

ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA GESTIÓN CENSAL/CATASTRAL, TRIBUTARIA Y RECAUDATORIA DEL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES

Josefa FUARROS FUENTES

Ayudante de Recaudación

Diputación Provincial de Cádiz

Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria – SPRyGT

Dirección de Área de Recaudación y Gestión Tributaria

*Extracto del Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Título de
Máster en Dirección Pública Local 2020. CEMCI*

SUMARIO:

Introducción

1. Normativa de aplicación, general y específica.
2. Esquema IBI.
3. La gestión compartida, censal y tributaria, en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Necesaria colaboración entre el Catastro Inmobiliario y los Ayuntamientos. Aspectos controvertidos.
4. Revisión / Impugnación de actos de gestión catastral y tributaria del IBI.
5. Gestión recaudatoria, otra fuente de conflictos: La afección del inmueble, hipoteca legal tácita, la responsabilidad solidaria en la cotitularidad del IBI, repercusión del IBI al comprador, prescripción del derecho a exigir el IBI por actuaciones catastrales o de gestión tributaria.
6. Procedimientos de devolución como consecuencia de errores en la gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI.
7. El principio de Buena Administración y su reciente aplicación por el Tribunal Supremo en el ámbito de los tributos de gestión compartida.

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es un extracto del Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Título de Máster en Dirección Pública Local 2020, con actualizaciones concretas de alguno de sus apartados.

El Impuesto de Bienes Inmuebles es un tema complejo, de máxima actualidad por los pronunciamientos del Tribunal Supremo en esta materia en los últimos años y que vienen a aclarar aspectos controvertidos de la polémica dualidad gestión catastral – gestión tributaria.

En la actualidad, el Impuesto de Bienes Inmuebles es el que mayor peso tiene en la recaudación municipal. Los últimos datos estadísticos¹, elaborada a partir de los datos que proporcionan las entidades gestoras del tributo a la Dirección General del Catastro, nos arrojan las siguientes cifras en Andalucía².

Urbana 2022:³

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
6.931.579	379.727.297	376.395.720	2.334.229.351	2.250.624.016

Rústica 2022

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
1.311.594	17.303.868	17.155.005	139.378.182	135.902.705

BICE 2022:

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
7.997	8.174.591	8.133.796	101.835.960	101.735.243

¹ Fuente: Área Estadística. Dirección General Catastro

² En el Trabajo de Evaluación de Máster se recogieron las variables tributarias referidas a 2019. y 2020 en la Provincia de Cádiz, datos que se actualizan a 2022 respecto a Andalucía, con ocasión de la presente publicación.

³ Notas de las variables tributarias: Recibos: unidades / Base imponible: miles de euros / Base liquidable: miles de euros / Cuota íntegra: euros / Cuota líquida: euros.

En 2022 se actualizaron los valores catastrales de hasta 825.000 inmuebles.

Para 2023 estaba prevista la actualización de otros 825.000 inmuebles que se repartían de forma muy desigual por toda la geografía nacional. No obstante, parece ser que no se llegará a tantos y solo se revisarán los valores de unos 180.000 inmuebles, un 22% de los previstos por el Ministerio de Hacienda.

Esta sería la lista completa por municipios:

Municipio	Tipo de revisión	Número de inmuebles
Logroño	Parcial	116.313
Carcaixent	Total	16.032
Ribamontán al Mar	Parcial	8.187
Cabezón de la Sal	Parcial	7.171
Sant Luis	Total	7.166
Andorra	Parcial	6.501
La Puebla de Alfiden	Parcial	5.609
La Robla	Parcial	5.139
Zurgena	Total	2.938
Escorial	Parcial	1.116
Alcampeli	Parcial	914
La Fueva	Parcial	846
San Miguel del Cinca	Parcial	774
Buenavista de Valdavia	Total	771
Villamesías	Parcial	653
Alcoyarin	Parcial	551
San Pelayo	Total	103 ⁴

⁴ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

1.1 Normativa general:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases Régimen Local – LRBRL (BOE núm. 80 de 03/04/1985)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones – LGS (BOE núm. 276 de 18/11/2003)
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria – LGT (BOE núm. 302 de 18/12/2003)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales – TRLRHL (BOE núm. 59 de 09/03/2004)
- Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la LGT 58/2003, en materia de revisión en vía administrativa (BOE núm. 126 de 27/05/ 2005)
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 176 de 25/07/2006)
- R.D. 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación – RGR (BOE núm. 210, 02/09/2005)
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el 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 (BOE núm. 213 de 05/09/2007)
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía – LAULA (BOJA núm. 122 de 23/06/2010 y BOE núm. 174 de 19/07/2010)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera – LEPSF (BOE núm. 103 de 30/04/2012)
- Ley 39/2015, de 01 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas – PACAAPP (BOE núm. 236 de 02/10/2015)
- Ley 40/2015, de 01 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público – LRJSP (BOE núm. 236 de 02/10/2015)
- Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal – LC (BOE núm. 127 de 07/05/2020)

- Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (BOE 164, de 10 de julio de 2021)⁵
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, del derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25/05/2023)⁶

1.2 Normativa específica:

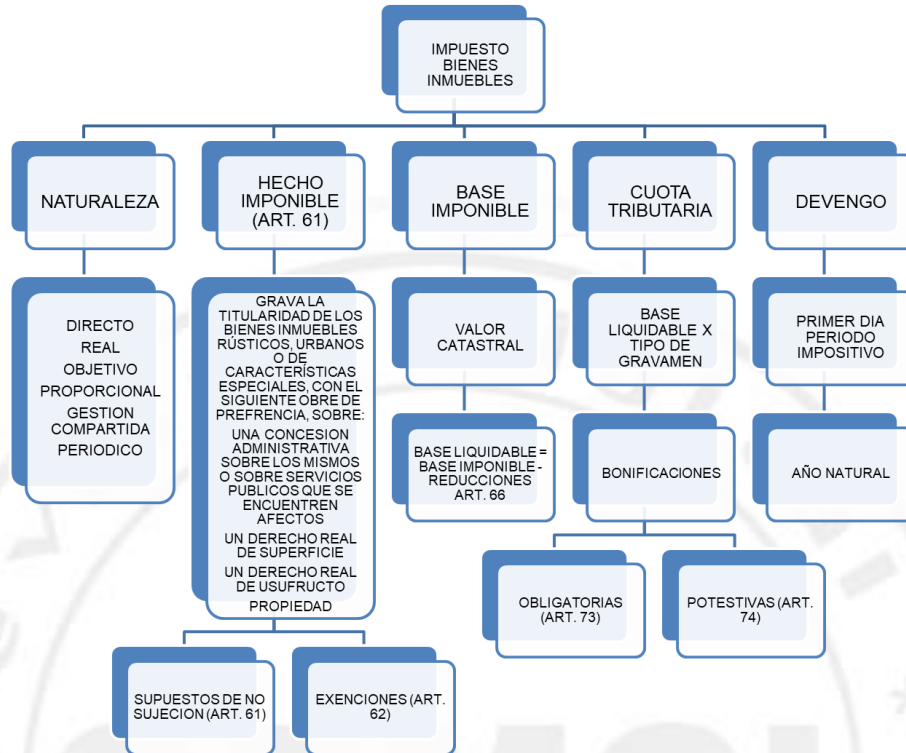
- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario – LCI (BOE núm. 58 de 08/03/2004)
- Real Decreto s/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE núm. 97 de 24/04/2006)
- Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOE núm. 174 de 22/07/1993)
- Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de la Excma. Diputación Provincial de Cádiz (BOP núm. 96, 24/05/2011) – OFGRIDC
- Ordenanza Fiscal General Ayuntamiento de Cádiz – OFRAC. Aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza fiscal núm. 1 reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles del Ayuntamiento de Cádiz (BOP núm. 245, 26/12/2019)⁷

⁵ Normativa de aprobación y entrada en vigor posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

⁶ Normativa de aprobación y entrada en vigor posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

⁷ En vigor el día 1 de enero de 2020 subsistiendo su vigencia a la fecha de la presente publicación.

2. ESQUEMA IBI



3. LA GESTIÓN COMPARTIDA, CENSAL Y TRIBUTARIA, EN EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES. NECESARIA COLABORACIÓN ENTRE EL CATASTRO INMOBILIARIO Y LOS AYUNTAMIENTOS. ASPECTOS CONTROVERTIDOS

El IBI es un tributo directo de carácter real, de titularidad municipal y exacción obligatoria que grava el valor catastral de los bienes inmuebles. Se trata de un impuesto de devengo periódico y de gestión compartida con la Administración del Estado.

Bifásico – “Que tiene dos fases”, ésta la definición que recoge la R.A.E., carácter que, cuando se aplica a un tributo significa que es gestionado por dos Administraciones.

Como reflejo de este carácter bifásico, hay que tener en cuenta para la gestión del IBI en sus distintas fases tanto la normativa general tributaria estatal como la específica de las Haciendas Locales, y la específica estatal de carácter catastral.

Las competencias de gestión catastral incluyen, entre otras, las siguientes funciones:

- La descripción de los bienes inmuebles que comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, *el valor de referencia*⁸, el valor catastral (que constituye la base imponible del IBI), y el titular catastral.
- La clasificación de los bienes en urbanos, rústicos y de características especiales, de acuerdo con la legislación urbanística y catastral, el planeamiento urbanístico y las características de los inmuebles.
- La determinación de los titulares catastrales.
- La valoración catastral de los bienes inmuebles, funciones que incluyen la coordinación de valores, la elaboración y aprobación de las Ponencias de Valores, la asignación individualizada de los valores y la determinación de la base liquidable en los procedimientos de valoración colectiva.
- La inspección catastral.
- La elaboración y gestión de la cartografía catastral.
- La formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales; siendo la inscripción de los mismos obligatoria y gratuita.

MAGNITUDES GENERALES ENERO 2023⁹ ¹⁰

Nº de bienes inmuebles

Nº de inmuebles urbanos	39.592.593
Nº de inmuebles rústicos (parcelas)	39.042.288
Nº de inmuebles de características especiales	6.359

Otros datos de inmuebles urbanos

Nº de parcelas urbanas	13.994.430
------------------------	------------

⁸ Con ocasión de la presente publicación, se incluye el término “valor de referencia” previsto en la Ley 11/2021, de 9 de julio.

⁹ En el Trabajo de Evaluación de Máster se recogieron las magnitudes generales referidas a Enero de 2021, datos que se actualizan a Enero de 2023, con ocasión de la presente publicación

¹⁰ Datos disponibles en <https://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>

<u>Nº de titulares de bienes inmuebles</u>	
Nº titulares inmuebles urbanos y rústicos	29.100.326
Nº titulares de inmuebles urbanos	25.799.495
Nº titulares de inmuebles rústicos	8.890.064
<u>Valor catastral medio</u>	
Valor catastral medio inmuebles urbanos	60.178€
Valor catastral medio hectárea inmuebles rústicos	1.485€
<u>Colaboración municipal</u>	
Nº de municipios ámbito competencial	7.610
Nº de municipios con convenio	4949 (749 convenios)
<u>Puntos de Información Catastral</u>	
Nº de Puntos de Información catastral (PIC)	4.070

El padrón catastral se formará anualmente para cada término municipal, y contiene la información relativa a los bienes inmuebles separadamente para los de cada clase y ha de ser remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 01 de marzo de cada año. De dicho padrón se deducen, entre otros datos, la titularidad del inmueble, su clasificación y su valor catastral, así como la base liquidable resultante de los procedimientos de valoración colectiva, pero no puede determinar la cuota tributaria (puesto que una competencia del Ayuntamiento como se verá a continuación).

El valor catastral es un valor administrativo fijado objetivamente para cada bien inmueble, está integrado por valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones.

El valor catastral se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

Para determinar el valor catastral de un inmueble se consideran esencialmente los siguientes componentes, recogidos en los artículos 23 y 24 LCI:

- La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.
- El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad

y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.

- Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.
- Las circunstancias y valores del mercado valor del suelo, valor de la construcción y gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción.

Con carácter general, el valor catastral de los inmuebles no podrá superar el valor de mercado. A tal efecto, mediante orden ministerial se ha fijado un coeficiente de referencia al mercado del 0,5% en el momento de aprobación y entrada en vigor de la ponencia. En los bienes inmuebles con precio de venta limitado administrativamente, el valor catastral no podrá en ningún caso superar dicho precio.

La determinación del valor catastral resulta de la aplicación de los criterios de valoración recogidos en la Ponencia de valores del municipio correspondiente, que es un documento administrativo en el que se recogen, según los casos, los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo dicha determinación, y que se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores.

Las ponencias de valores podrán ser:

- Totales, cuando se extiendan a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase.
- Parciales, cuando se circunscriban a los inmuebles de una misma clase de alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas.
- Especiales, cuando afecten exclusivamente a uno o varios grupos de bienes inmuebles de características especiales.

Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto.

El valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada.

a) Procedimientos de valoración colectiva:

El procedimiento de valoración colectiva de bienes inmuebles de una misma clase podrá iniciarse de oficio o a instancia del Ayuntamiento correspondiente cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los

valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias. El procedimiento de valoración colectiva puede, a su vez, ser:

- De carácter general, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores total. Sólo podrá iniciarse una vez transcurridos, al menos, cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y se realizará, en todo caso, a partir de los diez años desde dicha fecha.
- De carácter parcial, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores parcial.
- De carácter simplificado, cuando se produzca una modificación de planeamiento que determina la variación del aprovechamiento urbanístico de los bienes inmuebles manteniendo el uso de los bienes inmuebles y cambios de naturaleza del suelo por incluirlos en ámbitos delimitados.

Los acuerdos adoptados en los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial tendrán efectividad el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación.

La notificación del procedimiento simplificado tendrá efectividad el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que tuviere lugar la modificación del planeamiento del que traiga causa, con independencia del momento en que se inicie el procedimiento y se produzca la notificación de su resolución.

b) Procedimientos de valoración individual:

El procedimiento de valoración individual se utiliza cuando sea necesaria la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado, de acuerdo con sus nuevas características. Se trata de valoraciones que derivan de la formalización de declaraciones, comunicaciones y solicitudes, de procedimientos de subsanación de discrepancias o de actos de inspección catastral.

c) Procedimiento de valoración de bienes inmuebles de características especiales:

La valoración de los bienes de características especiales se determinará mediante un procedimiento que se iniciará con la aprobación de la correspondiente ponencia especial. La notificación, efectividad e impugnación de los valores catastrales resultantes de este procedimiento se regirán por lo dispuesto para el procedimiento de valoración colectiva general y parcial.

Como se ha apuntado anteriormente, los valores catastrales se pueden actualizar anualmente mediante la aplicación de coeficientes aprobados por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el artículo 32 de la LCI se prevén dos mecanismos alternativos para que las leyes de presupuestos generales del Estado actualicen los valores catastrales:

- Mediante la aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de bienes inmuebles.
- Con relación a los bienes inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio.

Al respecto, es de gran utilidad la información sobre actualización de valores catastrales por aplicación de coeficientes aprobados en las leyes de presupuestos generales del Estado, datos por municipio, que consigue aproximar los valores catastrales al valor actual de mercado de los bienes inmuebles, disponible en el Portal de la Dirección General del Catastro.¹¹

Hasta el 31/12/2021, la determinación del valor catastral afectaba a otros impuestos distintos del IBI, como el I.R.P.F., los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana. La publicación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, introduce el concepto de “valor de referencia”, distinto al valor catastral, para el cálculo de las bases imponibles de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.¹²

El que la formación, mantenimiento y gestión del Catastro, a través de un conjunto de actuaciones administrativas, sea una competencia exclusiva del Estado, y en consecuencia que sea una competencia estatal el establecer el valor catastral de los inmuebles, que después ha de servir como base imponible del IBI, garantiza unos criterios de valoración objetivos aplicados en todo el territorio nacional de manera unificada.

Estas actuaciones administrativas comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, que se ejercen por la DGC, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones pública, con excepción de

¹¹ Información disponible a través del siguiente enlace: http://www.catastro.meh.es/esp/coeficientes_ponencias.asp

¹² Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores.

El objetivo de la gestión catastral es conseguir un registro administrativo en el que se incluyen los bienes urbanos, rústicos y de características especiales y que sean un reflejo de la realidad inmobiliaria.

Las actuaciones de gestión censal/catastral del impuesto corresponden al Estado, concretamente al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Catastro, que ejerce sus funciones a través de Servicios Centrales y Gerencias ubicadas en las distintas provincias y ciudades autónomas del territorio nacional, excepto País Vasco y Navarra; o a través de colaboración con otras Administraciones y entidades públicas para lo cual tiene suscritos Convenios de colaboración, esencialmente con Ayuntamientos y Diputaciones, en virtud de los cuales la entidad colaboradora asume determinadas funciones catastrales, ya sea en régimen de delegación de competencias, de encomienda de gestión o mixto.

Convenios de Colaboración

Cualquier colaboración en la gestión catastral que exceda del mero intercambio de información deberá llevarse a cabo en el marco de los Convenios de Colaboración que se suscriban al efecto. Los Convenios de Colaboración vienen regulados en la LCI y en la normativa general de procedimiento administrativo.

Podrán suscribirse Convenios de colaboración con cualquier Administración, entidad o corporación pública.

En la actualidad, los Convenios de gestión catastral pueden referirse al ejercicio de las funciones de formación y mantenimiento del Catastro, exceptuándose expresamente las actuaciones de coordinación de valores y la aprobación de las ponencias de valores, que en todo caso se ejercerán por la DGC.

El régimen jurídico de los Convenios puede ser de tres tipos:

- Delegación de competencias.
- Encomienda de gestión.
- Mixto

El Convenio de Colaboración no comportará la transferencia de medios materiales o personales, ni contraprestación económica de ningún tipo entre las partes.

Las funciones que podrán ser objeto de los Convenios son:

- Tramitación de expedientes relativos a cambios en la titularidad catastral de los inmuebles, excepto aquellos que deban ser objeto de comunicación.
- Colaboración en el tratamiento de la información suministrada por los notarios y Registradores de la Propiedad.
- Tramitación de declaraciones relativas a modificaciones en la descripción catastral de los inmuebles.
- Tramitación de expedientes de subsanación de discrepancias.
- Actuaciones de inspección catastral. No obstante, la delegación de funciones inspectoras sólo alcanzará a las actuaciones de investigación.
- Colaboración en el proceso de notificación y atención al público derivados de los procedimientos de valoración colectiva o de otros procedimientos catastrales.
- Recepción de documentación y asistencia e información a los ciudadanos en materia de gestión y de difusión de la información catastral.
- Elaboración y mantenimiento de cartografía, ortofotografías y otros soportes gráficos
- Elaboración de ponencias de valores.
- Procedimientos simplificados de valoración colectiva.
- Colaboración en el desarrollo de las funciones del observatorio catastral del mercado inmobiliario.
- Cualesquiera otras que se acuerden.

Para el ejercicio de las funciones atribuidas en los Convenios, el Ayuntamiento o Diputación podrá solicitar a su vez a la DGC que formule encargo a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA); en estos casos los gastos que se originen serán sufragados por la entidad colaboradora en los términos, plazos y condiciones que se establezcan por la orden ministerial EHA 1616/2010, de 10 de junio (BOE núm. 148, de 18/06/2010) por la que se regulan las condiciones de la encomienda a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima de trabajos catastrales objeto de Convenio con entidades colaboradoras, así como los términos, plazos y condiciones del abono de gastos.¹³

El procedimiento para suscribir un Convenio de Colaboración es el siguiente:

¹³ El listado actualizado de los encargos a SEGIPSA se puede visualizar en el siguiente enlace:

<http://154.56.135.234/es/TRANSPARENCIA/informacion-economica/Informes-encargos/>

Podrán suscribirse previa petición de la entidad interesada. La solicitud será formulada directamente ante la DGC o bien a través de la Gerencia del Catastro correspondiente según el ámbito territorial de la entidad colaboradora; en el caso que nos ocupa, Ayuntamiento o Diputación, será a través de la Gerencia. A la solicitud se adjuntará una memoria explicativa con el objeto del Convenio, el alcance de las funciones a ejercer y los medios personales y materiales para el desarrollo de las mismas. Además, se requiere para la eficacia del Convenio, la aceptación expresa de la delegación de competencias o de la encomienda de gestión por parte del órgano plenario de la entidad solicitante. La DGC, a la vista de la propuesta formulada y previo informe del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria y de las Gerencias correspondientes, decidirá sobre la conveniencia o no de la suscripción del Convenio. Con carácter previo a la firma del Convenio, se solicita informe favorable a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y, en caso de delegación de competencias, también se requerirá informe de la Comunidad Autónoma correspondiente. El Director General del Catastro puede autorizar al Delegado de Economía y Hacienda la firma del Convenio según dispone la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 25/10/2000, cuando la entidad interesada sea un Ayuntamiento con población de derecho inferior a los 20.000 habitantes, no sea capital de provincia y el régimen del Convenio sea de encomienda de gestión. Todos los Convenios han de publicarse en el BOE. Una vez formalizado el Convenio, se constituirá en el plazo de un mes una comisión mixta de vigilancia y control formada por representantes tanto de la Dirección General del Catastro como de la entidad colaboradora, que resolverá las cuestiones que se planteen en cuanto a su interpretación y cumplimiento.^{14 15 16 17}

¹⁴ Se puede visualizar modelo de nuevo Convenio de la DGC con Ayuntamiento a través del siguiente enlace:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20AYTOS%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁵ Y modelo de Convenio de sustitución de uno vigente:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20AYTOS%20SUSTITUCI%C3%93N%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁶ Se puede visualizar modelo de Convenio de la DGC con la Diputación a través del siguiente enlace:

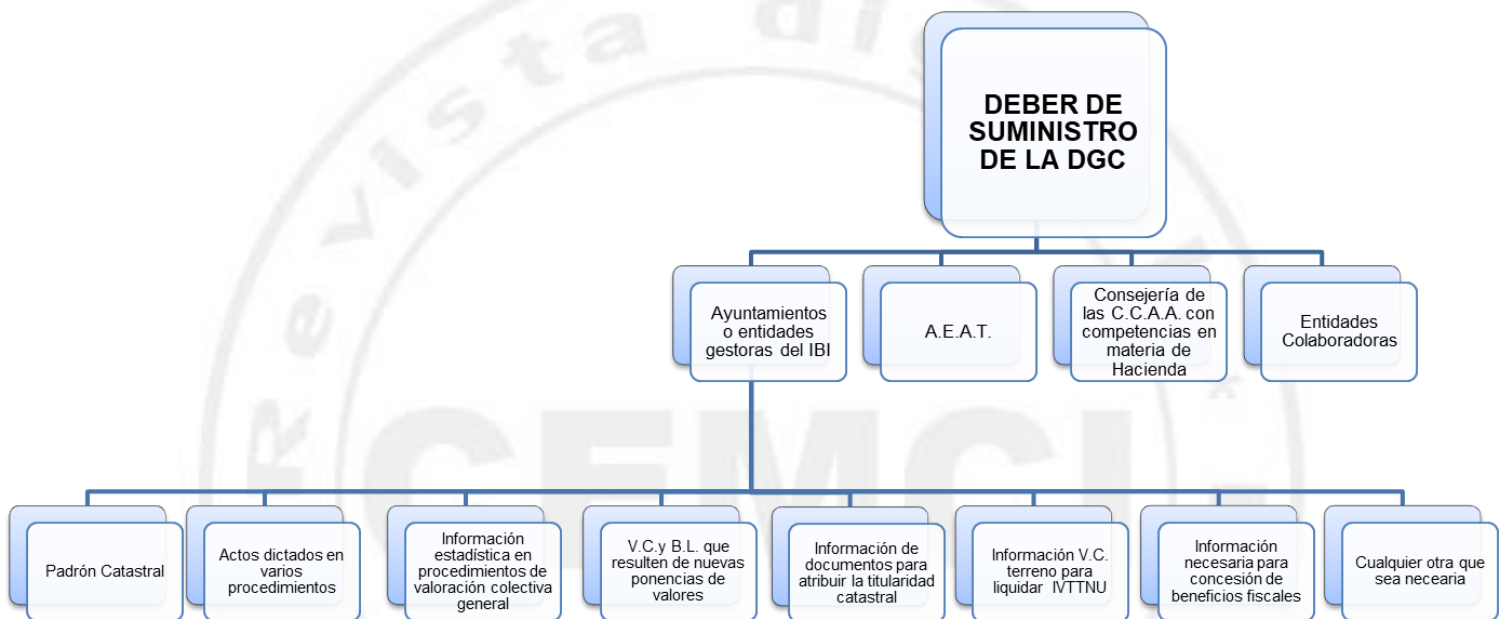
<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20DIPUTACIONES%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁷ Y modelo de Convenio de sustitución de uno vigente:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20DIPUTACIONES%20SUSTITUCI%C3%93N%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

Intercambio de información versus colaboración en la gestión catastral:

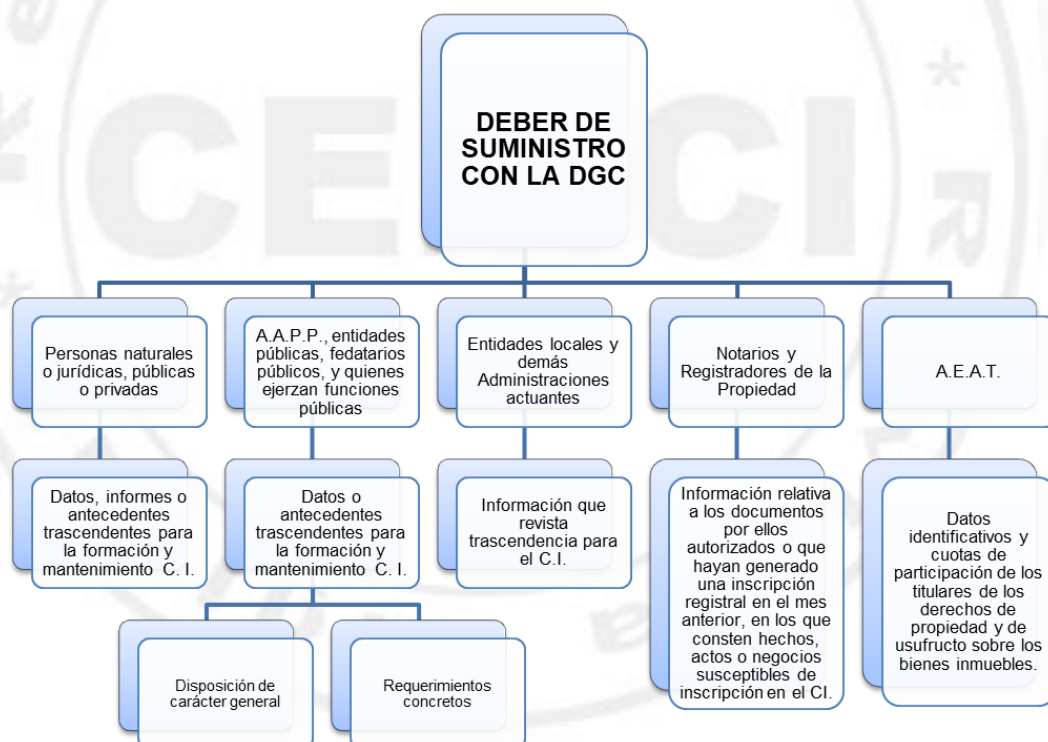
El intercambio de información en materia catastral no requiere suscripción de acuerdos o Convenios sino que viene establecido en la normativa como un deber; en sentido contrario, como se ha apuntado en los párrafos anteriores, la colaboración en la materia ha de plasmarse en el correspondiente Convenio.



Los antecedentes del intercambio de información los encontramos en el derogado RD 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las A.A.P.P. en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral. La aprobación de la LCI y su desarrollo reglamentario, establecen los siguientes deberes de colaboración:

- Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas deben proporcionar los datos, informes o antecedentes que revistan trascendencia para la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.
- Las Administraciones y demás entidades públicas, los fedatarios públicos y quienes, en general, ejerzan funciones públicas estarán obligados a suministrar al Catastro Inmobiliario, cuantos datos o antecedentes relevantes para su formación y mantenimiento sean recabados por éste, bien mediante disposición de carácter general, bien a través de requerimientos concretos. A tal fin, facilitarán el acceso gratuito a dicha información, a través de medios telemáticos.

- Las entidades locales y demás Administraciones actuantes deberán suministrar a la DGC, aquella información que revista trascendencia para el C.I. relativa a la ordenación y a la gestión tributaria del IBI, así como al planeamiento y gestión urbanística, concentraciones parcelarias, deslindes administrativos y expropiación forzosa. Igualmente, las A.A.P.P. competentes deberán remitir a la DGC la información obtenida con motivo de la gestión de ayudas agrarias sobre los bienes inmuebles rústicos que revista trascendencia para el C.I.
- Los notarios y registradores de la propiedad remitirán telemáticamente al Catastro, dentro de los 20 primeros días de cada mes, información relativa a los documentos por ellos autorizados o que hayan generado una inscripción registral en el mes anterior, en los que consten hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el CI.
- Y finalmente, la A.E.A.T., comunicara a la DGC, la información que obtenga en los procedimientos de aplicación de los tributos relativa a los datos identificativos y cuotas de participación de los titulares de los derechos de propiedad y de usufructo sobre los bienes inmuebles.



Pero el suministro de información es bidireccional, y en este sentido la DGC tiene un deber de suministro de información a la A.E.A.T. y a las Consejerías con competencias en materia de Hacienda de las C.C.A.A, y por otro lado para una eficaz gestión tributaria

del IBI debe facilitar a los Ayuntamientos o entidades gestoras de los impuestos, los siguientes datos:

- Padrón Catastral.
- Los actos dictados en los diferentes procedimientos tanto de incorporación al C.I. de los bienes inmuebles y de sus alteraciones, así como de revisión en vía administrativa o jurisdiccional de dichos actos, siempre que tengan efectos tributarios en el IBI.
- La información estadística necesaria para que los Ayuntamientos afectados por un procedimiento de valoración colectiva de carácter general puedan acordar, en su caso, los nuevos tipos de gravamen y la bonificación prevista en el artículo 74.2 TRLRHL.
- Los valores catastrales y las bases liquidables que, para el ejercicio siguiente al de su aprobación, resulten de las nuevas ponencias de valores.
- Información relativa a los documentos que hubieran servido de base para la atribución de la titularidad catastral, previa petición del titular del órgano de revisión en vía administrativa de los actos de gestión tributaria del IBI.
- La información para la liquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, relativa al valor catastral del terreno de cada inmueble.
- La información catastral, necesaria para la concesión de beneficios fiscales en los tributos municipales.
- Cualquier otra que resulte necesaria para la aplicación de los tributos municipales.

Finalmente, la DGC tiene un deber de suministro de información a las entidades colaboradoras.

Solo a partir del momento en que se determina el valor catastral – y no antes –, comienzan las potestades tributarias de los Ayuntamientos en este impuesto. La gestión tributaria, como ha señalado la doctrina y jurisprudencia del TS empieza donde termina la gestión catastral.

Base Imponible = Valor Catastral

Base Liquidable = Base Imponible – Reducciones art. 66 TRLRHL

La base liquidable se notificará conjuntamente con la base imponible en los procedimientos de valoración colectiva. En los procedimientos de valoración colectiva la

determinación de la base liquidable será competencia de la Dirección General del Catastro y recurrible ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado.

En la normativa específica catastral también se establece que *“la determinación de la base liquidable del IBI para los bienes que sean objeto de regularización se realizará por la Dirección General del Catastro”* – D.A.3ª LCI

En la otra vertiente, la gestión tributaria y recaudatoria corresponde en exclusiva a las corporaciones locales. Al respecto, en el artículo 77 de TRLRHL determina las competencias de las mismas en la gestión del impuesto:

- Reconocer y denegar exenciones y bonificaciones. Tanto las obligatorias como las potestativas que se recogen en los artículos 73 y 74 TRLRHL, con el desarrollo que de las mismas recojan las correspondientes O.O.F.F.
- Realizar liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria. Al ser el IBI un tributo de cobro periódico, la competencia para su liquidación corresponde a los Ayuntamientos. La liquidación en estos casos presenta diferencias cuando hablamos del primer periodo impositivo o alta en el padrón, que hay que practicarla de forma individualizada incluyendo todos los elementos que se recogen en el artículo 102.2 LGT; y los posteriores, que se practicará de forma conjunta para la totalidad de los contribuyentes a partir de los datos contenidos en el padrón. Así lo determina el párrafo 3 del mismo artículo que establece que *“En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan”*.
- El Ayuntamiento elaborará a partir de la información contenida en el Padrón, la lista cobratoria, incluyendo el importe de la deuda tributaria. A raíz de la exposición de la lista cobratoria, se inicia el periodo de pago en voluntaria, y su incumplimiento en el plazo establecido en el anuncio de cobranza, motivará el inicio del procedimiento de apremio.
- Emisión de los documentos de cobro.
- Resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos (Se desarrolla en apartado 6 de este Trabajo de Evaluación)
- Resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos (Se desarrolla en apartado 4 de este Trabajo de Evaluación.)
- Actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias enunciadas en los puntos anteriores.

Y dentro de esta gestión tributaria, pero recogidas en otros artículos del TRLRHL considero que son competencias de las corporaciones locales:

a) Establecimiento del tipo de gravamen:

La cuota íntegra del IBI será el resultado de aplicar a la base liquidable el tipo de gravamen. El TRLRHL en su artículo 72 diferencia entre los tipos de gravamen aplicables a los bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica, y los aplicables a los bienes inmuebles de características especiales.

El tipo de gravamen mínimo y supletorio y el máximo establecidos para esta clase de bienes inmuebles son los siguientes:

	Urbana	Rústica	Bienes de características especiales
Tipo de gravamen supletorio	0,4%	0,3%	0,6%
Tipo de gravamen mínimo	0,4%	0,3%	0,4%
Tipo de gravamen máximo	1,10%	0,9%	1,3%

b) Incremento de los tipos de gravamen:

Los Ayuntamientos podrán incrementar los tipos señalados anteriormente con los puntos porcentuales que para cada caso se indican cuando concurra alguna de las circunstancias que se contemplan en el TRLRHL. Si concurriesen varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas.

	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0,07%	0,06%
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07%	0,05%
Municipios cuyos Ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que estén	0,06%	0,06%

obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril		
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80% de la superficie total del término	0,00%	0,15%

c) Diferenciación de tipos de gravamen en función de los usos

Dentro de los límites comentados, los Ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal.

La aplicación de estos tipos se limita, como máximo, al 10% de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

Al respecto, es de gran utilidad la información impositiva municipal, disponible en la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.¹⁸

Y en el caso concreto del IBI, se puede consultar por año y municipio los siguientes datos: el año de entrada en vigor de valores catastrales de urbana, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los tipos de gravamen de urbana, rústica o características especiales, y coeficiente de actualización (si lo hubiera).

d) Reducción de tipos de gravamen

En los municipios en los que entren en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los Ayuntamientos podrán establecer, durante un periodo máximo de seis años, tipos de gravamen reducidos, que no podrán ser inferiores al 0,1% para los bienes inmuebles urbanos, ni al 0,075% tratándose de inmuebles rústicos.

¹⁸ Información disponible en el siguiente enlace:

https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/SGFAL/ConsultaTipos.aspx/listado_municipiosm.aspx

e) El recargo en el Impuesto sobre bienes inmuebles por la desocupación con carácter permanente de los inmuebles de uso residencial:

La regulación anterior de este recargo venía dada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, BOE núm. 55 de 05 de Marzo de 2019; derivando a la normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal. En este camino, el Tribunal Constitucional (ATC (Pleno) 109/2017, de 18 de julio) ya se había encargado de avalar la constitucionalidad del recargo.

Por lo que respecta a la C.A. de Andalucía, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (BOJA núm. 54 de 19/03/2010 y BOE núm. 77 de 30/03/2010), establece en su artículo 25 qué se entiende por viviendas deshabitadas; artículo no exento de controversia y objeto de suspensión y recursos de inconstitucionalidad ante el TC.

En la recién publicada Ley 12/2023, de 24 de mayo, del derecho a la vivienda, se hace referencia expresa a este recargo, ya que en la Disposición Final Tercera se recoge la modulación del recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El art. 72.4 TRLRHL recoge que *“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.*

A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

El recargo podrá ser de hasta el 100 por ciento de la cuota líquida del impuesto cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años, pudiendo modularse en función del periodo de tiempo de desocupación.

Además, los ayuntamientos podrán aumentar el porcentaje de recargo que corresponda con arreglo a lo señalado anteriormente en hasta 50 puntos porcentuales adicionales en caso de inmuebles pertenecientes a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal.

En todo caso se considerarán justificadas las siguientes causas: el traslado temporal por razones laborales o de formación, el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada, inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras

circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva, que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y disposición de la misma o que se trate de inmuebles cuyos titulares, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un máximo de un año en esta situación, o en alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación. En el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento.

El recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.

La declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro”¹⁹.

Finalmente, la DGC, respecto a la Provincia de Cádiz, recoge respecto al ejercicio fiscal 2023, los siguientes municipios que incluyen en sus respectivas O.O.F.F. el recargo de viviendas desocupadas, indicados en %:²⁰

11001 Alcalá de los Gazules	30	11015 Chiclana de la Frontera	50
11007 Barbate	50	11016 Chipiona	50
11009 Benaocaz	50	11021 Jimena de la Frontera	50
11010 Bornos	50	11028 Puerto Real	50
11011 Bosque (El)	50	11035 Tarifa	50
11013 Castellar de la Frontera	50	11037 Trebujena	50

A nivel nacional, en el año 2023, tan sólo 222 municipios han establecido el recargo, lo que no representa ni el 3% del total de los Ayuntamientos.

¹⁹ Actualización normativa posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

²⁰ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación. Fuente: Área Estadística. Dirección General Catastro

f) Regulación de bonificaciones potestativas no incluidas en el artículo 74.2 TRLRHL, a través de la correspondiente O.F. municipal:

La LBRL establece en su artículo 4 que, a los municipios, como A.A.P.P. de carácter territorial, les corresponde, entre otras potestades, la potestad tributaria y financiera. Reflejo de esta potestad, las bonificaciones potestativas son aquellas que para su aplicación requieren que el Ayuntamiento las apruebe en su propia O.F., en la que se especificarán los aspectos sustantivos y formales de las mismas, como pueden ser su duración, cuantía o compatibilidad con otros beneficios fiscales; pero sin olvidar el principio de reserva de ley en materia de beneficios fiscales, ya que el TRLRHL recoge en su artículo 9 que *“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”*. En el mismo sentido, la LGT en su artículo 8.d) recoge que se regularán en todo caso por Ley *“El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”*. Finalmente, en el TRLRHL en su artículo 74 se recogen expresamente las bonificaciones potestativas.

La fijación en la O.F. de los porcentajes máximos permitidos por la normativa estatal (Hasta el 90% o 95% se prevé para la mayoría de los supuestos) va a incidir directamente en la recaudación del IBI, ya que puede suponer que la cuota tributaria a satisfacer por el contribuyente sea mínima. Pero hay que tener en cuenta que esta razón pueda ser la que subyace en las haciendas locales para el establecimiento de las mismas, utilizándolas como herramientas para la ejecución las políticas sociales o económicas del municipio, como de hecho ocurre con las bonificaciones para familias numerosas o actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo.

Pero como cualquier mecanismo que es potestativo, puede ser no ajustado a derecho, y dado que en apartado se están analizando aspectos controvertidos relacionados con la gestión tributaria del IBI, se trae a colación algunas ejemplos de bonificaciones potestativas que han podido ser objeto de polémica, ya que en los últimos años a nivel nacional, varios han sido los Ayuntamientos que han incluido en sus respectivas O.O.F.F.

diversos incentivos en el pago del IBI para algunos grupos de población o para algunos tipos de inmuebles, no recogidos en el mencionado artículo 74. A nivel andaluz, este debate ha sido planteado principalmente en relación a municipios ubicados en la provincia de Málaga, especialmente en la zona de la Costa del Sol.

En este sentido, ha sido polémica la “ayuda o subvención” al IBI vinculada al empadronamiento en el municipio en cuestión, ya que los contribuyentes no beneficiados aducen su carácter discriminatorio. La razón aducida por los Ayuntamientos es la pretensión municipal de fomentar el empadronamiento en el término municipal de las personas que tienen propiedades inmobiliarias en el mismo, como una forma de acrecentar los ingresos municipales, mediante un incremento de las transferencias de recursos que se reciben de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma en función de la variable poblacional.

Como ejemplo, el Ayuntamiento de Torremolinos aplicaba desde 2003 una “subvención” a efectos de liquidación del IBI únicamente a los vecinos que ostentaban la condición de empadronados en el municipio con más de dos años de antigüedad, aplicándose igualmente a trasteros y plazas de garaje.

Otros Ayuntamientos andaluces aprobaron medidas similares: Benalmádena, Alhaurín de la Torre, El Rincón de la Victoria, Fuengirola, Huétor Vega...

En este supuesto, hay que tener en cuenta que el establecimiento y aplicación de una bonificación potestativa a través de la OF correspondiente no es posible, ya que en el referido artículo 74 no se incluye beneficio fiscal en el IBI condicionado al hecho de estar o no empadronado el sujeto pasivo en el municipio; por lo que a priori estaría vedada esta posibilidad. Quedaría entonces pendiente de analizar si es posible la aplicación de una subvención, como se ha apuntado anteriormente, como mecanismo para las políticas sociales o económicas del Ayuntamiento.

Para ello, la LGS en su artículo 2.1 establece el concepto de subvención “*Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por (...) las entidades que integran la Administración Local, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*

Mientras que en el apartado 4.g) se recoge que no tienen carácter de subvención “*Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social*”; por lo que la potestad del Ayuntamiento para establecer una “subvención” en la O.F., no puede utilizarse para el establecimiento de un beneficio fiscal.

Esta tesis fue la sostenida por el Defensor del Pueblo de Andalucía en la resolución de las quejas 09/5662, 12/4934, 12/7093, 13/1697, 13/1883, 13/5118, 10/552, 11/4886, 11/502, 13/1952 y 15/4003 (Memoria DP 2014 – 2015 - 2016), y especialmente las resoluciones judiciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Málaga, que han declarado la improcedencia del IBI a los vecinos que ostentan la condición de empadronados en el municipio en las sentencias 1984/2008 y 2767/2009, al establecer un criterio discriminatorio no ajustado a derecho, o la sentencia 7130/2012, de 21 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Granada, interpretando que el reconocimiento en virtud de una O.F. que carece de rango legal de un beneficio o bonificación fiscal sobre un tributo local es una actuación que se revela contraria a derecho. Finalmente, traemos a colación la Sentencia 1979/2014, de 19 de mayo, de la Sección 2ª, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS recaída en recurso de casación, frente al Acuerdo definitivo de modificación de la O.F. núm.1, reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles, aprobada por el Ayuntamiento de Castro Urdiales y publicada en el BOP de Cantabria de 26/12/2007. En síntesis, la citada Sentencia del TS, viene a concluir que los Ayuntamientos no pueden reconocer bonificaciones – con carácter de subvención – en el IBI amparándose en su autonomía local y, que resulten contrarias a las previsiones legales contenidas en el TRLRHL y en la LGT. El Tribunal Supremo no admite como potestativa para el Ayuntamiento recurrente, una bonificación en el IBI que se articula como una subvención para empadronados en el municipio, recogiendo en su FD Tercero “*En consecuencia, no cabe duda alguna que el Ayuntamiento de Castro Urdiales no respetó en la aprobación del art. 13.9 de la O.F. del IBI las previsiones del art. 74.2 TRLHL, ya que si pretendía evitar subidas excesivas o poner un límite a los posibles incrementos anuales de la cuota del IBI debió de acudir a las reducciones por bonificaciones potestativas, con su consiguiente régimen normativo, en lugar de utilizar el peculiar sistema de subvenciones, ajenas en su naturaleza jurídica y fines al ámbito fiscal, razón por la que resulta acertada la argumentación de la Sentencia impugnada cuando afirma que el Ayuntamiento carecía de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la LGT ni en el TRLHL, insistiendo*

en que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia”.

A pesar de esta Sentencia, los Ayuntamientos han continuado aplicando varios años la mencionada “subvención”, a título de ejemplo el Ayuntamiento de Torremolinos, modificó la O.F. eliminándola, en Pleno de 20/10/2017 y publicada en el B.O.P. de Málaga en fecha 27/12/2017, con efectos a partir del 01/01/2018. O el Ayuntamiento de Fuengirola que para 2021 mantiene la subvención del 30% para empadronados en el periodo voluntario, así como la bonificación del 15% del IBI y basura para pensionistas.

En la actualidad, muchos Ayuntamiento han sustituido esta “subvención” al IBI por ayudas a la ciudadanía para personas en situación de vulnerabilidad; por ejemplo, el Ayuntamiento de Torremolinos en este ejercicio fiscal ha aprobado las ayudas a la ciudadanía 2023, destinadas al pago del Impuesto de Bienes Inmuebles de la vivienda habitual, y serán de entre el 25 y el 75% del importe del recibo, según el nivel de ingresos familiar, hasta un máximo de 412 euros.²¹

Similares argumentos se pueden esgrimir frente a las bonificaciones establecidas por los Ayuntamientos para familias monoparentales, ya que ni en el artículo 73 ni en el 74 TRLRHL se contemplan bonificaciones específicas para este colectivo, y dado el principio de reserva de ley expuesto, los Ayuntamientos no pueden establecer bonificaciones en sus O.O.F.F. que no estén previstas expresamente en una norma con rango de Ley. Lo único que se puede esgrimir a favor es que las familias monoparentales tengan la consideración de familias numerosas, y en este sentido, el artículo 74.4 TRLRHL sí recoge una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten tal condición, y en la medida de que existan familias monoparentales que tengan tal consideración, tendrán derecho a la bonificación correspondiente, pero no porque sea familia monoparental, sino porque es familia numerosa; para ello habrá que estar a la legislación específica, en este caso, la Ley 40/2003 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE núm. 277 de 19/11/2003) para encontrar las equiparaciones pertinentes.

En un mismo orden de cosas, con ocasión de las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID 19 declarada por la OMS en marzo de 2020, ha conllevado que se hayan regulado, por parte de Ayuntamientos, la concesión de subvenciones directas, normalmente en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a cubrir el coste del IBI. A título de ejemplo, Colmenar Viejo – Subvención del 50% de la cuota del IBI 2020, con un máximo de 500€, a personas físicas en situación de desempleo o afectado por un ERTE derivado en pandemia COVID 19; Elche – Subvención de hasta 150 euros a los

²¹ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

titulares de los recibos del IBI de Naturaleza Urbana 2020; Madrid – Bonificación del 25% del IBI en los sectores de ocio, comercio, hostelería, cultural y espectáculos y del 50 % en el sector hotelero, o las reguladas por la C.A. de Canarias, a través del Decreto Ley 10/2021, de 22 de julio, Boletín Oficial de Canarias de 23/07/2021, destinadas a las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento mientras su actividad ha estado prácticamente paralizada por los efectos de la pandemia en la movilidad y el turismo, y la cuantía de las subvenciones podrá ser de hasta el 100% de la cuota íntegra o en su caso, líquida, del IBI devengado a 1 de enero de 2021, correspondiente a los establecimientos turísticos de alojamiento ubicados en Canarias. La justificación de las mismas viene amparada en el artículo 31.8 de la LGS que establece que *“los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona directamente”* y en este sentido, consideran que el IBI es susceptible de ser subvencionado. Las subvenciones previstas en el Decreto ley se acogen al Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, aprobado mediante Decisión de la Comisión Europea de 2 de abril (Decisión SA.56851 (2020/N) al amparo del Marco Temporal Europeo y sus posteriores modificaciones y de acuerdo con lo establecido en este régimen, las autoridades competentes podrán conceder ayudas temporales a empresas y personas autónomas que se enfrentan a una falta de liquidez u a otro tipo de perjuicios significativos a raíz del brote de COVID-19, y, en general, a cualquier empresa o persona autónoma cuyos resultados económicos se vean afectados como consecuencia del estado de alarma decretado a raíz de la COVID-19.

Finalmente, mención aparte pero que excede del planteamiento de este Trabajo, referir que, a efectos tributarios, los Ayuntamientos/C.C.A.A. tienen la obligación de declarar las subvenciones ante la A.E.A.T., que para la mayoría de los contribuyentes particulares tienen la consideración de ganancias patrimoniales y tributan en la base general del I.R.P.F., cuestión que también ha generado polémica entre colectivos que se han visto obligados a presentar la correspondiente declaración I.R.P.F. por el simple hecho de haber sido beneficiario de una subvención al IBI.

Reseñar que las competencias que con relación al IBI, como tributo propio, se atribuyen a los Ayuntamientos se ejercerán directamente por aquellos o a través de los Convenios u otras fórmulas de colaboración que se celebren con cualquiera de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la normativa estatal y local; el art. 8.1 de la LRJSP, después de señalar que *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”*, añade las formas de ejercicio de las competencias: *“La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no*

suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.” Pero no todas las formas de ejercicio de la competencia tienen las mismas características y, además, hay que tener en cuenta la legislación local para determinar las distintas posibilidades de ejercer las competencias. En este sentido se pronuncian el artículo 106.3 LRBR y el artículo 7 TRLRHL que establece que los Ayuntamientos pueden igualmente delegar en la Comunidad Autónoma o en la Diputación Provincial (Entidad Local de ámbito superior/Entidad Local en cuyo territorio estén integradas) las facultades de gestión, inspección y recaudación tributarias. En términos semejantes se pronuncian los artículos 8 del RGR, y 8 del TRLRHL, que contempla también la posibilidad de colaboración entre administraciones en lo que al ámbito de aplicación de los tributos y demás recursos se refiere. Por su parte, el artículo 14 LAULA, dispone que la Provincia, en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos los siguientes servicios municipales: a) Inspección, gestión y recaudación de tributos.

Los Convenios actualmente están regulados en los artículos 47 a 53 de la LRJSP, en la que se regula al Convenio como un negocio jurídico que incluye objetivos a conseguir, normativa que ha venido a sustituir a la que, de forma fragmentaria e incompleta se recogía en la LRJAAPPYPAC – Ley 30/1992. La principal novedad introducida por la ley es que aporta un concepto legal de Convenio Administrativo. Tras definir lo que son los Convenios Administrativos, aborda la tarea de delimitarlos respecto de otras dos figuras afines, con las que pueden confundirse, como son los protocolos generales de actuación y los contratos del sector público.

Una figura afín es la Encomienda de Gestión, que se encuentra regulada en el artículo 11 de la LRJSP. El rasgo fundamental que permite distinguir la Encomienda de Gestión de la Delegación de Competencias es que la primera se refiere a actividades materiales o técnicas, de gestión o de servicios competencia de un órgano o entidad. No opera en el ámbito de la adopción de decisiones. La Encomienda no supone ni cesión de la titularidad ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Esto quiere decir que la entidad encomendante sigue siendo la responsable, de tal forma que, además, retiene la responsabilidad de dictar las resoluciones que den soporte jurídico a la actividad encomendada. Por lo tanto, la Encomienda de Gestión compatibiliza la irrenunciabilidad de las competencias con la carencia de los medios materiales para su desempeño.

En definitiva, se diferencia de la Delegación de Competencias en que la Encomienda de Gestión se lleva a cabo, fundamentalmente, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Para concluir este apartado, referenciar que en el caso concreto de la Provincia de Cádiz, la respectiva Diputación Provincial, a través del Servicio Provincial y Recaudación Tributaria – en adelante SPRyGT – centraliza la mayoría de las funciones de actuaciones de gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI, ya que por un lado tiene suscrito Convenio de Colaboración con la Dirección General de Catastro (Gerencia Territorial de Cádiz) para el ejercicio de funciones de gestión censal, y por otro Convenios de Colaboración o Encomienda de Gestión con los respectivos Ayuntamientos para la gestión tributaria y/o recaudatoria del mismo; lo que se traduce en una mayor eficacia y eficiencia en la gestión total del impuesto y una mayor simplificación administrativa para el contribuyente.

4. PROCEDIMIENTO REVISIÓN / IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE GESTIÓN CATASTRAL Y TRIBUTARIA DEL IBI.

La distinción entre "gestión catastral y gestión tributaria" y los procedimientos de revisión e impugnación de los actos que de dicha gestión emanan, ha sido reiteradamente afirmada por la jurisprudencia de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras las que datan de 17 de septiembre y 19 de noviembre de 2003, dictadas en los recursos de casación 9444/1998 y 6017/1998, para recopilar las pronunciadas en fechas recientes:

- Sentencia 196/2019, de fecha 19 de febrero de 2019, recurso de casación 128/2016
- Sentencia 273/2019, de fecha 04 de marzo de 2019, recurso de casación 11/2017
- Sentencia 282/2019, de fecha 05 de marzo de 2019, recurso de casación 1431/2017
- Sentencia 443/2019, de fecha 02 de abril de 2019, recurso de casación 2154/2017
- Sentencia 606/2019, de fecha 07 de mayo de 2019, recurso de casación 4570/2017
- Sentencia 664/2020, de fecha 03 de junio de 2020, recurso de casación 2607/2018
- Sentencia 430/2020, de fecha 18 de mayo de 2020, recurso de casación 6950/2018
- Sentencia 179/2021, de fecha 11 de febrero de 2021, recurso de casación 1115/20202

De dichas sentencias se deducen estas consecuencias respecto a las impugnaciones, en función de en qué momento nos encontremos del procedimiento de gestión censal, tributaria o de recaudación del IBI:

- 1) La impugnación contra los valores catastrales ha de plantearse ante el Tribunal Económico-Administrativo y no ante el Ayuntamiento.
- 2) La impugnación de tales valores, mientras no recaiga resolución firme decidiendo el importe último en el que han de quedar fijados, y salvo que se haya obtenido la suspensión de su aplicación en las vías económico-administrativa o jurisdiccional, no impide a los Ayuntamientos liquidar con arreglo a ellos.
- 3) El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto, que viene constituida por el valor catastral, valor que es el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, de manera que esta última empieza donde termina la gestión catastral.
- 4) La impugnación de la liquidación debe plantearse ante el Ayuntamiento correspondiente o la Diputación cuando ejerce las competencias por Delegación o Encomienda de Gestión, y esta impugnación de la liquidación, en principio, no es cauce adecuado para combatir el valor catastral, ya que el fijado por el Estado a través de la Dirección General del Catastro vincula al Ayuntamiento y el conocimiento de su impugnación está reservado a la vía económico-administrativa.

Respecto a la suspensión de la ejecución del acto recurrido en reposición, el artículo 224.1 de la Ley 58/2003 LGT establece un sistema en función de la naturaleza del mismo. Como norma general establece que la ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía. En los supuestos en los que la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías. Pero en lo referente al objeto de este Trabajo Final, si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realizará la correspondiente devolución de ingresos.

Por ello, el procedimiento general de impugnación quedaría como sigue.

Impugnaciones de las resoluciones de gestión censal/catastral:

Entre los actos de gestión censal/catastral del IBI, tenemos:

a) *Declaraciones/Comunicaciones/ Solicitudes/ Subsanación de Discrepancias/Procedimiento de Regularización Catastral:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. En el plazo de un mes desde la notificación de la resolución se puede interponer:

- Reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-administrativo Regional o Local. Si el valor catastral del inmueble excede de 1.800.000 euros, dicha reclamación podrá interponerse directamente, ante el Tribunal Económico-administrativo Central.
- Con carácter potestativo y previo a dicha reclamación económico-administrativa se puede interponer recurso de reposición ante la Gerencia del Catastro que dictó el acto, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos

b) *Elaboración de ponencia de valores:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. Se puede interponer alguno de los siguientes recursos:

- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, si la ponencia la aprueba la Dirección General del Catastro.
- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, si la ponencia la aprueban las Gerencias del Catastro.
- Con carácter potestativo y previo a dichas reclamaciones económico administrativas se puede interponer recurso de reposición ante el órgano que aprobó la ponencia, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos.

c) *Valoración colectiva de carácter general o parcial/Simplificado de Valoración Colectiva:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. Se puede interponer alguno de los siguientes recursos:

- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, si el importe del valor catastral del bien inmueble excede de 1.800.000 euros, se podrá optar por interponer dicha reclamación directamente, ante el Tribunal Económico Administrativo Central.

- Con carácter potestativo y previo a dichas reclamaciones económico administrativas se puede interponer recurso de reposición ante el órgano que aprobó la potestativa, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos.

d) Padrones catastrales:

El Padrón Catastral no puede ser objeto de recurso, dado que no es un acto administrativo de gestión catastral, sino un documento de información sobre bienes inmuebles derivados de otros actos, por lo que, si estos últimos no hubieran sido objeto de impugnación, no sería más que un acto de reproducción de otros actos consentidos y firmes. Los errores u omisiones que hubiera en el padrón, lo serían en realidad de los datos del Catastro Inmobiliario, que podrán ser objeto de rectificación por cualquiera de los procedimientos de revisión de actos en la vía administrativa previstos en la LGT, o a través de un procedimiento de subsanación de discrepancias ²²

Impugnaciones de las resoluciones de gestión tributaria:

Entre los actos de gestión tributaria del IBI, tenemos:

- Emisión de las liquidaciones de IBI
- Concesión o denegación de beneficios fiscales
- Recaudación
- Solicitud de división de la cuota tributa del IBI
- Altas/Bajas

Estas resoluciones no ponen fin a la vía administrativa, y contra las mismas cabe el Recurso de Reposición previsto en el artículo 14.2 del TRLRHL, al tratarse de un acto dictado en vía de gestión de tributos propios, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente a su notificación. Será competente para conocer y resolverlo el órgano de la entidad local que haya dictado el acto administrativo impugnado, o en el caso de existencia de Convenio de Delegación Ayuntamiento con Diputación, el Diputado Delegado del Área de Servicios Económicos, Hacienda y Recaudación de la Diputación Provincial de Cádiz, órgano delegado.

Contra la desestimación expresa o presunta de éste, cabe Recurso Contencioso – Administrativo en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo resolutorio del Recurso de Reposición, si es expreso, o de seis meses a contar desde el día siguiente al que deba entenderse desestimado el referido recurso de forma presunta.

²² Vid en este sentido, Resolución Vinculante de la DG Tributos, V2232/08, de 26 de noviembre de 2008

Reseñar que cuando es estemos ante **municipios de gran población** (habrá que estar a la definición que de los mismos se establece en el artículo 121 de la LBRL), que hayan creado voluntariamente un órgano de gestión tributaria entre cuyas funciones se encuentran la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales, cabrá interponer contra dichos actos y ante dicho órgano reclamación económico – administrativa en el plazo de un mes. La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ello sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. No obstante, los interesados podrán, con carácter potestativo, presentar contra dichos actos y previamente a la reclamación económico-administrativa, el recurso de reposición del artículo 14 del TRLRHL, contra cuya resolución cabe la reclamación económico-administrativa.

Esta distinción entre gestión catastral y gestión tributaria, y la impugnación de sus resoluciones, ha sido reiteradamente confirmada por el Tribunal Supremo en las sentencias antes enunciadas, de manera que corresponde a la Administración estatal a través del Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI, debiendo proceder el Ayuntamiento a aplicar dichos valores catastrales.

No obstante, esa regla general puede ceder ante situaciones excepcionales inspiradas en principios superiores que deben, en determinadas situaciones, prevalecer frente al principio de seguridad jurídica y, en consecuencia, frente al carácter estanco o impermeable de esa distinción entre ambos ámbitos de gestión; pudiéndonos encontrar ante siguientes situaciones tales como inexistencia de notificación en vía de gestión catastral de los nuevos valores catastrales, situaciones sobrevenidas, como declaraciones judiciales y/o jurisprudenciales o cambios legislativos, que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral, que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados.

Este razonamiento no es sino el reflejo de principios consagrados como el de tutela judicial efectiva, principio de legalidad tributaria e igualdad o el de eficacia administrativa.

Las sentencias enumeradas se refieren explícitamente a alguna de estas situaciones con el término de “disfunciones” que no pueden perjudicar al contribuyente, desde el momento que el valor catastral singulariza en el IBI la concreta capacidad económica que grava este tributo municipal y, de esta manera, a través del mismo se materializa el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 31 CE.

5. GESTIÓN RECAUDATORIA, OTRA FUENTE DE CONFLICTOS: LA AFECCIÓN DEL INMUEBLE, HIPOTECA LEGAL TÁCITA, LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN LA COTITULARIDAD DEL IBI, REPERCUSIÓN DEL IBI AL COMPRADOR, PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A EXIGIR EL IBI POR ACTUACIONES CATASTRALES O DE GESTIÓN TRIBUTARIA.

Afección del inmueble

En este apartado se analizará la posible responsabilidad tributaria del adquirente en relación con deudas tributarias del anterior propietario y la afección del inmueble en el pago.

En este sentido hay que distinguir por un lado impuestos que expresamente generan afección real del inmueble, y por otro, impuestos que graven transmisiones de los mismos. En el primero de los supuestos incluimos al IBI.

Como se ha referido en otros puntos de este Trabajo de Evaluación, para dar respuesta a este punto no encontramos la solución en una normativa concreta, sino hay que tener en cuenta por un lado la general tributaria y por otro la específica de Haciendas Locales; de esta manera con una visión del articulado de ambas es como se puede llegar a una respuesta específica.

La normativa de Haciendas Locales recoge en su artículo 64.1 que *“En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la LGT”*, por lo que la normativa específica remite en este tema a la normativa general tributaria. En este sentido, tampoco en un solo artículo de la LGT se resuelve la cuestión, sino que hay que tener en cuenta varios preceptos. Por un lado, respecto a los responsables subsidiarios, el artículo 43.1.d) establece que serán responsables subsidiarios de la deuda tributaria *“los adquirentes de bienes afectos por la ley al pago de la misma, en los términos del art. 79 de la misma ley”*; este artículo remarca que se responde con el bien afecto, remarcándose que la responsabilidad es de naturaleza subsidiaria. Esta responsabilidad subsidiaria lo que implica es que el tenedor del inmueble sólo responderá en caso de que no resulte posible cobrar la deuda del deudor principal y éste sea declarado fallido, siguiendo el correspondiente procedimiento de derivación de responsabilidad, no pudiendo por tanto la Administración dirigirse directamente contra el actual propietario del inmueble sin seguir el procedimiento establecido al efecto.

Y respecto al alcance de esta responsabilidad, la responsabilidad se limita al importe de la cuota impagada, no alcanzando ni las sanciones impuestas al deudor ni los intereses o recargos que se hubiesen devengado en sede del mismo, concediéndosele al responsable un nuevo periodo voluntario de pago. Es en otro artículo donde se regula el tema, en concreto el 41.3 que establece que *“será el de la totalidad de la deuda en período voluntario”*, lo que excluye el recargo de apremio, los intereses de demora, las costas del procedimiento y las sanciones – excluidas expresamente en el 41.4

También habría que determinar el plazo o periodos a los cuales alcanza esta responsabilidad subsidiaria. Las deudas que pueden reclamársele al titular del inmueble afecto serían sólo aquellas deudas no prescritas. Pero en este sentido el artículo 68.8 de la LGT establece que *“Interrumpido el plazo de prescripción para un obligado tributario, dicho efecto se extiende a todos los demás obligados, incluidos los responsables”*, lo que a sensu contrario debe entenderse que si las deudas no han prescrito para el deudor principal, tampoco han prescrito para el responsable subsidiario, por lo que deben ser incluidas en el acto de declaración de responsabilidad, pero únicamente, como antes se ha referido, por su importe principal. La controversia había sido resuelta no obstante con anterioridad por el TS que en su sentencia de 09/04/2003, resolviendo un recurso de casación en interés de ley, estableció que *“entendiendo, en consecuencia, que no han prescrito para el adquirente las deudas del IBI que tampoco habían prescrito para el sujeto pasivo, y que, asimismo, los actos interruptivos de la prescripción para con el sujeto pasivo pueden oponerse eficazmente contra el nuevo titular adquirente.”*

Hay que referir igualmente que el periodo de prescripción de las deudas tributarias es de cuatro años desde el fin de su periodo voluntario de pago. Ello no implica que el inmueble sólo pueda como máximo responder de las deudas del IBI de los últimos cuatro años ya que el periodo de prescripción puede interrumpirse y reiniciarse desde cero en caso de que tengan lugar determinadas actuaciones de la Administración dirigidas al pago de la deuda en cuestión (tales como, por ejemplo, el inicio de una comprobación o la notificación de un requerimiento de pago) o en caso de ciertas actividades del contribuyente (tales como la interposición de recursos o la propia autoliquidación de la deuda), o incluso se puede mantener en suspenso ilimitadamente en caso de declaración de concurso del deudor. Por lo tanto, no son extraños los casos, en particular en situaciones de insolvencia prolongada del transmitente, en los que existen deudas relativas al IBI, de muchos ejercicios pasados no prescritos, siendo en algunos casos incluso muy antiguas y pudiendo superar su importe conjunto al valor del inmueble.

El responsable de la deuda es el propietario del inmueble en el momento en que se derive la responsabilidad, sin que devengan responsables ninguno de los posibles titulares intermedios del inmueble que se sucedieran entre el deudor y el titular actual del mismo.

La responsabilidad del actual propietario del inmueble se limita al mismo, no respondiendo con el resto de su patrimonio.

El procedimiento de exigencia de esta responsabilidad se establece en la normativa general tributaria, artículos 174 y 176, con las siguientes fases:

- Declaración de fallido del deudor principal – y en su caso, de los responsables solidarios.
- Dicha declaración de fallido consiste en la comprobación y acreditación de que el deudor principal – o en su caso, solidarios –, no puede hacer frente a la deuda, en todo o en parte, por carecer de patrimonio suficiente.
- El procedimiento se realizará se llevará a cabo de acuerdo con lo dispuesto a los artículos 61 a 63 del RD 939/2005 (RGR).
- En este punto hay que destacar que no se trata de acreditar una ausencia total de bienes, sino la ausencia de bienes realizables, trayendo a colación la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 30 de mayo de 2018, que fija como criterio doctrinal una interpretación ya acuñada por este mismo tribunal en resoluciones muy anteriores en el tiempo, de acuerdo con la cual para que resulte procedente la declaración de fallido del deudor principal (y consecuentemente, quede habilitada la Administración a fin de derivar la correspondiente responsabilidad subsidiaria) basta con que se constate que, aunque existan bienes o derechos en el patrimonio del deudor principal, estos no sean inmediatamente realizables y por ello suficientes para hacer frente a la deuda tributaria.
- Trámite de audiencia al responsable subsidiario.
- Notificación del acto de declaración de responsabilidad al responsable subsidiario. El contenido de este acto es el siguiente:
 - Texto íntegro del acuerdo de declaración de responsabilidad, con indicación del presupuesto de hecho habilitante y las liquidaciones a las que alcanza dicho presupuesto.
 - Medios de impugnación que pueden ser ejercitados contra dicho acto, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.
 - Lugar, plazo y forma en que deba ser satisfecho el importe exigido al responsable.
- Recursos que procedan, pudiendo dirigirse tanto contra el presupuesto de hecho habilitante como contra las liquidaciones a las que alcance dicho presupuesto.

Finalmente, entiendo que hay que hacer mención expresa a la responsabilidad en este tema de los Notarios y que está prevista en la legislación específica de haciendas

locales, “los notarios solicitarán información y advertirán expresamente a los comparecientes en los documentos que autoricen sobre las deudas pendientes por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles asociadas al inmueble que se transmite, (...) sobre la afectación de los bienes al pago de la cuota tributaria (...)”; disposición que intenta salvaguardar los derechos del adquirente ante una actuación poco diligente de un fedatario público, pero que no extiende sus efectos frente a la actuación de la Administración, que se dirigirá en primer lugar contra el deudor originario y de manera subsidiaria contra el nuevo titular. Por ello, es de suma importancia que el potencial adquirente de un inmueble exija del vendedor la documentación acreditativa de inexistencia de deudas en relación con el IBI, inicialmente en el documento de arras o privado de compraventa, para después establecer un régimen de protección adecuada en la Escritura Pública de Compraventa. Esta exigencia es fácilmente accesible en un proceso tradicional de compraventa, pero no así en casos de ejecuciones hipotecarias o compraventas en procedimientos concursales, supuestos en los que el acceso a la información sobre posibles cargas y deudas suele tornarse una tarea ardua. El papel del Notario en estas adquisiciones juega un papel fundamental, ya que no debe limitarse a dar fe, sino que su actuación profesional debe proporcionar seguridad jurídica en la compraventa, por lo que debe cerciorarse que no haya pagos pendientes de IBI de ejercicios fiscales anteriores no prescritos.

En este sentido, el 23/02/2017, teníamos conocimiento de una sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria, que confirmaba el criterio del juzgado de primera instancia de Santander, estimando la existencia de responsabilidad civil en la conducta de un Notario que “omitió y no informó de las cargas por afectación fiscal que pesaban sobre las fincas adquiridas”. Esta controversia será decidida finalmente por el Tribunal Supremo ante el que se ha presentado recurso de casación. No obstante, estas sentencias y su futura resolución en casación, aunque de sumo interés en materia de cargas fiscales sobre el inmueble, reduce sus efectos al ámbito de la responsabilidad civil, es decir al deber de reparar por un daño causado por negligencia; pero no modifica la gestión recaudatoria del IBI por parte de la Administración actuante.

Hipoteca Legal Tácita

La Ley Hipotecaria en su artículo 137 señala que “Las hipotecas son voluntarias y legales”, para en su artículo 194.1 recoge que “El Estado, las Provincias o los Pueblos tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor y sobre el tercer adquirente, aunque hayan inscrito sus derechos en el Registro, para el cobro de la anualidad corriente y de la última vencida y no satisfecha de las contribuciones o impuestos que graven a los bienes inmuebles. A los efectos del párrafo anterior, se entenderá por anualidad vencida la constituida por los cuatro trimestres del ejercicio económico anterior al corriente, sea cualquiera la fecha y periodicidad de la obligación fiscal de pago”. Por su parte, el

artículo 1.875 del Código Civil que *“Las personas a cuyo favor establece hipoteca la ley, no tienen otro derecho que el de exigir el otorgamiento e inscripción del documento en que haya de formalizarse la hipoteca, salvo lo que dispone la Ley Hipotecaria a favor del Estado, las provincias y los pueblos, por el importe de la última anualidad de los tributos, así como de los aseguradores por el premio del seguro”*.

Con estos antecedentes, respecto al IBI, además de la afección del inmueble al pago de deudas tributarias, nos encontramos con que la Administración tiene un derecho preferente sobre cualquier otro acreedor, denominado hipoteca legal tácita, para el cobro de la deuda correspondiente a dos anualidades – el año natural en que se exija el pago y al inmediato anterior –, sin necesidad de consentimiento del deudor y sin necesidad de inscripción registral, que viene regulada específicamente en el artículo 78 LGT que recoge *“En los tributos que graven periódicamente los bienes o derechos inscribibles en un registro público o sus productos directos, ciertos o presuntos, el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente, aunque éstos hayan inscrito sus derechos, para el cobro de las deudas devengadas y no satisfechas correspondientes al año natural en que se exija el pago y al inmediato anterior”*.

Aunque son figuras que sirven para garantizar el cobro de las deudas tributarias, tienen aspectos diferenciadores:

- En la afección de bienes, el deudor principal debe ser declarado previamente fallido y debe dictarse un acto de declaración de responsabilidad al responsable subsidiario. En la hipoteca legal tácita no es necesaria esta declaración.
- Una vez reconocida la deuda, ésta no incluirá intereses de demora ni gastos. Sin embargo, en la hipoteca legal tácita sí se incluyen los gastos.
- En la hipoteca legal tácita, se otorga una preferencia especial para que la Administración se anteponga a todos los titulares registrales, sean terceros adquirentes o acreedores de bienes o derechos reales inscritos con anterioridad en el registro.
- Por otro lado, en relación a los ejercicios a cobrar, en la afección de bienes estos serán todos aquellos que no hayan prescrito – con las particularidades analizadas en el apartado anterior –. En la hipoteca tácita, solo se incluyen los del año en que se exige el pago y el inmediatamente anterior.

En este sentido, en un supuesto concreto, en el que el consultante adquirió una vivienda el 21/07/2017, y se le ha notificado requerimiento de pago de deuda del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2016 y 2017 por hipoteca legal tácita, se plantea la cuestión si no es necesaria la declaración de fallido del sujeto pasivo para poder requerir al consultante dicho pago. La Resolución no Vinculante de la DGT 0019/18 de fecha

16/04/2018 determina que la afección de un inmueble al pago del IBI es compatible con la hipoteca legal tácita en el punto 7 primero de la contestación recoge *“La afección regulada en el artículo 64 del TRLRHL es compatible con la hipoteca legal tácita del artículo 78 de la LGT. En virtud de la hipoteca legal tácita la garantía solo se extiende a la deuda del IBI correspondiente al año en que se exija el pago y la inmediata anterior, mientras que el derecho de afección se extiende a todas las deudas del IBI pendientes de cobro de ejercicios no prescritos”*.

“Para la ejecución de esta garantía, el artículo 74.4 del RGR establece que, si el bien pertenece a persona distinta del obligado tributario, se comunicará a dicha persona o entidad el impago del importe garantizado, requiriéndole para que, en el plazo establecido en el artículo 62.5 de la LGT, ponga el bien a disposición del órgano de recaudación, salvo que pague la cuantía debida. Por tanto, en el caso de la hipoteca legal tácita, no es necesaria la declaración de fallido del deudor principal ni la declaración de responsabilidad, ya que no se trata de un supuesto de responsabilidad tributaria, sino una garantía real del crédito tributario. Para proceder a la ejecución de la garantía de la hipoteca legal tácita, tal como dispone el artículo 74.1 del RGR, basta que el obligado al pago no haya satisfecho la deuda tributaria del IBI a la que se extiende tal garantía en el período voluntario de pago establecido por la Administración tributaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.3 de la LGT, que se haya iniciado el procedimiento de apremio contra el mismo y que este tampoco pague el importe de la deuda en el plazo del artículo 62.5 de la LGT. Una vez transcurrido este último plazo, el órgano de recaudación competente comunicará tal circunstancia a la persona o entidad titular del bien, requiriéndole para que en el plazo establecido en el artículo 62.5 de la LGT pague la deuda o ponga el bien a disposición del órgano de recaudación”

Como conclusión recoge: *“Para que la Administración tributaria pueda exigir la deuda tributaria del IBI al nuevo titular del bien inmueble, en virtud de la garantía de la hipoteca legal tácita, no es necesaria la previa declaración de fallido del obligado al pago, ni la declaración de responsabilidad de aquél”*.

Finalmente reseñar que, en caso de insolvencia real o inminente de los deudores, estos deben presentar solicitud de declaración de concurso según el procedimiento establecido en LC. Se define el concurso de acreedores como una institución o instrumento jurídico para el tratamiento eficiente de la masa concursal dirigida a la satisfacción de los diversos créditos que concurren en el patrimonio insolvente del deudor, evitando la satisfacción preferente de unos sobre otros y justificando una distribución equitativa entre dichos acreedores respecto de la insuficiencia patrimonial habida como consecuencia de una actividad mercantil infructuosa.

¿Qué consecuencias tiene la declaración de concurso de acreedores del titular de un inmueble respecto de estos créditos? La principal es que el crédito debe ser reconocido como privilegiado especial del artículo 270.1 de la Ley Concursal que establece que son créditos con privilegio especial “1.º *Los créditos garantizados con hipoteca legal o voluntaria (...)*”, y entre las legales se incluye la hipoteca legal tácita del artículo 78 LGT; y que al liquidarlos deberá pagarse esta hipoteca legal tácita con preferencia a los demás créditos, incluidos los hipotecarios y los garantizados con prenda, si bien, con los límites que marcan dichas normas. Como requisito de estos créditos, la LC establece que “*deberán tener constituida la respectiva garantía antes de la declaración de concurso con los requisitos y formalidades establecidos por la legislación específica para que sea oponible a terceros, salvo que se trate de los créditos con hipoteca legal tácita (...)*”

Para ello, desde el punto de vista de la gestión recaudatoria del IBI, se hace necesario e imprescindible un seguimiento, con la periodicidad que se determine, recopilando la información referente a declaraciones de concurso de acreedores publicadas en el BOE que se tramiten en cualquier Juzgado, para de este manera tener a disposición los datos tanto de la Administración Concursal como de los movimientos del concurso, y de esta manera conseguir una optimización de recursos y la aplicación a la gestión del servicio público afectado de los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad como mejora de los mismos.

Para este seguimiento es de gran utilidad la información que se facilita por el Registro Público Concursal del Ministerio de Justicia ²³, que se configura como una herramienta a disposición de los diversos acreedores del concursado, que facilita la comunicación de las resoluciones que adopten los Juzgados de lo Mercantil a los distintos registros públicos, el conocimiento de otras situaciones concursales con las que pueda guardar conexión y de los expedientes de negociación de los acuerdos extrajudiciales de pago. Todo ello contribuye a la mejora de la seguridad jurídica en lo que concierne a los concursos de acreedores o sus procedimientos preventivos y a una mayor agilidad procesal. A través de este Portal, agrupado bajo el deudor concursado, se pone a disposición de los acreedores las diferentes resoluciones procesales, concursales y/o acuerdos extrajudiciales ordenados por fecha de publicación.

Responsabilidad solidaria en la cotitularidad del IBI

En el caso de que varias personas sean cotitulares del derecho constitutivo del hecho imponible del impuesto, todas ellas tendrán la condición de sujetos pasivos a título de contribuyentes del IBI, y además todos quedan solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones. Así lo establece el

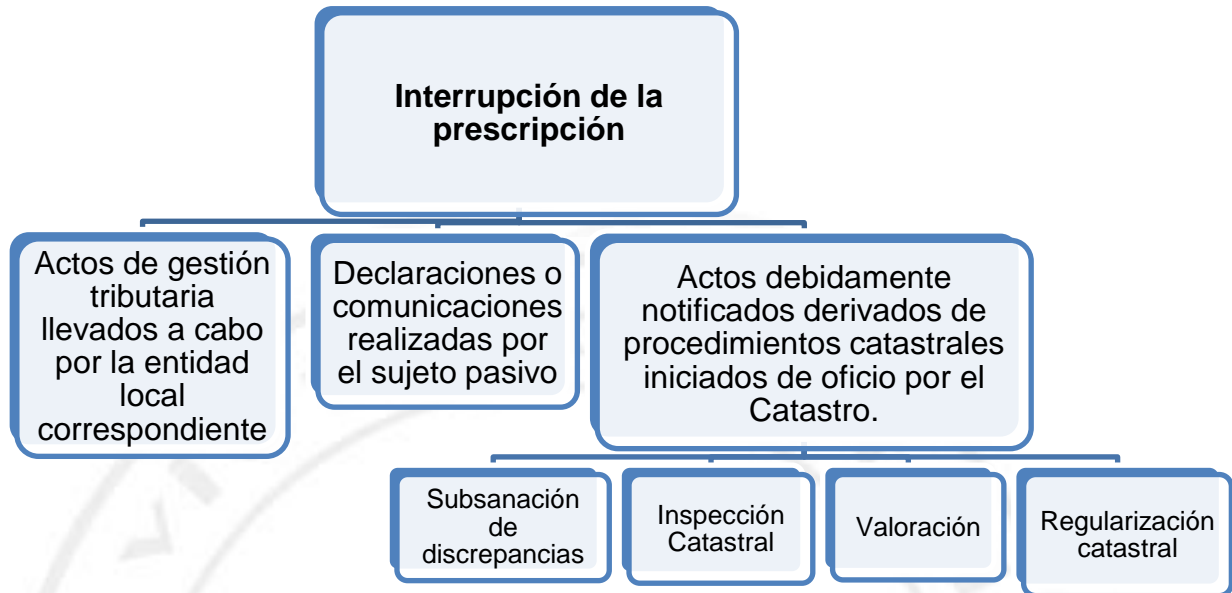
²³ Información disponible en el siguiente enlace: <https://www.publicidadconcursal.es/concursal-web/>

artículo 35.7 párrafo primero de la LGT “*La concurrencia de varios obligados tributarios en un mismo presupuesto de una obligación determinará que queden solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones, salvo que por ley se disponga expresamente otra cosa*”. En el mismo sentido encontramos la Resolución Vinculante de la DGT V0399-16, de fecha 01/02/2016.

Esto supone que en el supuesto de incumplimiento de alguno de los cotitulares de su obligación de ingresar su parte de la liquidación, una vez transcurrido el período voluntario, con independencia de que dicha liquidación pueda ser exigida al citado deudor a través del procedimiento de apremio regulado en los artículos 163 y siguientes de la LGT, la Administración también podrá exigir el importe de la liquidación impagada a cualquiera de los obligados tributarios, en virtud de la obligación solidaria de todos ellos establecida en el precitado artículo 35.7, primero.

En el tercer párrafo del mismo artículo, se establece el procedimiento para solicitar la división de la cuota del IBI en proporción a la participación de cada uno de ellos en el dominio o derecho de que se trate: “*Cuando la Administración sólo conozca la identidad de un titular practicará y notificará las liquidaciones tributarias a nombre del mismo, quien vendrá obligado a satisfacerlas si no solicita su división. A tal efecto, para que proceda la división será indispensable que el solicitante facilite los datos personales y el domicilio de los restantes obligados al pago, así como la proporción en que cada uno de ellos participe en el dominio o derecho transmitido*”. Hay que tener en cuenta que este apartado no dispone que en este caso no resultará de aplicación la solidaridad establecida en el primer párrafo. La división de la deuda entre los obligados al pago de la misma no es una excepción a la obligación solidaria de todos ellos, ya que nos encontramos ante una garantía del crédito tributario, que no puede ser desvirtuada por la simple voluntad de los obligados mediante la solicitud de la división de la liquidación. Por tanto, aunque se haya procedido a la división de la liquidación tributaria entre los obligados tributarios, si uno de ellos no satisface la parte de la liquidación que le corresponde, una vez transcurrido el período voluntario, ésta podrá exigirse al resto de obligados tributarios, con independencia de que también pueda exigirse al obligado incumplidor mediante el procedimiento de apremio. Si la deuda fuera satisfecha por otro obligado tributario, éste tendrá derecho de reembolso frente al obligado incumplidor en los términos previstos en la legislación civil, tal y como lo prevé el artículo 41.6 LGT

Prescripción del derecho a exigir el IBI por actuaciones catastrales o de gestión tributaria



El artículo 66 LGT establece el plazo de cuatro años como la norma general en cuanto a la prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación. Sin embargo, en materia de IBI, ha sido un tema controvertido si este plazo general de prescripción se interrumpe como consecuencia de la presentación de declaraciones catastrales o de actos de gestión catastral, y una vez más, la solución a este tema se alcanza analizando conjuntamente la normativa recogida en la LGT, LCI y TRLRHL.

Según el artículo 11 LCI, la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como la de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria. Dicha incorporación se realiza mediante distintos procedimientos, dependiendo del hecho, acto o negocio que la provoque, y entre los mismos, se enumeran:

- a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.
- b) Subsanación de discrepancias y rectificación. Reseñar que la subsanación de discrepancias obedece a la modificación de datos catastrales cuando la Administración tenga conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar.
- c) Inspección catastral.
- d) Valoración.

Según el artículo 12 LCI, todos estos procedimientos tienen naturaleza tributaria.

A la vista de esta enumeración, hay que distinguir si estamos ante declaraciones o actuaciones realizadas por el sujeto pasivo/contribuyente, los recogidos en la letra a), o, por el contrario, procedimientos iniciados de oficio directamente por la Administración competente, los recogidos en las letras b), c) y d).

Respecto a las primeras, el artículo 76.1 TRLRHL establece que las alteraciones concernientes a los bienes inmuebles susceptibles de inscripción catastral que tengan trascendencia a efectos de este impuesto determinarán la obligación de los sujetos pasivos de formalizar las declaraciones conducentes a su inscripción en el Catastro Inmobiliario; en el artículo 13 LCI se recoge en términos similares la obligatoriedad de formalizar declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones; teniendo consideración de infracción tributaria la falta, retraso o presentación falsa, inexacta o incompleta de las mismas por el artículo 70 del LCI. Por su parte, el artículo 16 LCI establece que serán objeto de declaración o comunicación, según proceda, los siguientes hechos, actos o negocios, siendo el plazo de inicio de dos meses a partir del día siguiente a la fecha del hecho, acto o negocio declarado:

- a) La adquisición de la propiedad y su consolidación, la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos de usufructo y de superficie, así como las variaciones en la cuota de participación que corresponda a cada uno de los cónyuges en los bienes inmuebles comunes, o en la composición interna y en la cuota de participación de cada uno de los comuneros, miembros y partícipes en los supuestos de concurrencia de varios titulares o de existencia de entidades sin personalidad jurídica.
- b) La realización de nuevas construcciones, así como la ampliación, rehabilitación o reforma de las ya existentes, ya sea total o parcial.
- c) La demolición o derribo total o parcial de construcciones.
- d) La segregación, división, agregación y agrupación de inmuebles.
- e) La constitución del régimen de división horizontal sobre los bienes inmuebles.
- f) El cambio de clase de cultivo o aprovechamiento.
- g) La modificación del uso o destino de inmuebles o locales que sean parte de edificaciones o instalaciones.

Y respecto al tema analizado, el artículo 68.1.c LGT establece que el plazo de preinscripción se interrumpe *“por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente a la liquidación o autoliquidación de la deuda tributaria”*. Y en el artículo 17.6 de LCI se establece que *“los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración (...). tendrán eficacia desde la fecha en que se produjo el hecho,*

acto o negocio que originó la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen”.

Una visión conjunta de estos artículos lleva a la conclusión que la presentación de una declaración por el sujeto pasivo ante el Catastro interrumpe la prescripción, al ser un acto fehaciente del mismo encaminado a la liquidación de la deuda tributaria, por lo que puede liquidarse y exigirse el IBI al sujeto pasivo por los períodos impositivos no prescritos posteriores a la fecha de la alteración catastral, con independencia de que esta última fecha tenga una antigüedad superior a cuatro años.

Respecto a los segundos, procedimientos iniciados de oficio, letras b) a d) artículo 11 LCI, hay que tener en cuenta de nuevo el artículo 68.1., esta vez apartado a) LGT que establece que la preinscripción se interrumpe *“Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de todos o parte de los elementos de la obligación tributaria que proceda (...)”.*

Por tanto, las actuaciones de subsanación de discrepancias, de inspección y de valoración, realizadas por la Gerencia del Catastro y debidamente notificadas, interrumpen la prescripción del IBI, ya que se trata de una acción de la Administración tributaria realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de un elemento del IBI.

Una cuestión que ha presentado interés casacional ha sido determinar si la tramitación de un procedimiento de regularización catastral, que conlleva la modificación del valor catastral en virtud del cual se fija la base liquidable del IBI, interrumpe o no el plazo de prescripción del Derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación de las cuotas. En este sentido, según la Sala 2ª de lo Contencioso-Administrativo del TS, en la recientísima Sentencia 966/2021, de 06 de julio, Recurso 684/2020 determina que la tramitación de un procedimiento de regularización catastral interrumpe el plazo de prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria, estimando el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra la resolución de noviembre de 2019 del juzgado de lo Contencioso-Administrativo 6 de la capital valenciana, y fijando criterio interpretativo sobre esta cuestión, ya que en la sentencia de instancia se sostenía que el procedimiento de gestión catastral no tenía naturaleza propiamente tributaria y, por esta razón, sus actuaciones no interrumpían el plazo de prescripción para liquidar las cuotas tributarias del IBI. Este procedimiento de regularización catastral no se incluye junto al resto de procedimientos, sino en la D.A. 3ª de la LCI, siendo un procedimiento que se iniciará de oficio en los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar de

forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación, con el fin de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria.

Finalmente, la Sala también especifica que los procedimientos de naturaleza tributaria que se recogen en el artículo 11.2 LCI tienen algunos aspectos comunes, pero la regulación de cada uno de ellos también tiene aspectos singulares, lo cual dificulta su análisis, de manera que éste ha de ser individualizado.

Prorrateo de cuotas de IBI y repercusión del IBI al comprador

El IBI es un impuesto que se devenga el primer día del período impositivo que coincide con el año natural, por tanto, el día 1 de enero de cada ejercicio se produce su devengo (Art. 75 TRLRHL). El devengo es el momento en que se entiende producido el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal. La propia normativa recoge que el sujeto pasivo del impuesto a dicha fecha puede repercutir la cuota tributaria soportada conforme a las normas de derecho común.

La Administración exigirá la cuota del IBI a quien conste como sujeto pasivo el 01 de enero de cada año, independientemente de cualquier posible transmisión a partir del día siguiente, y sin que posibles pactos entre las partes puedan surtir efectos ante la Administración actuante.

No obstante, hacer referencia en este sentido a la Sentencia 409/2016 de la Sala de lo Civil del TS de fecha 15/06/2016, en el recurso 2110/2014, que declara como doctrina jurisprudencial *“que el art. 63.2 de la Ley de Haciendas Locales se ha de interpretar de forma que, en caso de ausencia de pacto en contrario, el vendedor que abone el IBI podrá repercutirlo sobre el comprador, en proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad dominical y por el tiempo que lo sea”*, con el argumento jurídico de que las normas de derecho común a las que se refiere el artículo 63 TRLRHL establecen que *“la compradora debe considerarse propietaria desde el momento de la entrega” (art. 1445 y siguientes del Código Civil)*, concluyendo que *“procede el prorrateo de las cuotas del IBI en ausencia de pacto expreso”*, y que *“las partes podrán pactar la imposibilidad de la repercusión”*.

Al igual que ocurre antes analizado de concurrencia de culpa en la actuación del Notario actuante, esta sentencia, aunque de sumo interés en materia de IBI, reduce sus efectos a posibles pactos o ausencia de los mismo entre particulares, pero no modifica la gestión recaudatoria del IBI expuesta en párrafos anteriores. La Administración exigirá el pago al contribuyente a 01 de enero de cada año, y éste en función de los pactos acordados o ante la ausencia de ellos – en aplicación de esta sentencia – , repercutirá al

nuevo titular la cuota proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad a través del procedimiento civil que corresponda por cuantía; independientemente que en el momento del negocio jurídico de compraventa todavía no estuviese liquidado por el ayuntamiento, ni pagado por el vendedor, la cuota del IBI del año en curso. Este es un supuesto muy habitual, pues en muchos municipios el plazo del pago en periodo voluntario del IBI comienza avanzado el año. En esos casos podrá retrasarse el reembolso de la parte proporcional que le corresponda al comprador hasta el momento de la liquidación y pago de la cuota. Pero cabe también otra posibilidad, siempre que ambas partes estén de acuerdo, que consiste en determinar la cantidad a reembolsar por el comprador en base a la cuota pagada por el vendedor en el ejercicio anterior. Pero insisto que esta casuística no afecta en absoluto a la recaudación por parte de la administración.

Volver a insistir en el fundamental papel del Notariado, en su labor de comunicación de manera telemática al Catastro Inmobiliario el cambio de titularidad para que a 01 de enero de cada año no queden dudas sobre la titularidad del inmueble.

6. PROCEDIMIENTOS DE DEVOLUCIÓN COMO CONSECUENCIA DE ERRORES EN LA GESTIÓN CENSAL, TRIBUTARIA Y RECAUDATORIA DEL IBI.

Entre los derechos de los obligados tributarios se reconoce en el artículo 34.1.b) de la Ley 58/2003 LGT el derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo y las devoluciones de ingresos indebidos que procedan.

Las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo hace referencia a cantidades ingresadas o soportadas debidamente como consecuencia de la aplicación de un tributo, que se inician exclusivamente mediante solicitud del interesado, a título de ejemplo las devoluciones previstas en la normativa de IRPF o IS, devoluciones parciales de la cuota satisfecha por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), en el supuesto de baja del vehículo, o bien, en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), en los casos de baja por cese de actividad cuando procede el prorrateo de la cuota.

Sin embargo, estamos ante el segundo de los supuestos, devoluciones de ingresos indebidos, cuando se producen errores en la gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI.

Respecto a estas devoluciones, la LGT, en su artículo 32, establece que “la administración tributaria devolverá a los obligados tributarios, a los sujetos infractores o a los sucesores de unos y otros, los ingresos que indebidamente se hubieran realizado en

el Tesoro Público con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o del pago de sanciones”.

La primera diferencia entre ambas devoluciones es de tipo procedimental. La devolución derivada de la mecánica aplicativa del tributo, la propia LGT regula un procedimiento específico de gestión, en los artículos 124 a 127 – Procedimientos de Gestión Tributaria / Procedimiento de devolución iniciado mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos. En el segundo supuesto, para la devolución de ingresos indebidos hay que seguir el procedimiento regulado en el artículo 221 de la LGT a y en los artículos 14 a 20 del Reglamento de Revisión en vía administrativa RD 520/2005, así como en los artículos 131 y 132 del Reglamento General Procedimientos Gestión e Inspección Tributaria RD 1065/2007 por el que se procede a reconocer el derecho y a practicar la devolución de los ingresos que se hubiesen realizado indebidamente en el Tesoro Público, es decir, el procedimiento se divide en dos fases, una de reconocimiento de derecho y otra de ejecución. En la fase de ejecución, a su vez, se puede distinguir entre la ordenación de pago y realización efectiva del pago.

Puede iniciarse de oficio o a instancia del obligado tributario, junto al importe del ingreso indebido se liquidan intereses de demora vigente a lo largo del período en que resulte exigible y las costas satisfechas cuando el ingreso indebido se hubiera realizado durante el procedimiento de apremio, y las resoluciones pueden ser motivo de impugnación vía recurso de reposición y de reclamación económico – administrativa.

El artículo 66.c) LGT, establece los plazos de prescripción a los cuatro años del derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha establecido en la sentencia 741/2020 de 11/06/2020, recurso 3887/2017, que el derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos puede surgir, no cuando se efectúa dicho ingreso, sino cuando el contribuyente tiene conocimiento de que el mismo era indebido, pues en ese momento nace para él el derecho a la reclamación.

La sentencia aborda la cuestión de la prescripción del derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos, fijada legalmente en cuatro años, estableciendo cuándo debe situarse la fecha inicial del plazo prescriptorio.

Señala la Sala que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y que debe ajustar su actuación a la Ley y al Derecho; por eso, la sentencia concluye que debe situarse el ‘dies a quo’ o día inicial del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos en la fecha en la que se constata que el ingreso en

cuestión ostenta ese carácter (indebido), que no es otra que aquella en la que la Administración efectúa una calificación incompatible con la condición del ingreso afectado como debido.

De esta forma, se altera la regla general, que sitúa el inicio del plazo para solicitar la devolución de ingresos indebidos en el momento en que se realiza el ingreso, por aplicación de la doctrina de la *actio nata* y del principio de Buena Administración, ya que según el TS “*la estimación del recurso es la solución que mejor se atempera a la doctrina de la actio nata, a los principios que inspiran la justicia administrativa, al principio de Buena Administración y a la proscripción del enriquecimiento injusto*”.

En esta Sentencia se aplica expresamente el principio de Buena Administración, implícito en nuestra Constitución y positivizado ahora en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, éste “*impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste para dar cobertura a sus deberes la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto*”.

7. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y SU RECIENTE APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN EL ÁMBITO DE LOS TRIBUTOS DE GESTIÓN COMPARTIDA.

Como ya se ha adelantado en el apartado anterior, el principio de Buena Administración se presenta como un principio sustancial para la necesaria actividad de control de la legalidad y arbitrariedad de la actuación de la Administración. Este principio se encuentra implícito en los artículos 9.3 y 103 de la C.E., artículo 3.1.e) de la LRJSP – Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional –, y en el Derecho de la Unión Europea, artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

En palabras de Marín Barbanuevo Faro, Diego ²⁴, “*la Sección Segunda de la Sala Tercera del TS comienza a invocar un nuevo principio de justicia tributaria que no se*

²⁴ MARÍN-BARNUEVO, Fabo. El principio de Buena Administración en materia tributaria. Revista española de Derecho Financiero 186, Abril - Junio 2020

detiene en la mera observancia estricta del procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Se trata del principio de Buena Administración, que se ha convertido en un poderoso instrumento de resolución de conflictos extraordinariamente versátil que permite al Tribunal Supremo hacer justicia del caso concreto, especialmente eficaz en los supuestos en que no existe una clara vulneración del ordenamiento jurídico tributario”.

Directamente relacionado con la materia objeto de este Trabajo, es de destacar la STS 430/2020 de 18/05/2020, Recurso 6950/2018, que aplica directamente este principio sobre este impuesto en cuestión, afirmándose que las liquidaciones del IBI basada en valores catastrales anulados son nulas, pues lo contrario vulneraría el principio de Buena Administración.

En el Fundamento Jurídico Sexto se insiste en el significado y el alcance que ha de darse a la distinción o dualidad entre “gestión catastral” y “gestión tributaria”, para posteriormente hacer un somero análisis de los supuestos en los que cabe la posibilidad de combatir el valor catastral mediante la impugnación dirigida directamente contra la liquidación del IBI, destacando al efecto, además de la falta de notificación individual del catastral, aquellos casos excepcionales en los que se constaten hechos sobrevenidos a la valoración catastral que pongan de manifiesto su invalidez.²⁵

En el Fundamento de Derecho Séptimo, se impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, o aquellas que den lugar a resultados arbitrarios, sin que baste al respecto la mera observancia estricta de procedimientos y trámites. Tal y como se ha apuntado en el apartado 4, el TS se refiere a “disfunciones” creadas por el sistema dual de gestión del IBI; en esta Sentencia se analiza al amparo del principio de Buena Administración, una vertiente de las disfunciones, distinta a las examinadas hasta el momento por el alto Tribunal; y concluye que la dualidad “gestión catastral” - “gestión tributaria” no ampara una actuación como la llevada a cabo por la Hacienda Local.

Continúa la Sentencia considerando que una Administración que sirve con objetividad a los intereses generales, no puede desconocer, amparándose en la rigidez de la dualidad gestión catastral – gestión tributaria, que una liquidación tributaria es, claramente, contraria a Derecho porque ha utilizado como base imponible un valor catastral que ha sido declarado contrario a Derecho por el órgano competente en el seno de la gestión catastral.

²⁵ Vid. Punto 4 de este Trabajo de Evaluación de Máster.

Asimismo, la Sentencia destaca que lo importante en el caso analizado es (i) que el contribuyente se atempera a los requisitos de procedimiento previstos en la Ley del Catastro y en la Ley de Haciendas Locales, (ii) que obtiene dos decisiones favorables de los órganos estatales que anulan los valores catastrales, (iii) que traslada a la Hacienda Local (la competente para la gestión tributaria) las decisiones de esos órganos del Estado y (iv) que consta en el procedimiento que el ayuntamiento competente conocía la nulidad de los valores catastrales sobre los que giró el IBI, a pesar de lo cual ni siquiera contestó a la pretensión del contribuyente, añadiendo que incluso hubiera resultado exigible para la Hacienda Local -por mor del principio de Buena Administración- revocar de oficio sus liquidaciones de IBI cuando ha tenido constancia indubitada de que la base imponible sobre la que se giraron era errónea.

Y abunda en el hecho de que pretender que lo adecuado – por la dualidad procedimental – es esperar a que se dicte una resolución sobre los correctos valores catastrales que ejecute debidamente la decisión del Tribunal Económico-Administrativo y que el interesado inste la modificación del padrón cuando ya es notorio – por resultar de una resolución administrativa firme – que los valores sobre los que se han girado las dos liquidaciones son incorrectos supondría, claramente, imponer al contribuyente una carga innecesaria, ilógica y desproporcionada, impropia de una Administración que debe atemperar su conducta a la Ley. Los fundamentos anteriores llevan al TS teniendo en cuenta las consecuencias derivadas del principio de Buena Administración a lo siguiente:

- Si el contribuyente discute en sede de "gestión catastral" – en tiempo y forma – los valores asignados a los inmuebles de su propiedad y obtiene una decisión firme que anula tales valores, ordenando efectuar nueva valoración, el ayuntamiento que ha girado el IBI conforme a los valores declarados nulos no puede aducir la existencia de una dualidad del procedimiento para mantener la vigencia de esas liquidaciones.
- La Hacienda Local debe atemperarse a la decisión que adopte el órgano competente de "gestión catastral" y, si ésta es anulatoria de la valoración que le permitió girar el tributo, debe dejar sin efecto las liquidaciones correspondientes sin esperar a que se produzca un expresa modificación del padrón, a salvo su derecho, en los términos que legalmente procedan, a emitir nuevas liquidaciones conforme a los valores que, finalmente, sean declarados ajustados a Derecho”.

CONCLUSIONES

En materia de gestión de IBI, la norma general es la dualidad existente entre la gestión catastral/censal versus gestión tributaria. La fase de gestión catastral es asumida por la DGC Catastro, y la fase de gestión tributaria por los Ayuntamientos, directamente o utilizando fórmulas de colaboración, habitualmente con las correspondientes Diputaciones Provinciales, recurriendo a las figuras de Convenios de Colaboración o Encomiendas de Gestión.

Cada fase y cada Administración tienen unas competencias determinadas, y las actuaciones llevadas a cabo por cada una de ellas tienen sus propias vías de revisión e impugnación.

A título enunciativo son actuaciones catastrales: La descripción de los bienes inmuebles, la clasificación de los bienes en urbanos, rústicos y de características especiales, la determinación de los titulares catastrales, la valoración catastral de los bienes inmuebles, la inspección catastral, la elaboración y gestión de la cartografía catastral o la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

Y entre las actuaciones de gestión tributaria encontramos las enumeradas específicamente en la normativa de Haciendas Locales, tales como reconocer y denegar exenciones y bonificaciones, realizar liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos o actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias enunciadas en los puntos anteriores; así como otras que se encuentran recogidas en el resto del articulado como pueden ser el establecimiento del tipo de gravamen, su ampliación, reducción y diferenciación por uso o el establecimiento de un recargo en el caso de viviendas desocupadas.

Éstas competencias no son materia pacífica, y en la actuación diaria de las entidades locales encargadas de su gestión encontramos supuestos controvertidos como pueden ser la aplicación de bonificaciones a través de ordenanzas fiscales municipales no previstas en la ley, divisiones de cuota con responsabilidad solidaria en caso de impago de cuotas, afección del inmueble en caso de impago del impuesto y posterior transmisión, hipoteca legal tácita sobre las dos últimas anualidades del impuesto, interrupción de la prescripción por actuaciones catastrales, determinación del carácter de procedimiento tributario de los procedimientos de regularización catastral, devolución de ingresos indebidos y cómputo del plazo de prescripción para solicitarlos... cuestiones que pueden convertirse en un verdadero quebradero de cabeza para las administraciones implicadas en su gestión, y que están siendo resueltas, caso a caso, por los pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Los actos de gestión catastral/censal como regla general son susceptibles de impugnación ante los Tribunales Económico – Administrativos, y posterior vía judicial contencioso – administrativa; mientras que los actos de gestión tributaria son susceptibles del recurso preceptivo de reposición en materia de gestión de tributos y posterior vía judicial contencioso – administrativa.

Por aplicación de esta regla general corresponde a la Administración estatal a través del Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI, debiendo proceder el Ayuntamiento a aplicar dichos valores catastrales. No obstante, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia tributaria, viene a atemperar la rigidez de las fases de gestión catastral / gestión tributaria, y establece varias excepciones en supuestos concretos que han sido analizados en este Trabajo de Evaluación, a las que se refiere con el término de “disfunciones”, pudiéndonos encontrar ante diversas situaciones en los que cabe la posibilidad de combatir el valor catastral mediante la impugnación dirigida directamente contra la liquidación del IBI.

En materia específica de IBI, en las más recientes sentencias, aplica directamente el principio de Buena Administración para desvirtuar la regla general. También el TS aplica directamente el principio de Buena Administración en materia de devolución de ingresos indebidos, que afecta directamente a la gestión recaudatoria de este impuesto.

BIBLIOGRAFIA

ALIAS CANTON, Manuel. “A vueltas con el recargo de hasta un 50% en el IBI de las viviendas desocupadas”. *Revista digital CEMCI*. Enero a Marzo de 2015

ALONSO GIL, Miguel. “El sistema tributario local. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Hacienda Autónoma y Local*. Universidad Carlos III, Octubre 2020

ARNAU DELGADO, Josep Antoni. *Estudio y Evolución del IBI*. Trabajo Final de Grado en Gestión y Administración Pública. Universidad Jaime I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. 2017/2018

BELMONTE MARTIN, Irene. “La Gestión Tributaria Local en España: Algunas propuestas solidarias del Estado de Bienestar ante la crisis global”. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. 2013

BORREGO CALDERÓN, Víctor Manuel. *Aspectos problemáticos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. Universidad de Almería y Universidad de Burgos. Trabajo Final de Master en Derecho y Administración Local.

Centro de Estudios Financieros. *Guía Fiscal 2021*. Tributos Locales. IBI

CIRIERO SOLETO, Francisco Javier. “Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria”. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*. Número Extra 31, 2018

DEL AMO GALAN, Oscar. “Interrupción de la prescripción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por declaraciones o actos catastrales”. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, Marzo 2016.

DEL AMO GALAN, Oscar. “Procedimiento de devolución como consecuencia de un error en la gestión censal de los tributos locales de gestión compartida”. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 55, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer, Octubre 2019

ESPINOSA GALAN, Joaquín. “Afección real en la transmisión respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Boletín Derecho Local*. Editorial Lefebvre, Febrero 2011

FEDERACION ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *La Gestión compartida en el Impuesto de Bienes Inmuebles*.

HERRERO CANO, Manuel Leonardo. *El crédito público tributario en el concurso de acreedores: Especialidades frente al crédito privado*. Editorial Tirant Lo Blanch, 2013

IRANZO CEREZO, José Damián, *Revista Quincena Fiscal* num.12/2019, Editorial Aranzadi, S.A.U.

JABALERA RODRIGUEZ, Antonia. *Gestión Tributaria Local. El procedimiento de aplicación de los impuestos locales*. Universidad de Granada, Departamento de Derecho Financiero y Tributario. 2003

MARÍN-BARNUEVO, Fabo. “El principio de Buena Administración en materia tributaria”. *Revista española de Derecho Financiero* 186, Abril - Junio 2020

Memoria Defensor Pueblo Andaluz, Años 2013 a 2020

MORENO SERRANO, Beatriz y VARIOS. *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles: El ingreso más relevante de los municipios*. Colección Intervención Local. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial Wolters Kluwer, Octubre 2020

MORENO SERRANO, Beatriz. “El tributo municipal más relevante desde la perspectiva recaudatoria”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. IV, Sección Presentación, Wolters Kluwer, Septiembre 2020

PABLOS MATEO, Fátima. “Las bonificaciones potestativas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Tributos Locales*, Editorial Voluntad. Núm. 131, 2017

PRIETO ROMERO, Cayetano. “El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales”. *Revista Digital CEMCI*, núm. 43 – Julio a Septiembre 2019.

SAEZ TORRES, Angela. “Mecanismos para aliviar la presión tributaria local en tiempos de COVID-19”. *Revista digital CEMCI* núm. 50, Abril a Junio 2021.

VILLANOVA REDONDO, José Manuel y CUESTA HERNANDEZ, Carlos. *Manual de Valoración y Gestión Catastral*. Fundación Asesores Locales, actualización 2017 (3ª edición)