siempre que haya intentado las notificaciones en las condiciones exigidas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, aunque el sujeto pasivo no llegue a tener conocimiento de estas, bien por haber modificado su domicilio sin haber realizado las comunicaciones a las Administraciones implicadas en la gestión del impuesto, bien por haberse encontrado ausente en el momento en que se intenta la notificación. La actuación administrativa debe realizarse en un período de tiempo razonable y aceptar la prescripción de oficio, sin necesidad de que la alegue el obligado tributario. Este efecto se ha logrado tras la presentación de la queja, pero había sido previamente denegada en los recursos o escritos de oposición presentados por los interesados (15000139, 15001374, 15002255, entre otras).

#### **Doble imposición**

También se mantienen las quejas por cobro duplicado del impuesto en dos ayuntamientos, a pesar de que el sujeto pasivo haya modificado la dirección en la base de datos de Tráfico. En los últimos años se ha depurado la base de datos de tráfico, pero continúan cobrándose tributos sobre vehículos que han sido dados de baja, o que fueron embargados, inmovilizados por diferentes Administraciones (judicial, Seguridad Social, AEAT) por formar parte de procedimientos o responder del cobro de deudas, o

desguazados y, por motivos que no son imputables al obligado tributario, no figuran de baja en la Dirección General de Tráfico.

Esta falta de exactitud y coordinación implica gravar supuestos en que no se cumple el hecho imponible, si bien exigen una actuación comprobadora que los ayuntamientos no suelen llevar a cabo, y mantienen la actuación de cobro ejecutivo a pesar de las alegaciones realizadas, que deniegan sistemáticamente (15003258, 15003616, 15006681, entre otras).

#### 11.3.4 Tasas locales

Este tributo se regula en el artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria con carácter general, y en los artículos 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Las tasas se definen como tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como en la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

El artículo 24.2 de la citada Ley de Haciendas Locales limita la cuantía de la Tasa al coste real o previsible de la prestación del servicio o del valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento de bienes de dominio público. Como requisito para la aprobación de una ordenanza de imposición de Tasas, es obligatorio realizar con carácter previo un informe técnico-económico, que debe ser anterior a la adopción del acuerdo de imposición. La omisión de este requisito puede conllevar la nulidad de la ordenanza.

Los ciudadanos han trasladado su percepción de que las liquidaciones de las tasas no respetan el principio de limitación al coste del servicio o la utilidad, y que no se ofrece en los acuerdos de adopción de las tasas la transparencia y publicidad necesaria para que los administrados puedan tener conocimiento de la motivación de la Administración para el cálculo de las cuotas tributarias individuales. También consideran que los servicios que prestan los ayuntamientos han disminuido y a pesar de ello se exigen más tasas y en mayor cuantía que cuando los servicios tenían mayor calidad y frecuencia.

Los ayuntamientos son reticentes a facilitar el citado estudio técnico-económico, donde los ciudadanos podrían conocer el sistema de cálculo de la cuota, y cuáles son los costes que se están considerando para su imposición. En algunos casos la tramitación de la queja se demora más de lo necesario por esa falta de colaboración (13013057, 13019674, 14004044, entre otras).

**La tasa por recogida de residuos sólidos urbanos** se ha aprobado en muchos municipios que antes prestaban el servicio, que es general y obligatorio, de modo gratuito, o bien que subsumían su coste en la recaudación de otros tributos y, por tanto, no se había aprobado con carácter previo la ordenanza de su imposición. Su aplicación conlleva algunos aspectos que generan numerosas quejas, como el cobro a viviendas desocupadas, ocupadas con carácter temporal, o el considerar objeto tributario a trasteros, garajes o almacenes que no generan basura.

La mera puesta a disposición del servicio de recogida de residuos justifica la exacción de la cuota, y la liquidación tanto en el caso de inmuebles residenciales, como aparcamientos, trasteros, viviendas sin habitar, almacenes vacíos, y por cualquier otro tipo que se encuentre dentro de la zona en la que se presta el servicio. Esta interpretación viene avalada por reiterada jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, así como por el Tribunal Supremo.

A pesar de ello, los propietarios de inmuebles sin uso consideran abusiva esta imposición. En particular, los que disponen de un trastero vinculado a su residencia en el mismo edificio, estiman que el servicio que se presta es sobre la vivienda y no sobre el trastero que no genera residuos separados. Igualmente quienes poseen locales o almacenes vacíos y no producen residuos alegan que se exige el tributo por hecho imponible inexistente y un servicio de imposible prestación. Los titulares de inmuebles destinados a aparcamiento particular aducen que la cuota de la Tasa excede del coste previsible del servicio que se presta en esta clase de inmuebles, ya que generan muchos menos residuos que, por ejemplo, una vivienda (14002528, 14016799, 15002940, entre otras).

La otra tasa local que genera mayor número de quejas se refiere a la que grava la **utilización del dominio público para el paso de vehículos**, que los ciudadanos identifican, erróneamente, con la **Tasa de Vados**. El Vado puede generar una tasa adicional por impedir que una parte del dominio público se utilice por otros ciudadanos, y es complementaria de la que grava el uso de la acera para el acceso del vehículo al inmueble.

Tanto la aprobación de ordenanzas en municipios que anteriormente no liquidaban esta tasa, como el incremento de la cuota y la modificación de las ordenanzas para el cálculo de la misma ha tenido su repercusión en las quejas. Los interesados aducen, al igual que en las tasas por prestación de servicios, que las cuotas exceden del valor que ese uso podría tener si se prestara sobre bienes privados, por lo que muchos sujetos pasivos han solicitado de sus ayuntamientos la baja en el padrón de la tasa, alegando no disponer de ingresos suficientes para su pago.

La Administración local deniega con carácter general estas bajas, siempre que existan rebajes en las aceras o se mantenga la posibilidad de acceder al inmueble, incluso en el caso de que el espacio destinado para aparcamiento haya sido incorporado a la vivienda o acondicionado para otros usos. Además, los ayuntamientos exigen que, con carácter previo, se repongan las aceras al mismo nivel que las zonas que no tienen acceso a los inmuebles, lo que supone un coste asociado que hace que desistan de su pretensión de baja en el padrón (14020892, 14022741, 15002159, entre otras).

#### 11.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

La norma que regula el procedimiento tributario es la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que en seguimiento del artículo 31 de la Constitución establece que la aplicación del sistema tributario se basará en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, asegurando el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

##### ***Las garantías tributarias: notificaciones y prescripción***

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria recoge el mismo sistema de notificaciones que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y regula algunas especialidades propias de la materia.

Al igual que en la norma básica, la notificación constituye el acto inicial que condiciona la eficacia de la liquidación, y para cada procedimiento establece los plazos y formas en que debe practicarse. Se reciben habitualmente quejas que denuncian la falta de notificación en plazo de las liquidaciones, y especialmente, de los procedimientos de cobro en vía ejecutiva.

Para que la notificación en vía ejecutiva sea válida debe contener todos los elementos que permitan que el obligado tributario conozca la motivación de la Administración para dictar el acto concreto, y, si así lo decide, ejercite el derecho de oponerse al procedimiento que contra él se ha incoado.

Según el artículo 102 de la citada norma, la notificación debe incluir la identificación del obligado tributario, los elementos que permiten determinar de la cuantía de la deuda tributaria, la motivación de la liquidación, cuando no se corresponda con los datos consignados por el obligado tributario o a la aplicación o interpretación realizada por el mismo, con expresión de los hechos y elementos esenciales que las originen, así como de los fundamentos de derecho. Además debe comunicar cuáles son los medios de impugnación que puedan ser ejercidos, órgano ante el que hayan de presentarse y

plazo para su interposición y, por último, el lugar, plazo y forma en que debe ser satisfecha la deuda tributaria.

La publicación por edictos de muchos procedimientos en vía ejecutiva mantiene la acción de cobro de la Administración viva, interrumpiendo así el plazo de prescripción, pero puede privar al sujeto pasivo del conocimiento de la deuda, lo que ha sido denunciado con reiteración. El plazo de prescripción viene establecido en cuatro años por el artículo 66 de la propia Ley General Tributaria, y muchas deudas se publican cuando el plazo se encuentra próximo a su fin. En la tramitación de las quejas se ha podido acreditar que no se habían cumplido adecuadamente los trámites para su notificación personal a los obligados tributarios, o bien se habían utilizado domicilios erróneos, e incluso, inexistentes, y que el uso de las bases de datos de otros organismos, en los casos en que los tributos son de gestión compartida (como el impuesto sobre bienes inmuebles), ocasiona muchas veces que estas se remitan al domicilio del inmueble y no al del sujeto pasivo, lo que permite continuar el procedimiento y se llega a reclamar diez o más ejercicios, ya que mediante la publicación de dichos edictos se evita su prescripción, pero sin que tenga conocimiento directo el sujeto pasivo.

Esta práctica resulta especialmente gravosa cuando el bien se ha enajenado y el nuevo titular no ha cumplido con sus obligaciones de comunicar a la Administración el cambio de los derechos y obligaciones sobre el bien, lo que sucede con relativa frecuencia en el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (14006051, 14024148, 15005608, entre otras).

La ausencia o error en las notificaciones de las liquidaciones tributarias y de los procedimientos de recaudación ejecutiva de las deudas tributarias es una constante en las quejas. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su artículo 110, establece los lugares en que deben ser practicadas las notificaciones, pero cuando los intentos de notificación resultan infructuosos se procede a la notificación por comparecencia, lo que implica que la mayor parte de las veces los contribuyentes no tengan conocimiento del contenido de dichas notificaciones y, por tanto, no puedan interponer los oportunos recursos en plazo, viéndose desprotegidos en la defensa de sus derechos.

Este problema se ve agravado por la falta de información, pues muchos ciudadanos consideran que cuando modifican sus datos en el Padrón Municipal se actualizan en el conjunto de la Administración.

Las obligaciones que tienen los contribuyentes para mantener una relación normal con la Agencia Tributaria no siempre son conocidas por estos. Si bien es cierto que la comunicación del domicilio fiscal está prevista como un deber de los obligados



tributarios también lo es que la AEAT no hace una labor divulgativa de dicha obligación (15015700).

Los ciudadanos suscritos al portal notificaciones.060.es van a recibir un aviso dos días antes del vencimiento del plazo de la notificación cuando este servicio detecte que no han accedido a su buzón de notificaciones, como solicitó el Defensor del Pueblo (12016232).

### ***Devolución de ingresos indebidos***

Los artículos 32 y 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria regulan el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, que comporta el incremento de la cantidad que se devuelve con los correspondientes intereses de demora. Este procedimiento puede iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte.

Se trata de un procedimiento que genera importantes retrasos en la tramitación en la mayoría de los casos. Los ciudadanos que acuden al Defensor del Pueblo suelen acumular un período dilatado de espera antes de presentar su queja, y la Administración demora los procedimientos por falta de medios para la comprobación de las alegaciones, por entorpecer la devolución a pesar de que la haya solicitado el obligado tributario, o bien porque se incluye a este en una lista de pagos general, que incluye desde los contratos y proveedores de la Administración hasta las devoluciones derivadas de los tributos, lo que puede suponer años de espera, con el consecuente incremento de los intereses derivados de la devolución, lo que supone un perjuicio para la Hacienda Pública, que se ve obligada a aumentar sustancialmente el importe que podría reducirse con la debida diligencia (15000884, 15001020, 15002159, entre otras).

Un ejemplo de esta práctica se aprecia en una queja presentada contra el **Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)**, que aprobó la devolución de una tasa a una ciudadana el día 28 de agosto de 2012, sin que hasta la fecha se haya producido la efectiva devolución del importe que, en su momento, ascendía a 28,53 euros. Esta queja continúa en tramitación ya que el ayuntamiento comunicó que el crédito de la interesada ocupaba el número 1.271 de los acreedores municipales, estimándose posible su pago en el mes de diciembre de 2015, pero sin que haya confirmado la efectiva devolución ni el importe de los intereses de demora asociados (13022459).

### ***Silencio o falta de resolución por parte de la Administración***

La obligación de dar respuesta al obligado tributario se recoge en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con carácter general para todos los

procedimientos, y viene a reiterarse en el artículo 103 de la Ley General Tributaria, estableciendo su artículo 104 los plazos generales para ello.

Como una garantía para el administrado se le faculta para que, habiendo transcurrido el plazo máximo para resolver sin que la Administración haya notificado el resultado del procedimiento, se pueda acudir a la vía económico-administrativa o contencioso-administrativa en defensa de los derechos. Sin embargo, en los tributos locales, y salvo excepciones, la primera vía, que se sigue aún en el orden administrativo, no se encuentra disponible, y la segunda exige la intervención de letrado y procurador, con los costes asociados que implica, además de la posible liquidación de tasas, lo que impediría que muchos ciudadanos opten por esperar respuesta de la Administración con independencia del tiempo que tarde en producirse.

La mayoría de las quejas que se reciben por este motivo muestran la percepción ciudadana de que existe una doble medida para los plazos: los que se exigen a los obligados tributarios y los que se pueden llegar a requerir a la Administración, lo que redundaría en una pérdida de confianza de estos en la labor administrativa que no se ve gravada por sanciones ni consecuencias negativas en el incumplimiento de dichos plazos, mientras que para los administrados puede conllevar desde sanciones o pérdida de derechos hasta la perención de los procedimientos con todas sus consecuencias (15000677, 15005153, 15008230, entre otras).

#### ***Artículo 96 Real Decreto 1065/2007***

La aplicación del artículo 96 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, según el cual **no se puede aportar documentación al expediente una vez realizado el trámite de audiencia o alegaciones**, conlleva que, a pesar de que los obligados tributarios tengan documentación que acredite la veracidad de los hechos alegados, no se pueda subsanar el error cometido por la Administración a la hora de liquidar los impuestos, lo que genera indefensión.

Los ciudadanos no conocen los procedimientos tributarios, que son muchos y variados, ni las consecuencias que tiene el no presentar la documentación solicitada en el plazo indicado, sobre todo cuando el procedimiento no ha terminado todavía y el acto no ha devenido firme. A ello hay que añadir que el derecho a no aportar la documentación ya presentada que obre en poder de la Administración crea confusión en los contribuyentes porque dan por hecho que esta tiene conocimiento de los datos relativos a su expediente. Además, en ocasiones los obligados tributarios no reciben las comunicaciones de la Agencia en su domicilio y cuando realmente tienen conocimiento de las propuestas de liquidación giradas o de los requerimientos ya ha expirado el plazo previsto para formular alegaciones o para aportar documentación (13023506, 13032808).

Se recomendó que se modificara dicho artículo, de tal forma que se permitiera la aportación de documentación a lo largo del procedimiento, pero la Recomendación ha sido rechazada (13028179).

### 11.5 TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Los artículos 240 y 247 de la Ley General Tributaria establecen los plazos de duración de las reclamaciones económico-administrativas en un año para el procedimiento ordinario y seis meses para el abreviado; tales plazos son la concreción de uno de los principios generales del derecho como es el de seguridad jurídica y deben ser observados por la Administración, según dispone el artículo 103 de la misma Ley, sin embargo son constantes los retrasos en resolver. Si bien es cierto que la misma Ley prevé los efectos del silencio, de la falta de resolución expresa, no lo es menos que la figura del silencio como medio de resolución supone una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Española. Además, la institución del silencio se configura como una garantía para los ciudadanos, a fin de que puedan, tras la desestimación presunta, acudir a los tribunales de justicia, y no como una prerrogativa de la Administración pública para no contestar a los mismos.

El funcionamiento de los tribunales económico-administrativos regionales (TEAR) sigue siendo objeto de queja de los ciudadanos, por la demora de sus resoluciones incluso en aquellas reclamaciones en las que se resuelve su inadmisión por presentación extemporánea (15008674).

Según dicen los tribunales, se ha puesto en marcha un Plan de mejora, bajo la dirección del Tribunal Económico-Administrativo Central, para reducir los plazos de resolución pero a la vista del número de quejas recibidas no se ha alcanzado el objetivo. Ante esta realidad, la institución ha abierto dos vías para conocer por qué se produce la demora en la resolución de las reclamaciones. La primera de ellas ha sido sugerir a los TEAR que eleven un informe de actividad a la Subdirección General de Organización, Medios y Procedimientos en tanto que es competente para mejorar el funcionamiento de los tribunales económico-administrativos, programar las dotaciones de medios personales y materiales y el diseño, explotar y gestionar los sistemas de información y comunicación (artículo 5 del Real Decreto 256/2013, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (15006530, 15008419, 15010865, entre otras).

La segunda, ha consistido en iniciar una actuación de oficio ante el Tribunal Económico-Administrativo Central para conocer el Plan de mejora que refieren los TEAR para mejorar los tiempos de resolución. En el marco de esta actuación se ha interesado

información sobre los objetivos marcados, grado de cumplimiento de los mismos, obstáculos encontrados para la ejecución del Plan, medidas adoptadas para salvarlos, actuaciones específicas previstas para reducir el plazo de las inadmisiones así como las mejoras obtenidas en base a las directrices contenidas en el Plan (15013551).

## 11.6 CATASTRO

El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRJI), define el Catastro como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, que tiene carácter obligatorio y cuya misión es reflejar fielmente la realidad inmobiliaria en sus diferentes aspectos: jurídico, físico y económico. La información que recogen sus bases de datos se utiliza para el cumplimiento de los principios tributarios que se recogen en el artículo 31.1 de la Constitución española.

Las características técnicas de los procedimientos de incorporación de los inmuebles a las bases de datos del Catastro, la dificultad de comprender el desarrollo de los sistemas de valoración y la complejidad de los documentos en los que se basan estas, fomentan que el ciudadano considere que la Administración no justifica o motiva sus decisiones, que valora inadecuadamente sus inmuebles o que acomete actuaciones que no garantizan sus derechos. El origen de la mayoría de las quejas de 2015 se ha referido a la valoración de los inmuebles, en las discrepancias en la atribución de la titularidad o la fecha de efectos de sus resoluciones.

Las diferencias entre la realidad física y la que se refleja en las bases de datos de la Dirección General del Catastro han construido un foco de atención en este ejercicio, tanto en inmuebles urbanos como en rústicos, pero muy especialmente estos últimos, debido a que se mantienen calificadas como urbanizables en muchos municipios, áreas que no han sido objeto de desarrollo, ni existe la posibilidad de que lo sean en los próximos años. En algunos casos ha transcurrido más de una década desde la calificación como urbanizable por el Ayuntamiento, lo que conlleva la consideración de urbano por parte de Catastro. Adicionalmente, y este es uno de los motivos que incrementan exponencialmente el valor catastral, esa consideración conlleva la asignación de la máxima edificabilidad potencial del suelo, con los usos previstos en las normas, lo que implica que se valore una parcela rústica, que puede tener un uso agrícola, como un edificio residencial, un hotel o una superficie comercial (15000782, 15001335, 15004969, entre otras).

### 11.6.1 Valor catastral

El artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario define el valor catastral como aquel que integra el valor del suelo y de las construcciones. Para llegar al mismo se desarrolla un procedimiento complejo que comienza con la aprobación para cada municipio de la Ponencia General de Valores.

Dichas Ponencias establecen los criterios generales de valoración de los bienes inmuebles de naturaleza urbana del municipio según la legislación aplicable, así como la aprobación de las tablas de módulos básicos de repercusión para las construcciones y valores unitarios para el suelo, y que constituyen la referencia para el cálculo del valor individual.

Estos módulos y valores se definen por unidades en metros cuadrados y posteriormente, con la aplicación de los coeficientes relacionados con la naturaleza del suelo, su superficie, su tipología y usos y las características asociadas al inmueble (estado de conservación, antigüedad, etcétera), son los que posteriormente permiten alcanzar ese valor individualizado para cada inmueble.

La elaboración de la Ponencia exige la realización de un estudio de mercado cuya regulación no ha sido establecida pormenorizadamente, de manera que no existe un número de muestras concreto, por lo que no es sencillo conocer cuáles son los criterios que permiten alcanzar los módulos y valores citados. Quienes se dirigen a esta institución expresando su disconformidad con el valor asignado a su propiedad consideran que dicho valor no se acomoda al precio que el mercado ofrece por esta, lo que constituye a su juicio un error en la obtención de los valores por parte de Catastro.

Sin embargo, la Dirección General del Catastro opone frente a estas tesis, que considera subjetivas, la objetividad del valor establecido con carácter general para el municipio, sin que tampoco exponga con claridad y de forma accesible para cualquier ciudadano, cuáles han sido las metodologías y procedimientos que permiten establecer la valoración que confiere con carácter obligatorio para el inmueble, ni las razones por las que el propietario no puede obtener el importe de dicha valoración en una operación de compraventa.

La distinción entre el precio y el valor, además de las características de objetividad señaladas, viene vinculada a la aplicación del valor catastral, ya que si este no se utilizara como referencia o base imponible de los tributos, podría resultar indiferente para la mayoría de quienes ostentan derechos sobre los inmuebles. La repercusión tributaria que tiene el valor catastral lo vincula a los principios de capacidad económica y de pago, como inspiradores de un sistema tributario justo, lo que exige que el sujeto pasivo pueda conocer los criterios y motivos que llevan a la Administración para

hallar ese valor y no el que el mercado ofrece, puesto que el valor catastral no puede superar el de mercado, ya que así lo establece el artículo 23.3 del citado Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y que posteriormente se modula mediante el coeficiente de relación al mercado (RM) regulado por la Orden de 14 de octubre de 1998, establecido en el 0,5, lo que lleva a la conclusión de que el valor catastral individual no puede superar la mitad del valor del inmueble en el mercado.

El citado valor es un indicador de riqueza a efectos de ayudas y subvenciones, se utiliza en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, etcétera, y es precisamente este uso fiscal el que motiva las quejas.

Como consecuencia de sucesivas recomendaciones realizadas en la materia se han ido aprobando instrumentos que modulan estos problemas, como la modificación del artículo 32 del citado texto refundido para permitir que se pudieran aplicar coeficientes reductores sobre aquellas Ponencias que superaran los límites mencionados. Pero son los ayuntamientos quienes deben solicitar su aprobación, por lo que puede demorarse o evitarse la aplicación de las medidas correctoras para mantener la recaudación a partir del impuesto sobre bienes inmuebles y las plusvalías (IIVTNU).

Una vez aprobadas las ponencias, su modificación no puede realizarse mediante recursos individuales de los ciudadanos que consideren el valor incorrecto, ya que solamente pueden ser combatidas en vía económico-administrativa con posterioridad a su aprobación, y estas se conocen por la mayoría de los ciudadanos cuando se les notifica el valor catastral, habiendo transcurrido los plazos para su impugnación, lo que las hace inatacables.

Lo que puede recurrirse es el valor individual, pero la Administración se limita en estos casos a comprobar si el valor coincide con los criterios aprobados en la Ponencia, lo que genera incompreensión en la ciudadanía, debido a que la notificación del valor individual es, en muchas ocasiones, el primer conocimiento que el titular tiene de la nueva Ponencia, y en muchas otras más, cuando recibe la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles, por lo que tampoco dispone de esa opción al haber transcurrido los plazos para recurrir.

Los recursos tienen efectos limitados, y solamente serán rectificadas los errores que se detecten en la aplicación de coeficientes concretos y que puedan afectar al inmueble individual, pero nunca a los criterios, módulos y valores aprobados en la

Ponencia, que se mantendrán si no se aplican los coeficientes arriba citados o se aprueba una nueva de carácter total o parcial.

Las quejas relacionadas con la disconformidad con las ponencias se han referido, en gran número, a aquellas aprobadas para municipios cuyo planeamiento reclasificó terrenos rústicos como urbanizables, y cuya urbanización no ha sido realizada durante un largo período de tiempo. La norma catastral no se había modificado para recoger las novedades que se establecieron en la Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuyo artículo 12 solo establece dos clases de suelo: urbanizado y rural, sin que los terrenos urbanizables tuvieran cabida en esta norma.

El artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario mantenía la correspondencia con la anterior Ley de Suelo, por lo que permitía que los terrenos urbanizables pudieran ser considerados, a efectos catastrales, como urbanos, y por tanto tributaran como tales.

Este problema afectaba especialmente a los terrenos que se habían incluido en los planes de ordenación municipales en la fase de crecimiento inmobiliario, pero que no habían sido desarrollados con posterioridad, debido a la aparición de la crisis que lastró el sector y la economía desde 2008. Se venían realizando diferentes actuaciones relativas a esta clasificación catastral, que conlleva la tributación como urbanas de fincas que carecían de cualquier desarrollo, e incluso continuaban realizando labores agrícolas o pecuarias, con lo que no se cumplían las condiciones necesarias para considerarlas urbanas.

Ello motivó la formulación de dos recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Hacienda** para reformar la normativa de valoración de aquellos suelos que no hubieran alcanzado las características del suelo urbanizado, de modo que el valor de esos inmuebles se acomodara a su valor real y no a las expectativas urbanísticas futuras, así como la modificación de la redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario para que diera cumplimiento a la normativa básica del suelo.

**Como consecuencia de dichas Recomendaciones se aprobó la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, que modificó el citado artículo, y establecía la necesidad de adecuar los suelos a su auténtica naturaleza.** Posteriormente también se promulgó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación Urbana que mantiene y refuerza las clases de suelo en su artículo 21, ya

que solamente se podrá calificar como suelo urbanizado el que ya haya ejecutado el planeamiento correspondiente y disponga de los servicios propios del suelo urbano.

Sin embargo, no se han corregido aún las situaciones denunciadas en muchas de las quejas, ya que para la realización de nuevas ponencias es necesaria la colaboración municipal, que en algunos casos se está demorando, provocando con ello que estos suelos mantengan su calificación como urbanos en el padrón catastral y por tanto, en el padrón de los tributos que utilizan este (15003278, 15003532, 15004968, entre otras muchas).

#### 11.6.2 Descripción catastral y conflictos de titularidad

La descripción catastral de los inmuebles comprende todas las características de estos, pero las que han motivado más quejas han sido las referentes a la fijación de superficies y ubicación de los linderos y la atribución de la titularidad catastral.

La concordancia de la base de datos catastral con el Registro de la Propiedad y con las comunidades autónomas y ayuntamientos es fundamental para la correcta utilización de dicha base de datos para otras funciones administrativas, como el planeamiento o la liquidación de tributos. Adicionalmente, se generan conflictos cuando existen diferencias entre la titularidad catastral de una parcela y la titularidad registral.

En la mayor parte de los casos estas desavenencias se producen con posterioridad a la aprobación de una Ponencia General de Valores o la renovación del parcelario rústico.

La disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobó el procedimiento de renovación del Catastro rústico estableciendo que se iniciaría mediante un anuncio publicado en el boletín oficial de la provincia y cuyo desarrollo se realiza de oficio, rectificando con carácter general el parcelario municipal con bases gráficas actualizadas. Una vez realizado este procedimiento, las características catastrales renovadas se exponen al público en el propio ayuntamiento durante un plazo mínimo de 15 días durante el cual, y junto con los 15 días posteriores a su finalización, aquellas personas interesadas pueden presentar alegaciones.

El hecho de que no se notifique a cada uno de los titulares la modificación realizada provoca que en muchas ocasiones no tengan conocimiento de las novedades que afectan a su finca. En muchas ocasiones las divergencias se conocen cuando se tramita una adjudicación hereditaria y no se localizan las parcelas, o bien se aprecian diferencias significativas en la descripción de los inmuebles respecto de las que se recogen en los contratos y escrituras que acreditan su propiedad.



## Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

---

La cuestión que se suscita en estas quejas es que la determinación del derecho sobre la propiedad tiene carácter civil, y por lo tanto, no puede resolverse en sede administrativa, lo que obliga a los interesados a acudir a los juzgados y tribunales para obtener una sentencia que dirima quién tiene mejor derecho sobre esa propiedad. Los ciudadanos expresan su disconformidad con la falta de publicidad que han tenido los procedimientos catastrales de renovación, ya que la falta de notificaciones individualizadas ha motivado estos problemas, que aflorarán también en el futuro (15007632, 15008240, 15011863, entre otras).

### 11.6.3 Procedimientos catastrales

Aunque ha mejorado tanto el tiempo de respuesta a recursos y reclamaciones, como la apreciación de procedimientos de corrección de errores en lugar de la utilización general del procedimiento de subsanación de discrepancias, se siguen planteando quejas en relación con la dilación de los procedimientos, la motivación de las resoluciones y la fecha de efectos de las resoluciones de subsanación.

El silencio administrativo y los retrasos en la resolución de los procedimientos, ya sean de incorporación, modificación o corrección, siguen motivando un buen número de quejas en muchas Gerencias catastrales (15007314, 15007907, 15010180, 15012950, entre otras).

La motivación de las resoluciones es fundamental para que los administrados tengan puntual conocimiento de la razón que mueve a la Administración a la adopción de sus decisiones, por lo que su ausencia o deficiencia afecta al derecho fundamental a la defensa que recoge la Constitución Española. El abuso de párrafos y textos en modelos de denegación o desestimación de las alegaciones y pretensiones formuladas, sin entrar a razonar sobre lo que el interesado en los procedimientos plantea es uno de los casos más frecuentes que se denuncian en las quejas sobre los procedimientos catastrales, así como la ininteligibilidad de sus comunicaciones, que redundan en una sensación de indefensión que mueve a su presentación. Si bien la Dirección General del Catastro ha realizado un esfuerzo en exponer con mayor detalle y hacer más comprensibles sus decisiones en la atención presencial que depara a quienes acuden a las Gerencias, en sus comunicaciones escritas mantiene un lenguaje estrictamente técnico y ceñido a párrafos preestablecidos que no permite a los interesados comprender las razones de la decisión que adopta (15000404, 15005153, 15006260, entre otras).

El procedimiento de subsanación de discrepancias se recoge en el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y establece la fecha de efectos de las resoluciones que se acuerden a partir del día siguiente a la fecha de la resolución. La fecha de efectos

## Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

---

supone un límite a la posibilidad de recuperar los tributos liquidados con base en un valor catastral erróneo, y se trata de procedimientos en los que la Administración comete un error que no es atribuible al ciudadano, como la consignación de un error en la superficie del inmueble, en sus características o en su titularidad, y del que puede no tener conocimiento hasta que recibe la liquidación que motiva la posterior reclamación ante el Catastro. Las Gerencias optan por utilizar el procedimiento de subsanación de discrepancias en lugar de seguir el de rectificación de errores que se recoge en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y que permite retrotraer los efectos de la resolución al momento en que se quebró el derecho, lo que restituiría a los afectados la posibilidad de reclamar la devolución de los ingresos indebidamente pagados, si fuera el caso (15007314, 15009284, 15009517, entre otras).