

12 HACIENDA PÚBLICA

Consideraciones generales

La coyuntura política, con buena parte del año empeñada en dos procesos electorales generales y en la materialización de sus resultados en lo que al Gobierno se refiere, ha dejado poco lugar a la introducción de medidas legislativas en el ámbito fiscal y tributario. Ello explica que las quejas recibidas en 2019 se hayan concentrado en buena medida en problemas particulares, aunque en algunas de ellas no dejan de suscitarse cuestiones más generales. Para tales casos, los propios procesos electorales, seguidos de la situación de Gobierno en funciones, han impedido con frecuencia obtener de los poderes públicos medidas o compromisos concretos.

En términos globales, durante el año del que se está dando cuenta, la gestión de los tributos y demás exacciones ha dado lugar al 57 % de las quejas recibidas en este ámbito (de las cuales casi nueve de cada diez versan sobre tributos estatales, locales o de tributos cedidos a las comunidades autónomas). Los tributos que más quejas concentran son el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto de bienes inmuebles (IBI), así como el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Los procedimientos tributarios y los derechos y garantías de los contribuyentes han supuesto el 29,5 % de las quejas recibidas, con especial incidencia en los procedimientos de recaudación, y en los recursos y reclamaciones, que conjuntamente han totalizado los dos tercios de los asuntos encuadrables bajo dicha rúbrica. Las cuestiones referidas al Catastro Inmobiliario han sumado el 13,4 % de las quejas.

Con todo, también debe darse cuenta de alguna queja menos frecuente en cuanto a su fundamento, como la recibida con relación al alto precio público fijado para el aparcamiento en el Hospital Gregorio Marañón de Madrid. La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** comunicó que los precios respondían al contrato de adjudicación del servicio firmado en el año 2015, por lo que mientras dicho contrato permaneciera en vigor no podía exigir la modificación de las tarifas. Se sugirió a la referida consejería que adoptara las medidas necesarias para extender el sistema de abonos para que pudieran ser adquiridos por enfermos o familiares de pacientes crónicos de modo que se aliviara la carga económica que les suponía. La Sugerencia fue aceptada (17011500).

El ritmo de tramitación observado en 2019 ha permitido atender la práctica totalidad de las quejas del ejercicio y continuar con la tramitación de las provenientes de años anteriores. Casi un 25 % de las quejas tramitadas no habían sido iniciadas en

2019. Aunque en su mayoría se ha tratado de quejas recibidas en los últimos días de 2018, que lógicamente fueron sustanciadas al inicio del siguiente ejercicio, en las cuestiones relacionadas con la hacienda pública hay un grupo de quejas de larga tramitación, especialmente aquellas vinculadas a la adopción de medidas legislativas o normativas. Como puede inferirse de lo ya dicho, este no ha sido un año productivo en cuanto a poner fin a estas actuaciones de largo recorrido.

La proporción de admisión a trámite de las quejas ronda el 50 por ciento en el conjunto del capítulo y es especialmente significativa en algunos ámbitos como, por ejemplo, en los procedimientos catastrales, los recursos y reclamaciones vinculados a los procedimientos tributarios (donde se admiten tres de cada cuatro quejas, en muchos casos por estar motivadas en las demoras que padecen los tribunales económico-administrativos) o los derechos y garantías del contribuyente. La causa de no admisión más frecuente es la de no apreciarse indicios de actuaciones administrativas irregulares. Con respecto a los procedimientos tributarios de recaudación y a la actuación de las haciendas locales, aparece como segundo motivo de no admisión la no existencia de una actuación administrativa previa susceptible de ser objeto de supervisión por parte del Defensor del Pueblo. Una relevante porción de quejas (p. ej. el 13,9 % de las referidas a los procedimientos tributarios, el 17,8 % de las que aluden a las haciendas locales, el 12,5 % de las que versan sobre tributos estatales o un 22,8 % de las vinculadas al catastro) no pueden ser finalmente tramitadas, al no aportar los interesados los datos necesarios para poder iniciar la investigación.

Los organismos y administraciones con los que se ha mantenido mayor número de actuaciones como resultado de la admisión a trámite de quejas han sido, por orden cuantitativo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), algunas agencias autonómicas y organismos locales (entre estos últimos destacan las de los municipios de Madrid, Arganda del Rey y Alicante), los tribunales económico-administrativos, tanto central como regionales, las gerencias provinciales del Catastro, entre las cuales figuran las de las cuatro provincias gallegas, y con cifras más limitadas, órganos centrales del Ministerio de Hacienda (Secretaría de Estado de Hacienda y Dirección General de Tributos).

El tiempo medio de respuesta por parte de los organismos concernidos resulta aceptable. De hecho, la emisión de primeros requerimientos ha resultado necesaria en el 32,7 % de las admisiones a trámite (aunque se acerca a una de cada dos en el caso de las quejas relacionadas con el catastro y con las haciendas locales), en un 9,6 % de las tramitaciones ha sido necesario acudir a un segundo requerimiento de respuesta y los terceros requerimientos han sido necesarios en el 2,7 % de las admisiones tramitadas a lo largo de 2019. Aunque el número de terceros requerimientos es bajo, no puede olvidarse que estos expedientes han sido objeto de 5 solicitudes de respuesta (una de

ellas por vía telefónica), lo que implica demoras de muchos meses para atender la obligación de colaborar con el Defensor del Pueblo, que la ley establece como preferente y urgente.

Con ocasión de la tramitación de las quejas durante 2019 se han emitido 103 resoluciones, concretamente 5 recomendaciones, 13 sugerencias, 83 recordatorios de deberes legales (la mayor parte de ellos relacionados con los procedimientos tributarios y los derechos y garantías de los contribuyentes, en especial por demoras en la resolución de recursos pendientes ante los tribunales económico-administrativos) y 2 advertencias. Estas últimas se han dirigido al **Ayuntamiento de Chinchón** (Madrid), con referencia a una solicitud de fraccionamiento del IBI, ante lo que se ha apreciado como una omisión dilatada y deliberada de respuesta al ciudadano que planteó la queja y una deficiente colaboración con esta institución para el cabal esclarecimiento de los hechos (16013948).

Sea como consecuencia de la emisión de resoluciones o por la mera tramitación de las quejas, respecto del resultado obtenido con la tramitación, puede indicarse que en el 32,5 % de los expedientes se apreció una actuación correcta por parte de la Administración, mientras que en un 34 % de los casos se resolvió que había existido una actuación incorrecta que la Administración subsanó, total o parcialmente, como consecuencia de la intervención de esta institución (asciende al 45 % en los ámbitos del catastro y las haciendas locales) y el 6,7 % de los expedientes concluyeron con su resolución por la Administración, aunque tras el inicio de la intervención por parte del Defensor del Pueblo (seis de cada diez quejas con esta forma de conclusión se refieren al catastro). Llama especialmente la atención el hecho de que una de cada tres quejas encuadradas en los procedimientos tributarios y las garantías y derechos de los contribuyentes han debido ser concluidas con la indicación «actuación incorrecta de la Administración, no se subsana porque no puede», lo que se explica por el hecho de que las quejas versan sobre demoras en resolver que obedecen a situaciones estructurales de saturación, como la apreciada en varios tribunales económico-administrativos. Las conclusiones con diferencias de criterios, esto es, en las que se aprecia una divergencia sustancial entre la posición de la Administración y la de esta institución, han supuesto el 2,9 % de los cierres y se han concentrado en asuntos relacionados con las haciendas estatal y local.

12.1 TRIBUTOS ESTATALES

Relaciones con la Administración en un entorno digital

El proceso de modernización tecnológica emprendido por la Administración tributaria supone la introducción paulatina de nuevos medios y requisitos tecnológicos que vienen

a modificar las formas y procedimientos de relación con los ciudadanos. Ello genera cambios, a veces bruscos, en las rutinas ya asumidas por los ciudadanos mismos. Por otra parte, tanto el IRPF como la mayor parte de tributos se gestionan, en la actualidad, bajo el régimen de autoliquidación, sistema que, a cambio de simplificar la gestión administrativa, exige del contribuyente un grado mayor de conocimiento de la norma tributaria, así como cierta capacidad para interpretarla. Se traslada de esta forma a los ciudadanos, tanto la obligación de liquidar correctamente, como la de adaptarse, con suficiente agilidad, a las nuevas formas tecnológicas establecidas para ello.

El artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reconoce el derecho del contribuyente a ser informado y asistido por la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones. A juicio de esta institución, la mejora tanto de la asistencia personalizada al ciudadano que presenta especiales dificultades para adaptarse a la modernización tecnológica, como la de los mecanismos existentes para ayudarle a interpretar debidamente la normativa, entre los que destaca, por su importancia, el sistema de consultas tributarias escritas, han de ser manifestaciones de esa exigencia legal.

Con la aprobación de la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, que permite la eliminación definitiva de la declaración del IRPF en papel, la **Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)** ha dado un nuevo paso en su objetivo de convertirse en plenamente digital. A partir de ahora, la declaración debe presentarse por internet, teléfono o mediante cita previa en las oficinas de la propia agencia o en aquellas habilitadas por las comunidades autónomas y entidades locales para la confirmación del borrador de declaración. Estos cambios pueden suponer un problema para algunos contribuyentes, en especial personas mayores poco habituadas a utilizar las nuevas tecnologías, residentes en el ámbito rural y en la España vacía, con peor acceso a las oficinas de la AEAT y a las sucursales bancarias y donde internet tiene menores tasas de penetración.

La AEAT explicó las medidas que ha adoptado para conciliar el imparable proceso de modernización con la garantía de los derechos de los contribuyentes. Parece necesario, no obstante, que una parte de los recursos que se liberan mediante el traslado a los ciudadanos de una mayor responsabilidad en la tramitación informática de sus declaraciones se destinen a la atención más personalizada de los contribuyentes especialmente necesitados de asistencia. Además, resulta necesario ir simplificando la plataforma Renta web, de forma que resulte plenamente utilizable por cualquier persona con escasos conocimientos informáticos (19008960).

El lenguaje en las respuestas a consultas tributarias

Es sabido que la importancia de la histórica existencia de un procedimiento de respuesta a las consultas tributarias escritas que formulan los ciudadanos radica no solo en proporcionarles asistencia jurídico-técnica, destinada a la aclaración de sus dudas en materia tributaria, sino también en proyectar seguridad jurídica al sistema, ya que las respuestas adquieren, en determinados supuestos, efectos vinculantes para la Administración.

Es por este motivo que el lenguaje utilizado en la respuesta a las consultas tributarias debe ser suficientemente claro, de forma que el ciudadano entienda correctamente lo que la Administración está afirmando y pueda actuar en consecuencia. El reto es que dicha respuesta, además de rigurosa, sea didáctica; esto es, que explique, de forma comprensible, la normativa tributaria y su aplicación en cada caso concreto.

Aunque esta institución reconoce la realización de importantes esfuerzos en el sentido apuntado, siguen detectándose respuestas de difícil comprensión —como la ofrecida a una ciudadana, aquejada de una discapacidad física y psíquica, que consultaba sobre el patrimonio protegido del discapacitado— que aconsejaron recomendar a la **Dirección General de Tributos** que en las contestaciones a las consultas tributarias escritas utilice un lenguaje más didáctico y adaptado a las concretas cuestiones planteadas por el contribuyente.

La Recomendación ha sido aceptada, reconociendo la Administración tributaria la necesidad de alcanzar en el uso del lenguaje empleado un adecuado equilibrio entre el objetivo de informar al contribuyente y el de proporcionar seguridad jurídica al sistema tributario (18009620).

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Exención de las prestaciones por maternidad de la Seguridad Social

La especial protección que nuestro ordenamiento jurídico otorga a la mujer trabajadora, y a su derecho a conciliar la vida laboral y familiar, se traduce, en el ámbito tributario, entre otros aspectos, en el favorable tratamiento fiscal de las prestaciones por maternidad contempladas en la normativa de la Seguridad Social, así como en las minoraciones que establece la normativa en materia de IRPF, en particular el mínimo por descendiente y la deducción por maternidad. Los cambios sociales experimentados por la sociedad española, con la irrupción de nuevas formas de familia derivadas del reconocimiento del derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo y de la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción, vienen también a poner a prueba la rigidez de las normas tributarias y su capacidad de adaptación a las nuevas realidades.

Tras dictarse la Sentencia del Tribunal Supremo 1462/2018, que declaró exentas del IRPF las prestaciones por maternidad contempladas en la Ley General de la Seguridad Social, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos que habían solicitado la rectificación de sus autoliquidaciones y la aplicación de la exención.

Algunas de estas personas habían obtenido, con anterioridad a la referida sentencia, resoluciones contrarias a sus pretensiones, que habían devenido firmes por su falta de impugnación en tiempo y forma, por lo que, en principio, su revisión solo podía realizarse al amparo de los artículos 216 y siguientes de la Ley General Tributaria, y, especialmente, mediante la revocación. Pero la aplicación de esta medida es extremadamente restrictiva por la Administración tributaria, que viene realizando ante esta institución una defensa férrea de que tal figura no puede constituir una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes.

No obstante, en este caso concreto, la **AEAT** confirmó que, por vía legislativa, se había arbitrado una solución excepcional y de carácter retroactivo para este supuesto. En efecto, mediante el Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, se procedió a modificar la redacción del artículo 7 de la Ley 35/2006, del IRPF (LIRPF), para contemplar la exención de las prestaciones por maternidad o paternidad percibidas del régimen público de la Seguridad Social y de determinados sistemas alternativos al mismo, así como, en determinados supuestos, de la retribución percibida durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad, por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no dé derecho a percibir prestación de maternidad o paternidad.

Esta institución valora muy positivamente la diligencia en la resolución de este asunto y espera que, pueda abordarse, mediante fórmulas similares a la utilizada en el presente caso, la regularización de otras situaciones tributarias anómalas, derivadas de la declaración de nulidad o inconstitucionalidad de normas tributarias (19011143).

Deducción por maternidad

Han proseguido en el presente ejercicio diversas actuaciones relacionadas con la deducción por maternidad, contenida en el artículo 81 de la LIRPF, beneficio que permite, a aquellas madres que realicen una actividad laboral por cuenta propia o ajena con alta en la Seguridad Social, minorar la cuota diferencial del impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años nacido o adoptado en territorio español. Además, los contribuyentes del IRPF con derecho a esta deducción pueden solicitar su abono anticipado.

En el caso de una madre trabajadora, despedida y posteriormente readmitida, mediante sentencia judicial que restablecía todos sus derechos y condiciones previas al

despido, con reconocimiento de los correspondientes salarios de tramitación, la Administración tributaria consideró que la deducción no era aplicable al período comprendido entre el despido y la readmisión, porque en ese lapso se habría interrumpido la actividad por cuenta propia o ajena.

En el presente ejercicio, se ha reiterado a la **AEAT** la Sugerencia de que reconociera a la interesada el acceso a la referida deducción, dado que la sentencia venía a restablecer plenamente los derechos laborales vulnerados de la trabajadora; situación que, se consideró, debía trasladarse al ámbito tributario, evitando cualquier contradicción entre los regímenes laboral y fiscal.

La AEAT rechazó este planteamiento aludiendo a la concurrencia de dos normas que regulan cuestiones distintas con diferente finalidad y que cada organismo aplica en el ámbito de sus específicas competencias. Tal criterio no puede compartirse, por cuanto la Administración General del Estado actúa con personalidad jurídica única, conforme al artículo 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En opinión del Defensor del Pueblo, no cabe interpretar el ordenamiento jurídico de manera que se generen contradicciones tales como la que se ha tratado en el presente caso. Desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional tiene sentado que una diferencia de trato jurídico en los regímenes aplicables ha de disponer de una justificación razonable de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra. Ninguna instancia de la Administración puede actuar sola ni exclusivamente con arreglo a su normativa específica; debe siempre verificarse que la actuación es concordante con «el resto del ordenamiento jurídico» (18003942).

Deducción por maternidad en parejas del mismo sexo con hijos

Se han recibido también algunas quejas relativas a la aplicación de la deducción por maternidad en el caso de familia constituidas por parejas del mismo sexo con hijos en adopción.

La deducción por maternidad fue introducida, en el IRPF, por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, entrando en vigor el 1 de enero de 2003. Dado que su regulación es anterior a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, no contempla expresamente las situaciones derivadas del reconocimiento del derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo y de la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción.

La **AEAT** denegó a una contribuyente el abono anticipado de la deducción por maternidad del IRPF, por considerar que no cumplía los requisitos establecidos en el

artículo 81.1 de la LIRPF, y el acto devino firme. Se trataba de una madre no biológica de un menor de tres años por filiación matrimonial.

Tras estudiar el asunto, la agencia trasladó al Defensor del Pueblo que, en el supuesto planteado, se cumplían los requisitos exigidos en el artículo 81 de la LIRPF y, por tanto, reconoció el derecho a la deducción por maternidad de la compareciente. El nuevo criterio será difundido a las oficinas de la AEAT para su general aplicación (18015114).

Una reclamación de acceso a la deducción por maternidad por parte de un matrimonio entre hombres —uno de los cónyuges padre biológico de dos hijos de los que asumió la patria potestad por renuncia de la madre biológica y el otro cónyuge adoptante de los niños— dio lugar a la correspondiente petición de informe a la AEAT. Este organismo comunicó que, puesto que en el momento de aprobación de la deducción no existía la posibilidad de que personas del mismo sexo pudieran contraer matrimonio y ser adoptantes, tal situación —en la que dos adoptantes pudieran tener derecho a la deducción— no fue objeto de regulación específica. Por ello, la norma se limitó a recoger un único supuesto de varios contribuyentes con derecho a la deducción: el caso de varios tutores o acogedores, estableciendo el artículo 60.4 del Reglamento del IRPF, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, para dicha situación, que su importe se prorrateará a partes iguales.

La AEAT destaca que la referida norma recogía, con carácter excepcional, supuestos en los que un hombre pudiera tener derecho a la deducción, al señalar que «en caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre o, en su caso, a un tutor siempre que cumpla los requisitos previstos en este artículo, este tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente». En consecuencia, existía, desde el principio, el derecho a aplicar la deducción al hombre adoptante o padre soltero (además de los casos en los que por fallecimiento de la madre o separación legal se atribuya al padre la guarda y custodia del menor, o en su caso al tutor).

Con la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, se recoge el derecho a que personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio, y se incluye la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción. De acuerdo con todo lo expuesto, la AEAT reconoció que la deducción por maternidad resultaba plenamente aplicable al supuesto planteado y a otros análogos (18016908).

Incremento de la deducción por gastos de custodia de menores

El artículo 81. 2 de la LIRPF contempla la posibilidad de incrementar el importe de la deducción por maternidad hasta en 1.000 euros adicionales, cuando el contribuyente que tenga derecho a ella «hubiera satisfecho en el período impositivo gastos de custodia del hijo menor de tres años en guarderías o centros de educación infantil autorizados». Aunque la ley no aclara la naturaleza de la referida autorización, del contenido del artículo 69 del Reglamento IRPF se deduce que debe estar «expedida por la Administración educativa competente», requisito que proyecta dudas sobre la aplicabilidad de la deducción a las tarifas de determinadas guarderías y centros sin la correspondiente autorización educativa expedida por la Administración autonómica.

La finalidad de la deducción por maternidad, y su mejora mediante la inclusión en ella de los gastos de custodia, parece ser la protección del derecho a la conciliación familiar de las madres trabajadoras y no la educación de los menores, por muy loable que sea este objetivo. Atendiendo al principio de seguridad jurídica, se solicitó de la **Secretaría de Estado de Hacienda** que efectuara una interpretación de la norma para incluir a todos los centros en los que se realice la custodia de menores de 0 a 3 años. La Administración comunicó el mantenimiento de su criterio respecto a la no deducibilidad de las tarifas de las guarderías o centros que no dispongan de autorización de la Administración educativa correspondiente (19001506).

Custodia compartida y unidad familiar

Son cada vez más frecuentes las situaciones de disolución matrimonial o de la convivencia en las que se acuerda que la custodia de los hijos menores de la pareja se realice de forma compartida. En estos casos, la ley sobre el IRPF permite que cualquiera de los dos progenitores realice la tributación conjunta, siempre que el otro opte por declarar de forma individual, sin que existan mecanismos para resolver cualquier conflicto que pueda plantearse al respecto.

La **Secretaría de Estado de Hacienda** rechazó la posibilidad de modificar la norma para que contemple la opción de incluir a los hijos al 50 % en las unidades familiares formadas por cada uno de sus progenitores, al considerar adecuada la regulación actual del impuesto, por cuanto, en el caso de guarda y custodia compartida, la carga tributaria se divide equitativamente entre los ex cónyuges mediante el reparto del mínimo por descendientes. Respecto a la reducción por presentar la declaración de forma conjunta, dicho centro directivo no lo considera un incentivo fiscal a favor de la familia sino un mecanismo que pretende compensar el posible exceso de tributación derivado de la acumulación de rentas (18014475).

Prestaciones por cuidado de menores con enfermedad grave

El artículo 37.6, párrafo 3º, del Estatuto de los Trabajadores regula, en el ámbito laboral, el acceso a una reducción de jornada y salario a los trabajadores por el cuidado de menores afectados de enfermedad grave. El menoscabo salarial, producto de la reducción de jornada, se compensa íntegramente con una prestación económica contemplada en el artículo 190 de la Ley General de Seguridad Social, y con la ficción de cotización a la Seguridad Social como si la reducción no hubiera tenido lugar. En cambio, tratándose de funcionarios, el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público contempla un permiso retribuido que no genera reducción salarial o de cotización, ni, lógicamente, derecho a la prestación económica de la Seguridad Social.

Se han iniciado actuaciones ante la **AEAT**, teniendo en cuenta que, pese a que en ambos supuestos hay plena coincidencia material en el bien jurídico protegido y en la protección otorgada, podría existir un tratamiento fiscal diferenciado, ya que, de conformidad con el artículo 7 de la LIRPF, la prestación que otorga la Seguridad Social a los trabajadores está exenta de tributación sin que los empleados públicos tengan prevista para esta situación acceso a ningún beneficio fiscal equivalente (19017327).

Colectivos vulnerables

El Defensor del Pueblo está recibiendo quejas que plantean el retraso en la devolución de los importes que resultan de la declaración del IRPF en el caso de familias numerosas y personas con discapacidad. Algunos interesados incluso señalan su percepción de que estas devoluciones se dejan para la parte final del proceso.

Aunque la pertenencia a una familia numerosa o una discapacidad no son hechos reveladores de la capacidad económica, ha de admitirse que se trata en ambos casos de colectivos potencialmente vulnerables, susceptibles de presentar, en la mayoría de las ocasiones, una mayor necesidad de recibir la devolución sin demora.

La **AEAT** comunicó que el proceso de gestión se lleva a cabo conforme a sistemas de control que tienen en cuenta los riesgos de carácter fiscal que puedan presentar las declaraciones y que no existe un criterio de devolución preferente en función de las circunstancias personales del obligado tributario, sino que las devoluciones se van efectuando conforme a los riesgos fiscales que se activen en cada una de las autoliquidaciones (19011952, 19011964, 19011983, entre otras).

Los ciudadanos residentes en España que perciben pensiones por incapacidad con cargo a otros estados vienen reclamando, desde hace años, la igualdad de trato fiscal con los pensionistas que tienen reconocidas sus pensiones por la Administración española. Para dar respuesta a esta situación, la AEAT informó del establecimiento de

un procedimiento *ad hoc* en colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se encarga de emitir el necesario dictamen técnico.

El objeto del procedimiento se concreta en la declaración, como renta exenta de tributación por IRPF, de las pensiones o prestaciones percibidas por ciudadanos residentes en España con cargo a otro Estado, derivadas de una situación de incapacidad laboral asimilándolas a estos efectos al régimen previsto para las pensiones españolas de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (18016320).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la AEAT acordó revocar las liquidaciones provisionales realizadas erróneamente a un contribuyente, cuya capacidad jurídica había sido modificada mediante sentencia judicial, quien se había practicado la oportuna deducción por discapacidad en su importe máximo. Conforme a la LIRPF, se entiende acreditado un grado de discapacidad del 65 % cuando se trate de persona declarada incapaz mediante sentencia judicial, en virtud de las causas establecidas en el artículo 200 del Código Civil (18016555).

Afectados por la talidomida

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Hacienda** sobre la posible exención, a efectos del IRPF, de las ayudas a los afectados por la talidomida, ya que prestaciones de naturaleza similar, como las reconocidas a los afectados por el VIH o la Hepatitis B, disfrutaban de este tipo de exención. La Administración confirmó que estas ayudas, establecidas mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, se concretan en función del grado de discapacidad de las personas afectadas, si bien, en cuanto a su tratamiento en el IRPF, la ley no contempla exención alguna, por lo que constituyen una renta sujeta al impuesto y a su sistema de retenciones.

Se ha señalado a la secretaría de Estado que, a juicio de esta institución, se debería valorar en las próximas reformas normativas la posibilidad de establecer algún tipo de bonificación fiscal para compensar las difíciles circunstancias en las que se encuentra el colectivo afectado y en coherencia con lo dispuesto para casos similares (19000643).

Tributación de pensiones procedentes de la Institución Telefónica de Previsión y otros organismos de previsión social

Como consecuencia del reconocimiento, mediante Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 5 de julio de 2017, de la aplicabilidad a las pensiones procedentes de la extinta Institución Telefónica de Previsión de las reducciones fiscales previstas en la disposición transitoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre,

se han recibido quejas relativas a la no aplicación de este régimen fiscal a los perceptores de prestaciones procedentes de otros organismos de previsión social, como la denominada Mutualidad de Banca.

La citada disposición transitoria prevé determinadas reducciones, en la base imponible del IRPF de los pensionistas, para evitar una posible doble tributación derivada de la no deducción, en su día, de las aportaciones realizadas a contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social.

La **Dirección General de Tributos** emitió respuestas a varias consultas tributarias aclarando la naturaleza diversa de ambas situaciones. Considera que mientras que la Institución Telefónica de Previsión era una institución de previsión no encuadrada en el Decreto de 10 de julio de 1954, la Mutualidad Laboral de Banca estaba plenamente sometida a las normas de dicho decreto y calificada como Entidad Gestora de la Seguridad Social desde 1966. Por ello, la Administración tributaria entiende que las cantidades aportadas a la Mutualidad Laboral de Banca han tenido la naturaleza y el tratamiento fiscal propio de las cotizaciones a la Seguridad Social y que las prestaciones percibidas son prestaciones de la Seguridad Social, por lo que no aprecia fundamento ni respaldo normativo para aplicar a las pensiones generadas un tratamiento fiscal distinto al establecido con carácter general para las pensiones de la Seguridad Social (19004499, 19015016-01, 19015573-01 y otras).

12.1.2 Otros impuestos estatales

Impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR)

Se solicitó informe a la **Secretaría de Estado de Hacienda**, sobre un posible trato discriminatorio a los no residentes en España por la tributación de los ingresos obtenidos por el alquiler de viviendas situadas en territorio español. En relación con este asunto, en marzo de 2019, la Comisión Europea dirigió a las autoridades españolas una carta de emplazamiento señalando que «a efectos del impuesto sobre la renta, las personas físicas residentes disfrutaban de una reducción del 60 % de los ingresos netos obtenidos por el alquiler de bienes inmuebles utilizados por el arrendatario como vivienda. Sin embargo, las personas físicas no residentes no pueden beneficiarse de esta reducción. Así pues, los inversores de otros Estados miembros están sujetos a un trato diferente que restringe indebidamente la libre circulación de capitales (art. 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)».

Sin perjuicio de las consecuencias que puedan derivarse del procedimiento iniciado contra España, la Secretaría de Estado de Hacienda informó de que el IRNR es un tributo de carácter directo que grava la renta obtenida en territorio español por las personas físicas y entidades no residentes en este, que se clasifican en dos grupos: a)

los contribuyentes que obtienen rentas mediante establecimiento permanente situado en territorio español, que tributan por la totalidad de la renta imputable a dicho establecimiento, cualquiera que sea el lugar de su obtención; y b) los contribuyentes que obtienen rentas sin mediación de establecimiento permanente, que tributan de forma separada por cada devengo total o parcial de renta sometida a gravamen, sin que sea posible compensación alguna entre aquellas.

Los contribuyentes de este último grupo, que sean residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, tributan sobre una base imponible constituida por rendimientos netos y mediante un tipo de gravamen específico más bajo del general. No obstante, conforme a lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley del IRNR, no tienen derecho a las reducciones de las rentas previstas en la normativa del IRPF (19013374).

Residencia fiscal en el extranjero

Ante el inicio de un procedimiento de inspección tributaria a un ciudadano español con residencia fiscal declarada en el Reino Unido, cuya residencia real discute la Administración tributaria española, el interesado procedió a solicitar de las autoridades británicas la apertura del correspondiente procedimiento amistoso, regulado en el artículo 26 del convenio suscrito con dicho país para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal.

Por su parte, la Inspección Tributaria acordó la aplicación del artículo 251.1 de la Ley General Tributaria, que establece que, en el caso de apreciar indicios de delito contra la hacienda pública, pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente o remitirá el expediente al ministerio fiscal, absteniéndose de practicar la correspondiente liquidación administrativa cuando su tramitación pueda ocasionar la prescripción del delito, con arreglo a los plazos previstos en el artículo 131 del Código Penal. En este caso, el procedimiento administrativo, quedará suspendido mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el ministerio fiscal.

El interesado consideraba que, puesto que las autoridades del Reino Unido comunicaron a la AEAT su intención de iniciar el procedimiento amistoso, se deberían haber paralizado las actuaciones hasta su conclusión, sin su traslado al ministerio fiscal. Por su parte, la **AEAT** entendió que el plazo para plantear un acuerdo amistoso comienza a partir de la notificación del acto de liquidación, por lo que continuó la inspección tras el planteamiento del procedimiento amistoso que, en su opinión, solo habría quedado suspendido en razón de la querrela presentada por la fiscalía.

De conformidad con la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta institución finalizó sus actuaciones, al constatar la existencia de un procedimiento judicial en curso, si bien ha observado que los comentarios al convenio afirman que el procedimiento amistoso puede ser puesto en práctica si existe riesgo probable de que se va a producir una imposición en contra de las previsiones del convenio. Es decir, no solo no se considera como requisito para la solicitud la previa existencia de una notificación de liquidación, sino que, de acuerdo con los puntos 14 y 21 de los comentarios al convenio, esta disposición debe ser interpretada de la forma más favorable al obligado tributario y se explica que este puede presentar el caso tan pronto como desde su perspectiva considere que el riesgo de la doble imposición resulta probable, citando como ejemplo de dicho riesgo el establecimiento de un control o inspección (18012163).

12.2 TRIBUTOS CEDIDOS

12.2.1 Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)

Aplicación a residentes en el exterior

Las quejas recibidas en este ámbito hacen, en algunos casos, referencia a las diferencias de tributación existentes en las distintas comunidades autónomas, dependiendo de su específico régimen de deducción; desequilibrio que también está en la base de las diferencias de trato sufridas por parte de los no residentes en España que han sido objeto de pronunciamientos judiciales. Se siguen planteando, especialmente en las comunidades que disfrutan de menores deducciones, algunas situaciones en las que las elevadas valoraciones de los bienes objeto de tributación generan dificultades económicas para el abono del impuesto que pueden aconsejar renunciar a la herencia.

Se han tramitado varias quejas relativas a la aplicación de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 3 de septiembre de 2014 (Asunto C-127/12) que declaró el régimen fiscal del referido impuesto contrario al derecho originario de la Unión Europea, por la vulneración de los artículos 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 40 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, al establecer diferencias de trato entre residentes y no residentes en España incompatibles con el principio de libre circulación de capitales. Por su parte, el 19 de febrero de 2018, el Tribunal Supremo dictó la sentencia 550/2018, que viene a extender los efectos de la doctrina del TJUE a los ciudadanos residentes en países extracomunitarios.

Una primera consecuencia de estas resoluciones es que ha quedado sin efecto la obligación que afectaba a los no residentes en España, pero con obligación real de tributar en nuestro país por adquisiciones de bienes y derechos situados en territorio español, de aplicarse la normativa estatal en lugar de la autonómica que pudiera

corresponderles, generalmente mucho más beneficiosa por la existencia de reducciones o bonificaciones para sus residentes.

Un ciudadano alemán solicitó la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente en concepto del ISD por una donación de inmuebles sitios en Canarias, practicada a favor de su hija no residente en España, por considerar que, conforme a la doctrina del TJUE, tendría derecho a la deducción del 99,95 % de la cuota establecida en dicha comunidad autónoma. Tal solicitud fue calificada como recurso de reposición y denegada por extemporánea.

Esta institución sugirió a la **AEAT** que revocara las liquidaciones provisionales y devolviera las cantidades ingresadas, al amparo de lo previsto en el artículo 219 de la Ley General Tributaria. Este artículo permite a la Administración revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado y siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La agencia rechazó proceder a la revocación en atención a argumentos jurídicos que esta institución no puede compartir, por cuanto establecen, de manera genérica, la absoluta imposibilidad de revisar las liquidaciones tributarias firmes que hubieran sido dictadas en aplicación de normas posteriormente declaradas inconstitucionales o contrarias al ordenamiento jurídico. No obstante, la AEAT remitió el expediente a los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda, que acordaron su tramitación como reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, y resolvieron indemnizar a la interesada (17002009).

Dos hermanas españolas, que no pudieron beneficiarse de las deducciones del 99 % que aplica la Comunidad de Madrid para sucesiones entre padres e hijos por ser residentes extracomunitarias, solicitaron, en 2015, la devolución de lo ingresado en exceso a la AEAT, que respondió que lo fallado en la Sentencia del TJUE, de 3 de septiembre de 2014, solo era de aplicación a los residentes en el espacio común europeo. Tras la STS 550/2018, que extiende el criterio del TJUE a los residentes extracomunitarios, las interesadas reiteraron su petición, que fue nuevamente desestimada, por entender la AEAT que la primera desestimación había adquirido firmeza. Sin embargo, la primera solicitud se fundamentó en la STJUE de 2016 y la segunda en la Sentencia del Tribunal Supremo citada, que amplía el ámbito de aplicación de la normativa autonómica a los sujetos pasivos no residentes en territorio de la Unión Europea.

Al cierre de este informe prosigue la tramitación, habiendo señalado esta institución a la AEAT que, al tratarse de un acto firme, cabría acudir a los procedimientos especiales de revisión, en particular la revocación como vía idónea para satisfacer los

derechos de las interesadas, o podría también acudir al expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración (15010004).

Renuncia a herencia o legados

Con relación a la reclamación en vía ejecutiva del ISD, y posterior embargo, a una ciudadana, que señalaba haber renunciado expresamente a la herencia objeto de tributación, la **AEAT** informó de que la escritura de renuncia aportada no contenía referencia expresa al legado de una participación indivisa en una vivienda, dispuesto por la testadora. El Código Civil establece diferencias entre el llamamiento a título de heredero o de legatario, por lo que la renuncia por uno de dichos títulos no implica la renuncia al otro.

Tras la intervención de esa institución, la Administración tributaria requirió a la interesada la aportación de una nueva escritura de renuncia al legado, procediendo a la anulación de las liquidaciones y actuaciones en vía ejecutiva, así como a la tramitación del procedimiento de devolución de ingresos indebidos por las cantidades embargadas (18020004).

Fiscalidad comparada del ISD entre comunidades autónomas

No se han registrado avances en las actuaciones emprendidas en su día con motivo de las enormes diferencias tributarias que se derivan de la distinta aplicación de deducciones al ISD por las comunidades autónomas. La **Secretaría de Estado de Hacienda** ha venido vinculando la adopción de posibles soluciones a este asunto a la reforma del sistema de financiación autonómica. Ya antes de la primera de las disoluciones de las Cortes Generales y el inicio de los ciclos electorales que tuvieron lugar en 2019, dicha secretaría de Estado comunicó a esta institución la finalización de la primera fase del trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación, si bien sus conclusiones no habían sido elevadas todavía al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno deberán acordarse los términos de la reforma de la financiación autonómica marco en el que se desea abordar esta cuestión (17012637 y relacionadas).

12.2.2 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD)

Se solicitó informe a la **Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Castilla-La Mancha** sobre la implementación, en su gestión del impuesto de transmisiones patrimoniales, del contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23

de mayo de 2018, que declaró que el método de comprobación establecido en el artículo 57.1.b) de la Ley General Tributaria, mediante referencia a valores catastrales corregidos por índices o coeficientes, no resultaba idóneo para valorar inmuebles en los impuestos cuya base imponible viene determinada legalmente por su valor real, salvo que se complemente con otra actividad verificadora directamente relacionada con el inmueble que se somete a avalúo.

Dicha consejería confirmó la sustitución del procedimiento cuestionado por el Tribunal Supremo por el previsto en el artículo 57.1.c) de la norma referida, basado en los «precios medios en el mercado» recogidos en el informe anual sobre mercado inmobiliario de la Dirección General del Catastro, que determina precios medios estadísticos individualizados, a partir del valor del suelo en cada zona y de los datos físicos del inmueble contenidos en la base de datos catastral. Tales valores de referencia pueden ser consultados a través de la web o en los programas de ayuda para la presentación de autoliquidaciones, de manera que, si se declara utilizando dichos valores, no se realiza comprobación.

En caso de que sea necesario realizar una comprobación, esta se ha de llevar a cabo eligiendo uno de los siguientes medios, que se corresponden con valores aportados por el propio sujeto pasivo: a) valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria, o b) precio, contraprestación pactada o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien realizadas dentro del plazo de un año desde la fecha del devengo. En el supuesto de que no se disponga de ninguno de los dos valores anteriores, se ha de recurrir a la utilización de los precios medios para realizar la comprobación. Y aún ante la circunstancia de que no exista valor o no se conozca por ninguno de los tres medios anteriores, este debe establecerse mediante dictamen de perito (18018405).

Repercusión de la valoración de los bienes transmitidos en otros tributos

Tras ser informada, por la **Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias**, de la comprobación de un valor de mercado superior al declarado en la transmisión de un inmueble, discrepancia que afectaba también a la declaración de IRPF presentada en su día por la vendedora, la **AEAT** le ofreció la posibilidad de presentar una declaración complementaria. Pese a aceptar esta solución y no haberle sido notificado formalmente el nuevo valor comprobado, la AEAT le reclamó los correspondientes intereses de demora.

Esta institución recordó a la consejería su deber legal de notificar por separado a los transmitentes los nuevos valores comprobados cuando puedan tener repercusiones tributarias para ellos, a fin de que puedan proceder a su impugnación en reposición o en

vía económico-administrativa o solicitar su corrección mediante tasación pericial contradictoria. Asimismo, sugirió a la AEAT que dejara sin efectos las actuaciones llevadas a cabo con el nuevo valor comprobado, ya que no debía tener efectos para la interesada al no haberle sido notificado.

La Comunidad de Canarias impulsó la creación de un grupo de trabajo con la AEAT, que definió un protocolo de coordinación para el establecimiento de procedimientos específicos de la comunicación de los nuevos valores comprobados.

Por su parte, la AEAT entendió que su actuación informativa tuvo un efecto práctico equivalente a la notificación del valor comprobado por la comunidad autónoma. En especial, justificó la imposición de intereses de demora por cuanto, teniendo el contribuyente distintas opciones, eligió la presentación fuera de plazo de la correspondiente declaración complementaria, que no es susceptible de anulación por la Administración tributaria, sin perjuicio de que la interesada pueda solicitar su rectificación (18006027).

Actos jurídicos documentados

En el anexo correspondiente de este informe (disponible en formato digital) se puede consultar la resolución completa emitida por el Defensor del Pueblo en respuesta a la solicitud, formulada por un ciudadano, de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, que vino a modificar el sujeto pasivo del impuesto de actos jurídicos documentados.

La solicitud no suscitó al Defensor del Pueblo dudas de constitucionalidad suficientes sobre la modificación operada en el sujeto pasivo del impuesto o, lo que es lo mismo pasar de un modelo fiscal que consideraba la capacidad de endeudarse como una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada a otro en el que se considera manifestación de riqueza gravable la capacidad de otorgar un préstamo, generalmente en el contexto del negocio bancario y frecuentemente con ánimo de lucro (18017534).

12.3 TRIBUTOS LOCALES

Gestión compartida. Bases de datos tributarios (censos, padrones y matrículas)

En la realidad tributaria de las entidades locales tiene especial incidencia la gestión materialmente compartida que resulta de la necesidad de acudir a elementos o bases de información bajo titularidad de otra Administración. Así, los tributos inmobiliarios locales toman como censo la base de la Dirección General del Catastro, en la que se recogen todas las características de los inmuebles, tanto las físicas como las económicas y las

titularidades. Esta base constituye el padrón de los siguientes tributos: impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, además de tasas y contribuciones especiales. La Dirección General de Tráfico, por su parte, elabora y gestiona el padrón de vehículos que sirve de base para las liquidaciones en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Sobre esta fuente multiforme de información se proyecta la gestión municipal de carácter recaudatorio, ya sea de manera directa o a través de convenios con las diputaciones provinciales. En esta tesitura resulta clave que las administraciones responsables ofrezcan, de manera conjunta y coordinada, las necesarias garantías a los obligados tributarios.

12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Base imponible y desarrollo urbanístico

En 2019 se ha mantenido la recepción de quejas que se refieren a la depreciación del valor de los inmuebles respecto del año en que se realizaron las ponencias generales de los municipios, que, en muchos casos, datan de los años 2005 a 2008. Los ciudadanos consideran que el desfase que se ha producido no respeta el artículo 31 de la Constitución.

Este tributo se devenga el día 1 de enero de cada ejercicio y su base imponible es el valor catastral que tenga asignado el inmueble. Aunque la utilización de coeficientes (que reducen o incrementan el valor catastral dependiendo del año en que se aprobó la ponencia de valores municipal) ha atenuado algunas situaciones, a pesar de ello, la percepción de quienes acuden al Defensor del Pueblo es que se produce una tributación desproporcionada.

Si bien se ha corregido el valor de muchas parcelas que carecen de desarrollo urbanístico, debido a la realización de los procedimientos simplificados de valoración catastral, siguen recibándose quejas que se refieren a la tributación de un inmueble por las expectativas urbanísticas que tiene en el planeamiento municipal, con independencia de cuál sea su grado de desarrollo, en ocasiones nulo, y el destino de los terrenos, que se mantienen como fincas agrícolas.

Por una parte, la rigidez de la calificación catastral no permite reflejar adecuadamente la realidad inmobiliaria y los períodos, que pueden ser muy dilatados, de transición entre la calificación administrativa de bien urbano y la materialización del proyecto. Además, en estos casos la institución se encuentra frecuentemente con reticencias por parte de las entidades locales —que se traducen en tramitaciones en ocasiones dilatadas y farragosas— para facilitar información sobre las expectativas de

desarrollo de estos terrenos y suelen oponerse a recalificarlos como terrenos rústicos. Por ello, se insta a estas administraciones a que ejecuten el planteamiento urbanístico y a que colaboren con el Catastro, a través de los procedimientos simplificados de valoración, para adecuar la tributación a la realidad urbanística en términos y plazos razonables (14016653, 16007638, 18008028, entre otras).

Gestión recaudatoria

Aquellos tributos que se cobran de manera periódica por recibo no deben ser obligatoriamente notificados a los sujetos pasivos, ya que así lo permite el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria. La mayoría de los tributos locales se notifican de forma colectiva tras la notificación individualizada de la liquidación correspondiente al alta. Cuando el obligado tributario acude al ayuntamiento a solicitar la liquidación para el pago, dispone de la liquidación tributaria (con todos sus elementos, incluyendo la base imponible y liquidable, el ejercicio, las reducciones o bonificaciones y el tipo impositivo aplicable), pero quienes domicilian sus tributos carecen de esa información.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa de la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA), febrero de 2014, dicha información se incorporaba a los recibos bancarios, pero estos ya no recogen los elementos de la liquidación tributaria en los impuestos locales. Ello ha motivado quejas, en las que el Defensor del Pueblo ha recordado a los ayuntamientos afectados que están obligados a facilitar gratuitamente las liquidaciones a los obligados tributarios que las soliciten. Las administraciones suelen acoger el criterio de esta institución cuando se tramita una queja, pero la persistencia en su recepción pone de manifiesto que este criterio está menos asumido de lo que debiera (16007591, 18018866, 19003308 y otras).

Se siguen recibiendo quejas relativas a los procedimientos de derivación de responsabilidad en este impuesto, y los que tienen por objeto el uso de la figura de la hipoteca legal tácita, previstos en los artículos 64 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y 78 a 79 de la Ley General Tributaria. En el primer caso, cuando se produce un cambio en la titularidad del inmueble, este queda afecto al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, lo que permite a la Administración dirigirse contra el nuevo adquirente por todos los ejercicios no prescritos del impuesto, con independencia de que en estos, el titular y, por tanto, sujeto pasivo, fuese otra persona. La segunda figura permite que la Administración tenga preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente de un bien, cuando existan tributos pendientes que los graven periódicamente. La diferencia entre ambos procedimientos radica en el período que puede ser reclamado, que en el caso de la hipoteca legal tácita abarca el año natural en

el que se exige el pago y el inmediatamente anterior, y resulta más amplio en el caso de la derivación de responsabilidad, por lo que se utiliza este procedimiento de forma más frecuente.

En estos casos, los ciudadanos afirman no haber tenido conocimiento de la existencia de la deuda, ya que incluso en casos en que los notarios han solicitado información a la Administración que exige el tributo, se han producido errores y omisiones debido a la existencia de convenios de colaboración con las diputaciones provinciales. Los ayuntamientos solo certifican la ausencia de deudas en la fase de recaudación no cedida a la diputación, y estas en los supuestos que abarca el convenio, produciéndose situaciones que vulneran la seguridad jurídica de los contribuyentes. Por parte de esta institución se investiga si en estos casos la derivación de responsabilidad en el nuevo adquirente se ha realizado tras agotar todas las posibilidades, y con todas las garantías, de cobrar el impuesto del obligado tributario original (18009026, 19008268, 19009582, entre otras).

Publicidad de las ordenanzas tributarias

La publicidad de las modificaciones reglamentarias en las ordenanzas municipales es la garantía de que los ciudadanos, a quienes se les exige el cumplimiento de la normativa tributaria, conocen sus obligaciones, y, por tanto, faculta a la Administración a su exigencia y al ejercicio de facultades ejecutivas para su recaudación. El **Ayuntamiento de Almería** alteró las condiciones para la obtención del beneficio fiscal para familias numerosas en el IBI, en contradicción con la ordenanza de recaudación y sin la debida publicidad para garantizar el conocimiento de los afectados. Por ello se recomendó la modificación de esa parte de la ordenanza fiscal, así como ofrecer la publicidad suficiente a través de su página electrónica. Si bien esta recomendación ha sido formalmente aceptada, hasta el momento no se ha podido verificar su efectivo cumplimiento (17007981).

12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Este tributo municipal grava la plusvalía de los terrenos urbanos de forma objetiva, es decir, no considera el aumento real de valor del inmueble, sino que efectúa una ficción legal al estimar que se produce un aumento del valor del suelo y por ello también de la riqueza del transmitente por el transcurso del tiempo y una supuesta acción administrativa.

Es lo que la Administración considera una «plusvalía inmerecida», ya que se debe a la acción común y no del titular. El cálculo se realiza sobre el valor catastral del suelo, multiplicado por unos coeficientes en función del número de años de permanencia del bien en el patrimonio del sujeto pasivo. A ese resultado se aplica el tipo de gravamen, fijado por ley en un máximo del 30 %, que es el tipo que utilizan muchos ayuntamientos.

La regulación del IIVTNU (arts. 104 a 110 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) recoge todos los elementos del tributo, dejando a las ordenanzas fiscales de cada municipio el establecimiento del plazo para el pago, las bonificaciones potestativas o los modos de pago del tributo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017 anuló los artículos 107.1 y 2.a), y 110.4 de la referida norma, por considerar que si bien el legislador dispone de libertad para establecer impuestos bastando para ello que exista una capacidad económica como riqueza real o potencial, en ningún caso se puede establecer un tributo tomando en consideración «que la capacidad económica gravada por el tributo sea inexistente, virtual o ficticia», que es lo que sucede si se transmite un bien con pérdida de valor respecto del de su adquisición. Si bien el Tribunal Constitucional anuló los preceptos mencionados, declaró que corresponde al legislador determinar, mediante modificaciones o adaptaciones, el régimen legal del impuesto.

A pesar de que los artículos que regulan la base imponible del impuesto han sido expulsados del ordenamiento jurídico, los ingresos que por este tributo reciben los municipios son importantes, por lo que han continuado realizando liquidaciones, lo que ha propiciado que se hayan incrementado las quejas por este tributo. En la mayoría de los casos, los sujetos pasivos consideran que se produce una arbitrariedad por parte de los municipios que mantienen el cobro de este tributo, no existiendo base legal para ello, y alegan su indefensión ante dichas administraciones.

La referida sentencia ha sido interpretada en varias más dictadas por el Tribunal Supremo, quien ha establecido que sean los propios ayuntamientos los que determinen si existe o no un incremento del valor del terreno susceptible de ser sometido a tributación. Para ello, se pueden tomar como referencia los valores recogidos en las escrituras de adquisición y transmisión del terreno.

Si bien la mayoría de los ayuntamientos está siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo para considerar si existe o no incremento de valor susceptible de ser sometido a tributación, la falta de modificación legislativa ha propiciado cierta heterogeneidad en las soluciones aplicadas, así como una tendencia a demorar las resoluciones de los recursos presentados contra las liquidaciones de este tributo, amparándose precisamente en esa falta de modificación legislativa, exigiendo el pago entretanto, que llega a la recaudación ejecutiva en caso de impago.

La falta de resolución de las diferentes reclamaciones presentadas (recursos, en algunos casos, solicitudes de devolución de ingresos indebidos, solicitudes de rectificación de autoliquidaciones o de revocación de actos administrativos en otros), vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no se prevé en la normativa tributaria o administrativa una suspensión *sine die* y, por tanto, no existe un procedimiento que pueda ser invocado por la Administración para esa demora.

El Defensor del Pueblo considera, y así lo ha transmitido a la **Secretaría de Estado de Hacienda**, que resulta particularmente urgente que se produzca la modificación de la Ley Reguladora de las de Hacienda Locales, para ajustarla a la STC 59/2017, y solventar la inseguridad jurídica que afecta a todas las transmisiones de terrenos urbanos que se hayan producido y que se producirán en el futuro inmediato (14010558, 15010902, 17024142, entre otras).

12.3.3 Tasas y precios públicos

Las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y por la prestación de servicios públicos o por la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Las tasas son numerosas y responden a una amplia variedad de conceptos y servicios.

Como ejemplo de las cuestiones sobre las que se reciben quejas, se pueden citar las referidas a las de paso de vehículos a través de las aceras que suelen confundirse con la tasa de vado. La primera grava la utilización privativa para atravesar la acera con un vehículo, limitando el uso que de ese terreno público pueden hacer los demás ciudadanos, y la segunda somete a tributación la reserva del espacio en la calzada anejo a la acera que se usa para el acceso al interior de un inmueble con un vehículo. Muchas de estas quejas se refieren a una disconformidad con la obligación de su pago o al importe de la cuota con que se gravan, por lo que no pueden ser admitidas. En otras ocasiones, existen problemas procedimentales con el cobro (sobre todo en vía ejecutiva) que suelen resolverse tras la intervención de esta institución. Estas quejas han disminuido considerablemente respecto a ejercicios anteriores (19021260, 19022592, etcétera).

Tasa por residuos urbanos

La recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos ha experimentado cambios sustanciales en la última década por el incremento de los costes de este servicio y, consecuentemente, de las cuotas. Los problemas denunciados se refieren a la

duplicidad de cargos, al sistema de cálculo de la tasa, a las deficiencias del servicio de recogida, o a la distancia de los puntos de recogida de los residuos respecto de los inmuebles que constituyen los objetos tributarios. También se reciben quejas que recogen la mera disconformidad con la obligación del pago de la tasa, bien por liquidarse sobre inmuebles desocupados, o cuya actividad no genera, a juicio de los denunciantes, residuos. La conciencia medioambiental también puede ser mejorada a través del conocimiento de lo que el coste de la recogida y el tratamiento de los residuos suponen para la Administración, así como la corresponsabilidad tanto en su generación, como en los sistemas establecidos para el depósito y el reciclaje. Cabe señalar que la puesta a disposición del servicio es lo que permite exigir estas tasas, por lo que la utilización efectiva o continuada por parte del sujeto pasivo no influye en su exigibilidad.

Las quejas tramitadas responden fundamentalmente al incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración los recursos presentados contra esta figura impositiva, a la distancia de los contenedores o idoneidad del servicio o a procedimientos de recaudación ejecutiva, por lo que las tramitaciones por parte de esta institución se dirigen a reclamar a las entidades locales que garantizan la efectiva prestación de los servicios, así como el respecto de los plazos y procedimientos (19008880, 19010293, 19016106, entre otras).

Tasa por derechos de examen

Se recibió una queja contra la tasa por derechos de examen establecida por el **Ayuntamiento de Monfero** (A Coruña), para concurrir a una oposición para una plaza de arquitecto. La interesada consideraba excesiva la cuota de la tasa que ascendía a 80 euros. Tras solicitar información sobre el informe técnico-económico que avalaba el importe de la tasa, se concluyó que no quedaba suficientemente justificado este importe, y que su elevada cuota podría disuadir a posibles candidatos, en particular aquellos que estaban en situación de desempleo. Por ello, se sugirió al ayuntamiento, y se está a la espera de su respuesta, que modificara la ordenanza fiscal correspondiente para limitar la cuantía, considerando su incidencia en el derecho fundamental de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (18004208).

Precios públicos

Los precios públicos se exigen como contraprestación voluntaria por bienes o servicios que pueden obtenerse de otros agentes privados. La mayoría de las quejas se refieren a la tarifa exigida o bien a la aprobación de distinciones entre los sujetos pasivos, por estar empadronados en el municipio que los exige, especialmente por la utilización de instalaciones deportivas o el acceso a cursos y a otras actividades municipales. Esta

institución dirige su atención en estos casos a comprobar que no se vulnere el principio de igualdad en el acceso al servicio (19001822, 19003942, 19011530 y otras).

12.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTIAS DEL CONTRIBUYENTE

12.4.1 Derechos de los contribuyentes

Derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria

A la hora de establecer el contenido y alcance de la previsión del artículo 34 de la Ley General Tributaria en lo que ahora interesa, hay que poner dicho precepto en relación con el artículo 3 de la misma ley, que mantiene que la aplicación del sistema tributario se basará en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, con respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. De ello se deriva una obligación de la Administración, que concreta el artículo 77 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio), al prever que la asistencia tributaria consiste en el conjunto de actuaciones que la Administración tributaria pone a disposición de los obligados tributarios para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras modalidades, la asistencia podrá consistir en la confección de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones de datos, así como en la confección de un borrador de declaración.

Dicha obligación no siempre es atendida por la Administración, como se ha recogido en informes precedentes de esta institución, cuando limita el servicio de cita previa para la confección de la declaración del IRPF en función de la naturaleza y cuantía de las rentas.

Toda vez que la ley no establece ninguna limitación al referido derecho, en 2018 esta institución dirigió recomendaciones a la **AEAT** y a la **Secretaría de Estado de Hacienda**, para que definieran un plan para facilitar el acceso al servicio de confección de declaración de renta a todas las personas que, estando o no obligadas, decidieran presentarla, sin establecer limitaciones que determinen la exclusión de tal servicio. Como dicho objetivo no podía ser cumplido en un corto plazo según la Administración, esta institución ha mantenido durante 2019 un seguimiento del asunto en el que ha podido constatar la incorporación de medidas para hacer extensivo los servicios de ayuda a un mayor número de contribuyentes en línea con lo reclamado (16009966, 17009835, 17011597 y relacionadas).

Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos

Otro de los derechos recogidos en el mismo artículo 34 LGT, es el de conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que sea parte, respecto del cual también se han puesto de manifiesto incumplimientos por la Administración, como se apreció en la queja recibida en esta institución con ocasión de una subasta.

El adjudicatario realizó el ingreso requerido por la Administración y quedó a la espera de recibir el acta de adjudicación del bien, título legal que le habilita para su uso y disfrute. Transcurrido un tiempo sin recibirla, solicitó la puesta en conocimiento del expediente administrativo y saber su estado de tramitación, sin que su solicitud fuera atendida.

La **AEAT** informó a esta institución que la ejecutada presentó reclamación económico-administrativa en relación con el procedimiento de subasta y solicitó la suspensión, al amparo del Reglamento de desarrollo de la Ley General Tributaria (art. 46.2.2º) y de la doctrina emanada de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2017, que establece la procedencia, con carácter general, de admitir a trámite la solicitud de suspensión sin garantías formulada en la vía económico-administrativa. A la vista de ello, se paralizaron las actuaciones relativas a los lotes incluidos en la enajenación para prevenir una eventual anulación.

Todo ello determinó que el interesado no dispusiera del bien, liberado de cargas y anotaciones preventivas hasta bastante tiempo después de haber satisfecho el pago de remate. Además, durante ese tiempo, la Administración no atendió en debida forma la reclamación y las solicitudes de información que el propio interesado formuló, contrariando con ello las previsiones del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (18018095).

12.4.2 La obligación de resolver en materia tributaria

El principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución obliga a la Administración a resolver dentro del plazo que las leyes establecen para cada procedimiento. En esta materia, la Ley General Tributaria recoge tal obligación de resolución expresa y en plazo en los artículos 103 y 104.

Son múltiples las quejas que se reciben en la institución sobre el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente en plazo, independientemente del procedimiento del que se trate, y que afectan a administraciones de todo tamaño y recursos. Igual ocurre con la resolución de alegaciones, las solicitudes de devolución de ingresos indebidos, los recursos de reposición, los recursos extraordinarios de revisión o

las reclamaciones económico-administrativas. Cabe indicar que estas últimas y la pendencia de recursos de reposición son los dos asuntos que mayor número de quejas concentran.

Al transcurrir el plazo de resolución específico para cada procedimiento sin que la Administración la haya notificado, entra en juego la figura del silencio, que está configurado como una garantía de los ciudadanos, a fin de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, pero que nunca puede ser considerado como una prerrogativa para evitar el cumplimiento de la obligación de debida respuesta. En estos casos de incumplimiento se recuerda a la Administración el deber legal de resolver expresamente en plazo las cuestiones que se le planteen (18010945, 18017126, 19001074, entre otras muchas).

12.4.3 Uso de las lenguas oficiales por la Agencia Estatal de Administración Tributaria

En el pasado informe se dio cuenta de las actuaciones efectuadas ante los casos apreciados de inobservancia por la AEAT de las reglas de cooficialidad lingüística y se señaló que la investigación de oficio abierta a tal fin continuaba su curso, en el marco de la cual se había recabado el criterio de los comisionados parlamentarios homólogos al Defensor del Pueblo en aquellas comunidades que tiene reconocida una lengua cooficial (Ararteko del País Vasco, Síndic de Greuges de Cataluña, Valedora do Pobo de Galicia, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y Defensor del Pueblo de Navarra).

Sobre la base de la propia experiencia acumulada por esta institución con ocasión de la tramitación de diferentes quejas y tomando en consideración las aportaciones recibidas de los mencionados defensores autonómicos, en 2019 se formularon una serie de recomendaciones a la **AEAT**, de cuyo contenido, así como de la respuesta obtenida de la Administración, se ofrece un resumen a continuación.

La primera de las recomendaciones pedía incluir en el portal web el euskera, junto a las demás lenguas con las necesarias menciones en su sección sobre «Política lingüística» y en las correspondientes traducciones automáticas. La AEAT manifestó que la traducción al euskera puede ser necesaria en algunos ámbitos de la actividad administrativa de la agencia. No obstante, el contrato para la traducción automática de las páginas del portal de internet en vigor no prevé esa traducción en atención a que ni el País Vasco ni Navarra forman parte del territorio fiscal común. El Defensor del Pueblo ha hecho notar a la AEAT que esto constituye una mera «posición institucional» que no debiera soslayar la voluntad integradora y de servicio al ciudadano que imponen la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes, tanto más cuanto la desvinculación

de estos con la agencia estatal no es absoluta, por más que dichas autonomías no formen parte del territorio fiscal común.

La segunda recomendación reclamaba un cambio en la política lingüística de la AEAT, que se concretase, al menos, en una serie de cuestiones.

- a) La revisión previa y sistemática de los posibles errores en los contenidos del sitio web escritos originalmente en castellano por el uso de software de traducción automática. La Administración tributaria entiende que dicha revisión no resulta necesaria, dado que el nivel de calidad de esta traducción automatizada está certificado en un porcentaje elevado para las lenguas cooficiales. Considera, asimismo, que proceder según lo recomendado supondría un elevado coste económico y un desfase temporal en la puesta a disposición de contenidos a las diferentes lenguas cooficiales, cuando muchas de las quejas, como las de la traducción de los manuales de los principales impuestos, se producen precisamente por dicho desfase temporal. Sin embargo, a criterio de esta institución, los argumentos facilitados resultan generalistas y pecan de indeterminación.
- b) Otorgar la consideración de «texto oficial de esta página web» a la versión en castellano solo en los territorios sin lengua oficial, de modo que en los demás sean considerados textos cooficiales las versiones en las respectivas lenguas propias. La AEAT argumenta, de una parte, que su portal web es único y defiende que esta recomendación supondría desconocer el hecho de que el artículo 15.1 de la Ley 39/2015 lo que establece es un derecho de elección expresa del interesado, pero ello no afecta al hecho de que el castellano es la lengua de uso oficial y habitual por la Administración General del Estado. También se admite que el nivel de calidad de la traducción y la exigencia de precisión por razón de una materia tan sensible como la tributaria no permitirían hacer tal declaración para las lenguas cooficiales con el sistema de traducción automática actualmente contratado. El Defensor del Pueblo ha indicado a este respecto que el precepto citado resulta aplicable a los procedimientos y no parece tener relación con la validez de los textos. Por otra parte, no se alcanza a comprender como, tal y como defiende la AEAT en su respuesta, adoptar la recomendación «limitaría» los derechos de los contribuyentes que prefieran utilizar el castellano. Además, la finalidad de la recomendación es precisamente atender a la exigencia de precisión por razón de una materia tan sensible como la tributaria, solo que en la lengua oficial que cada ciudadano maneje y prefiera emplear.
- c) Dar efectividad en todos los niveles (oral y escrito) a la garantía de los contribuyentes de poder utilizar la lengua que sea cooficial en su respectiva

comunidad autónoma. La agencia estatal mantiene que ese es un objetivo de su actuación a cuyo efecto se ponen medios humanos y las posibilidades ofrecidas por los avances tecnológicos.

- d) Incorporar a la disposiciones normativas no solo las traducidas a la lengua cooficial en los diarios oficiales, sino también todas las demás disposiciones aplicables en esos territorios, para lo cual puede recabarse, eventualmente, la cooperación de las propias comunidades autónomas. La AEAT argumenta razones de seguridad jurídica para no asumir esta recomendación y, además, mantiene que esa tarea es competencia del *Boletín Oficial del Estado* y del resto de diarios oficiales. Por su parte, el BOE lleva a cabo únicamente la traducción de las disposiciones generales, en virtud de convenios de colaboración con comunidades autónomas que disponen de lengua cooficial. No obstante, debe señalarse que una cosa es la tarea material de traducir y otra la competencia de fomentar el cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales prestándoles información y asistencia, una función que impone a la AEAT vigilar, controlar o supervisar las traducciones, así como promover las facilidades y mejoras precisas.
- e) Que en la información técnica sobre la selección de idioma, cuando se trate de servicios personalizados, se indique que serán ofrecidos en el idioma preferente del usuario siempre, salvo información actualizada de las causas por que se ofrece solo en castellano con indicación del momento previsto en que estará disponible en el idioma preferente del usuario. La AEAT ha comunicado a este respecto que está llevando a cabo un proyecto piloto para la traducción general de la sede electrónica, que ha comenzado con algunos modelos estandarizados y que terminará implantando de forma general varias de las cuestiones objeto de estas recomendaciones.

Por último, la tercera recomendación planteaba la necesidad de establecer un plan o programa para garantizar que los contribuyentes puedan usar la lengua cooficial, diseñado e implantado con participación de las comunidades autónomas y previa consulta pública a personas y organizaciones representativas. La respuesta de la AEAT se limita a ponderar esta posibilidad, aunque acotándola a normas de especial relevancia y siempre teniendo a la vista las posibilidades que permitan las disponibilidades presupuestarias.

La valoración preliminar sobre las recomendaciones se ha puesto en común con los defensores autonómicos ya referidos, al objeto de conocer sus observaciones antes de determinar los siguientes pasos en esta actuación. También se informa a los ciudadanos que acuden en queja ante esta institución por la cuestión aquí tratada del

estado de estas actuaciones (18008891 y relacionadas; 19000507, 19008515, entre otras).

12.5 PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN. TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS (TEA)

La actividad de los tribunales económico-administrativos (TEA) ha sido objeto de mención en prácticamente todos los informes anuales de esta institución, por la demora en la resolución de las reclamaciones y recursos que se le plantean. Ante la continuidad de las quejas por tal demora en ejercicios anteriores se iniciaron varias vías de actuación para conocer los motivos y, en virtud de ello, proponer mejoras para eliminarla: con la **Secretaría de Estado de Hacienda**, para conocer el Plan de Mejora de los TEA y, posteriormente, con todos los **tribunales económico-administrativos**, para conocer directamente de ellos las causas de la demora.

Las conclusiones extraídas de la información recibida llevaron a proponer distintas vías como posibles soluciones a la demora, de todo lo cual se dejó constancia en el informe de 2018, y de las que también se ha dado traslado a la referida secretaría de Estado interesando su parecer sobre las mismas así como información sobre las medidas que hubiera incorporado en aras de cumplir los plazos de resolución.

En respuesta a lo solicitado, la secretaría de Estado informó de que, entre otras medidas, había procedido a la incorporación de inspectores de nuevo ingreso en el Tribunal Económico Administrativo Central y en los tribunales económico-administrativos regionales. Según ha señalado, aproximadamente el 50 % de la nueva promoción se destina a estos órganos, con el fin de paliar necesidades acuciantes que no se habían atendido anteriormente; en conjunto prevé un incremento de inspectores en la plantilla de esos tribunales del 31 %.

Informó también la secretaría de Estado de la ampliación del Plan Especial de los tribunales y de la puesta en marcha de una consultoría conjunta entre la Inspección General y los TEA respecto de la situación de los sistemas de información, los recursos humanos y materiales y la adecuación de funciones desarrolladas, procedimientos de intercambio de información con otras administraciones y adecuación de los procedimientos a la normativa en materia de Administración electrónica. Se ha solicitado a la citada secretaría de Estado información para conocer el impacto de estas medidas en la corrección de la demora, que al cierre de este informe no se ha recibido (15013551).

12.6 CATASTRO INMOBILIARIO

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, de carácter predominantemente fiscal por resultar indispensable para la gestión de los tributos que gravan inmuebles. Adicionalmente sus bases de datos gráficas proporcionan información al Registro de la Propiedad, que aporta los datos jurídicos y cuyos pronunciamientos prevalecerán, aunque solo si son posteriores a la inscripción catastral.

La normativa catastral ha regulado las necesidades técnicas para el cumplimiento de las funciones encomendadas, si bien se siguen recibiendo quejas relacionadas con la discordancia entre la realidad inmobiliaria y los datos catastrales, así como por la idoneidad de los procedimientos para garantizar los derechos de los ciudadanos. Además, la enorme cantidad de información de que dispone este organismo presenta un nivel de complejidad técnica que dificulta tanto el uso como la comprensión por parte de los ciudadanos, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General del Catastro por mejorar la información accesible y los formatos en que se ofrece.

Tampoco existe una difusión suficiente del papel del Catastro en el sistema tributario, en especial sobre la repercusión que los actos catastrales tienen en los tributos inmobiliarios, por lo que los ciudadanos no conocen suficientemente sus obligaciones y derechos en los procedimientos en los que son parte. El desconocimiento de las consecuencias que pueden conllevar las actuaciones de Catastro es igualmente fuente de numerosas quejas.

12.6.1 El valor catastral

El valor catastral se calcula de acuerdo con la clasificación y calificación del suelo, lo que exige una previa determinación municipal a través del planeamiento urbanístico. Los bienes se dividen, a efectos catastrales, en urbanos, rústicos y de características especiales.

Asignación de valores excesivos

Los titulares de bienes inmuebles rústicos siguen presentando quejas por la asignación de valores que consideran excesivos. En particular, cuando tras haberse calificado como bienes urbanizables no se completa el desarrollo urbanístico y, a pesar de ello tributan, como bienes urbanos. Así lo prevé el artículo 7 de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), que considera urbanos, a efectos catastrales, los que hayan sido definidos por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente, así como también urbanizable (es decir que pueda llegar a permitirse su urbanización), siempre que se

haya aprobado el instrumento legal necesario para su desarrollo y con independencia de que esté iniciado o completado.

Tras la ralentización o paralización de los proyectos urbanísticos como consecuencia de la crisis económica, en 2015 se modificó la LCI. Ello permitió la realización de ponencias simplificadas de valores en aquellos sectores y polígonos que no habían concretado su desarrollo, que revierte las fincas a la calificación de rústica (a efectos catastrales y tributarios), y minora su valor. A pesar de ello, las quejas reflejan que el valor catastral no se acomoda al valor real de los inmuebles, situación frecuente en zonas de interior y en poblaciones pequeñas.

Es el caso, que resulta muy ilustrativo, del municipio de Collado Hermoso (Segovia), donde, a pesar de que el ayuntamiento emitió una certificación de que los terrenos tenían carácter rústico, en el Catastro figuraban como urbanos, ajustándose a esa calificación la tributación. Aunque los terrenos en cuestión estaban valorados en aproximadamente 3.000 euros, su tributación anual en el IBI alcanzaba los 700 euros. La reclamación se presentó ante el **Ayuntamiento de Collado Hermoso**, que remitió la solicitud a la **Gerencia Territorial del Catastro de Segovia**, quedando finalmente resuelta la discrepancia e inscribiéndose correctamente la calificación y el valor de los inmuebles (16011137).

También hay que referir un asunto ya aludido en anteriores informes, en el que un obligado tributario que soporta un IBI desproporcionado por unas parcelas sitas en el municipio de Cartagena (Murcia), destinadas a explotación agrícola, aunque calificadas en el planeamiento urbanístico municipal como urbanizables y en las que podría construirse un establecimiento de hostelería. El aprovechamiento urbanístico potencial eleva las cuotas hasta el punto de presumir una capacidad económica a su titular de la que carece, sobre todo considerando que la primera recalificación data de 1987 y el planeamiento no ha sido desarrollado desde entonces. Si bien los aspectos urbanísticos de esta queja continúan en tramitación, el **Ayuntamiento de Cartagena** no reconoce posibilidad alguna de modificar la tributación de las parcelas mientras subsista el planeamiento vigente, y ello a pesar de que podría solicitar un procedimiento de valoración simplificado que, sin modificar el planeamiento urbanístico, permitiría ajustar el valor a la realidad. Ello ha determinado el cierre de esta línea de investigación constatando la diferencia de criterio respecto de los instrumentos a disposición de las autoridades municipales para ofrecer una solución al interesado, que esta institución entiende que se han obviado (14018478 y 17006821-01).

En la localidad leonesa de Villamejil se aprobó una ponencia general que revalorizó todos los inmuebles, lo que motivó la discrepancia de un ciudadano que comunicó que su propiedad, que databa de 1955 y no había sido objeto de reforma o mejora alguna, había visto incrementado su valor, a pesar de que el municipio carecía de

dinámica inmobiliaria (el municipio cuenta con un total de 126 inmuebles y solamente se habían producido doce transacciones inmobiliarias entre los años 2013 y 2016 en el contexto de un decremento de la población superior al 8 % en el mismo período). La **Gerencia Territorial del Catastro de León** comunicó que la necesidad de realizar una ponencia se justificaba por el tiempo transcurrido desde la anterior (21 años), así como por la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico. A pesar de ello, la Administración reconoce la inexistencia de dinámica inmobiliaria, por lo que, para poder realizar la ponencia se tuvo que utilizar un estudio de mercado de ámbito territorial supramunicipal, legalmente previsto para estas situaciones. A pesar de haber señalado la incongruencia de que se revalorice un inmueble que no ha sido mejorado en un municipio en el que no existe prácticamente mercado inmobiliario, Catastro se ampara en que las normas catastrales permiten adjudicar, a través de un instrumento de valoración colectiva (ponencias), un valor individual que se ajusta a los principios constitucionales. Tal opinión no puede ser compartida por esta institución, ya que la revalorización se presume con independencia de la realidad inmobiliaria y ello incrementa la capacidad económica de los titulares, en ocasiones de forma artificiosa y ajena al principio constitucional de justicia tributaria, como es el caso (17009525).

Impacto de modificación del planeamiento urbanístico

Los valores catastrales también se pueden ver afectados por modificaciones del planeamiento urbanístico municipal como consecuencia de sentencias que anulan parcial o totalmente el instrumento legal que califica el suelo. El largo recorrido judicial de estos procedimientos provoca que se mantengan durante muchos ejercicios valores incongruentes con el planeamiento en vigor, lo que es igualmente un motivo habitual de quejas cuando el inmueble ya ha sido desarrollado. Así ocurrió con un inmueble que se encontraba calificado como urbano y ya había completado su desarrollo, se vio afectado por la anulación del planeamiento urbanístico de Castellón de la Plana. Recurrida por la interesada la calificación ante la **Gerencia Territorial del Catastro de Castellón**, esta no resolvió su recurso ni motivó la alteración producida. La tramitación de la queja se centró en que se dictara una resolución motivada, donde se recogiera la razón de la incongruencia existente entre la realidad inmobiliaria y la calificación legal (tanto a efectos urbanísticos como catastrales) por la ejecución de la sentencia, quedando como una parcela rústica con construcción, lo que la interesada estimaba lesivo para sus intereses pero acorde a la modificación legal producida (18013743).

Repercusiones del valor catastral en los tributos

En muchas ocasiones, las consejerías de hacienda de las comunidades autónomas fijan un valor sobre los inmuebles (a efectos de los tributos cedidos, impuesto de sucesiones, principalmente) inferior al catastral. Esta contradicción resulta poco asumible para muchos ciudadanos, que consideran que el valor calculado por la Administración autonómica es individual y acorde con el real, mientras que el catastral es una mera estimación que les obliga a tributar por una riqueza inexistente. Como ejemplo de este problema, cabe citar una queja presentada contra la actuación de la **Gerencia Territorial del Catastro de León**, en la que el promotor de la queja se dirigió a la referida gerencia aportando documentación que, bajo su criterio, justifica una reducción del valor catastral del inmueble, así como la valoración efectuada por la Administración autonómica a efectos del impuesto de sucesiones, inferior en más de un 40 % al valor catastral asignado. La gerencia considera que, con independencia de la valoración realizada por otras administraciones, el valor se ha determinado siguiendo las directrices de la ponencia general de valores del municipio, por lo que, aplicando la presunción de veracidad de los datos tributarios, el valor se estima correcto, y no puede ser rectificado, salvo que se realice una nueva ponencia, o el reclamante pueda demostrar la existencia de errores en la descripción del mismo. En el momento de elaboración de este informe, la queja continúa abierta (19022707).

12.6.2 Procedimiento de regularización catastral

A través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se añadió la disposición adicional tercera al LCI, para incluir los procedimientos de regularización catastral que debían realizarse entre los años 2013 y 2016. Tal procedimiento se realiza de oficio, para conciliar la realidad catastral con la inmobiliaria, y se inicia cuando no se hayan declarado oportunamente las alteraciones con trascendencia catastral por sus titulares. Si bien es una medida adecuada para subsanar omisiones en la base de datos, al tratarse de procedimientos masivos, se han detectado deficiencias y errores en su ejecución que han dado lugar a que las quejas por este procedimiento se mantengan e incluso aumenten y ello a pesar de que la idea inicial era emplearlo en un período acotado de tiempo.

De hecho, este procedimiento se ha asentado en la práctica como un sistema de actualización de la base de datos catastral, soslayando la realización de ponencias generales de ámbito municipal. También viene a suplir la realización de un procedimiento inspector, que resulta más largo y complejo para la Administración y para el administrado, pero que aporta garantías que están ausentes en este de regularización.

En caso de detectarse omisiones o irregularidades no se sanciona al titular, si bien el procedimiento incluye la liquidación de una tasa de 60 euros por inmueble regularizado, recaudable en vía ejecutiva.

La motivación teórica para la exigencia de esta tasa es que el procedimiento solo se realiza cuando ha existido un incumplimiento por parte del titular de actualizar la descripción del inmueble, lo que no siempre ha ocurrido según se ha podido deducir por la tramitación de quejas. Si bien inicialmente se mantenía el pago de la tasa, aunque se anulara o modificara el procedimiento. La **Dirección General del Catastro** ha determinado la devolución de oficio de la tasa en caso de que se deje sin efecto el procedimiento realizado.

Los trabajos necesarios para la realización de la regularización se han ejecutado, en la mayoría de los casos, mediante empresas contratadas a este fin. Aunque las gerencias han intervenido en una fase previa del procedimiento, los resultados no siempre han reflejado correctamente las alteraciones. Las alegaciones (que pueden presentarse en los 15 días siguientes a la notificación de inicio del procedimiento) son desestimadas en muchas ocasiones, al considerar que los datos catastrales están amparados por la presunción de veracidad de los datos tributarios, lo que conlleva descargar en el titular del inmueble la obligación de desvirtuarlos. Las imágenes utilizadas para estos procedimientos reflejan únicamente el exterior de los inmuebles, por lo que la valoración que se establece no se corresponde, necesariamente, con su estado o características reales.

En muchas ocasiones, y debido a que no se realiza una adecuada difusión de las obligaciones y derechos que amparan a los titulares de los inmuebles, no se presentan alegaciones, o no se recurre la resolución hasta que se comprueban las consecuencias tributarias, especialmente en el IBI. Es en este momento, cuando los ciudadanos se dirigen a las gerencias para combatir la regularización, y su reclamación se tramita mediante el procedimiento de subsanación de discrepancias, lo que propicia que la fecha de las posibles rectificaciones se demore hasta el día posterior a la resolución que se alcance, quedando obligados entretanto a tributar por un valor erróneo (19001646, 19007636, 19017015, entre otras).

12.6.3 Procedimiento de subsanación de discrepancias

A través de este procedimiento (art. 18 LCI) se pretende acomodar la realidad inmobiliaria a la registrada en el Catastro en cualquiera de sus aspectos. Desde la aprobación de la LCI ha sido modificado en varias ocasiones, incluyendo una prolija redacción que pretende dar cobertura a cualquier supuesto de procedimiento que no se tramite como un recurso de reposición, pero ninguna de estas modificaciones ha

recogido las necesarias garantías para el interesado. Su alcance potencial es muy amplio: desde errores en linderos, cabidas, ubicación, valoraciones o titularidades (19003525, 19007722, 19012275 y otras).

Una primera cuestión que se suscita es que al iniciarse exclusivamente de oficio, el ciudadano que presenta sus alegaciones debe quedar a la espera de la decisión de la Administración. En caso de inadmisión a trámite, se suele remitir una escueta comunicación, por correo ordinario, en la que la Administración se limita a señalar que no se encuentran motivos para la iniciación del procedimiento, sin exponer las razones de la denegación ni su aplicación al caso concreto. Esta actuación no es susceptible de recurso, por lo que los interesados carecen de vías de defensa en la fase administrativa.

Tampoco existe un plazo para acordar el inicio o su denegación, por lo que se reciben numerosas quejas relativas a los tiempos de tramitación, pues el impulso de oficio impide al ciudadano el acceso a otro recurso legal, hasta que se alcanza una resolución en el procedimiento. La tramitación de quejas por esta cuestión ha propiciado resoluciones favorables a las pretensiones de los interesados, lo que lleva a concluir que el Catastro con frecuencia no realiza todas las comprobaciones pertinentes para la verificación de las alegaciones del interesado.

Otro de los problemas que aparece en las quejas se refiere a la fecha de efectos de la resolución que se acuerde, ya que el artículo 18 LCI establece que esta será la del día siguiente a la de aquella. Esto impide conferir efectos retroactivos a las alteraciones catastrales adoptadas por esta vía y ello con independencia de que el error en el dato sea producto, exclusivamente, de la actuación administrativa. La cuestión tiene consecuencias, en ocasiones gravosas, en los tributos inmobiliarios.

12.6.4 Descripción de las parcelas y titularidad catastral. Coordinación con el Registro de la Propiedad

Se han recibido numerosas quejas relacionadas con las diferencias que existen entre la descripción registral y catastral, en particular sobre las cabidas y titularidades de las parcelas. También se ha denunciado la excesiva dilación de los procedimientos de coordinación, especialmente para la inscripción o alteración de las titularidades. Con el fin de mejorar esta coordinación se dictó la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. La principal modificación afecta a la concordancia de la descripción registral con la base de datos catastral, de manera que las fincas registrales se encuentren georreferenciadas. En términos simplificados, esta coordinación supone que las fincas registrales reflejarán, literalmente, el contenido de la descripción catastral de los inmuebles, sustituyendo a las bases gráficas registrales. Todo ello implica un alto grado de coordinación previa,

puesto que la inscripción registral no puede practicarse si no se acredita esta concordancia entre ambos sistemas.

Esta coordinación pretendía aligerar las obligaciones administrativas de los titulares catastrales, ya que los registros de la propiedad (al igual que otros fedatarios públicos) se encargarían de comunicar las operaciones realizadas a Catastro, pero en la práctica, el volcado de datos sin una verificación de su contenido ha provocado la inscripción de errores, que solo son detectados cuando se reciben liquidaciones tributarias, o bien cuando se intenta realizar otra operación inmobiliaria, por ejemplo una compraventa.

Una de las cuestiones que motivan mayor disconformidad entre los ciudadanos, si bien no suele ser tramitada como queja, ya que se trata de una percepción errónea sobre el ámbito de competencias de cada organismo, es la validez de las descripciones de las escrituras que reflejan los datos de las propiedades inmobiliarias, así como la razón por la que los datos referentes a la descripción física de las parcelas en dichas escrituras no pueden modificar las bases gráficas catastrales.

Los ciudadanos consideran que el contenido de una escritura notarial, por gozar de fe pública, ha de prevalecer sobre lo que figura en el Catastro. Sin embargo, solamente la información relativa a los titulares, las cargas y limitaciones de la propiedad prevalecen sobre la información catastral, y ello siempre y cuando tenga fecha posterior a la que figure inscrita en la base de datos catastral. En las quejas tramitadas en las que existían errores en la descripción, se ha recordado a la Administración la necesidad de agilizar la tramitación y extremar las cautelas en estos procedimientos, para evitar los perjuicios inherentes a los impedimentos para inscribir los inmuebles en el Registro de la Propiedad. También se insiste a los órganos catastrales en la necesidad de comprobar todos los datos, siempre que se reclame la corrección de errores por parte de los interesados en los procedimientos, en lugar de parapetarse en la mera aseveración de que los datos catastrales se presumen correctos para eludir la realización de operaciones de verificación (18004277, 19008850, 19010536 y otras).

La misma percepción existe respecto de la determinación del derecho sobre la propiedad, que tiene carácter civil y previo a la intervención administrativa, lo que obliga los interesados a resolverlo en los juzgados y tribunales. Los ciudadanos expresan su disconformidad con la falta de publicidad que han tenido los procedimientos catastrales que afectan a la descripción y titularidad de los inmuebles, ya que en algunos procedimientos colectivos, como la renovación de rústica, no estaban sujetos a notificaciones individuales. Ello ha estado en el origen de parte de estos problemas, que se incrementarán cuando las parcelas sean objeto de transmisiones. Se ha recordado en numerosas ocasiones a la **Dirección General del Catastro** la necesidad mejorar la difusión de la información sobre la trascendencia de los actos catastrales mediante

campañas, de manera que los ciudadanos sean conscientes de sus obligaciones y derechos en sus relaciones con este organismo (13019027, 14008919, 17008976, entre otras muchas).