COSITAL
Secretarios, Interventores y
Tesoreros de Administración Local
Colegio Oficial de Cantabria

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

INFORME JURÍDICO DEL COSITAL-CANTABRIA A SOLICITUD DE LA FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DE CANTABRIA

De acuerdo con la solicitud del Sr. Presidente de la Federación de Municipios de Cantabria, y lo previsto en el art. 6.b) de los Estatutos del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cantabria, se emite el presente

INFORME

PRIMERO.- El presente informe se emite a solicitud del Sr. Presidente de la Federación de Municipios de Cantabria, D. Pablo Diestro Eguren, y de acuerdo con los fines del Colegio tal y como se enumeran en el art. 6 letra b) de los Estatutos del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Cantabria (BOC nº. 223 de 22 de noviembre de 2005): "*colaborar con los poderes públicos mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines, que le sean solicitadas o acuerden por su propia iniciativa*".

SEGUNDO.- Se solicita informe sobre la obligación legal de los Ayuntamientos de Cantabria de proceder a la exigencia del pago de las obligaciones tributarias no prescritas derivadas de los diferentes procedimientos de regularización catastral llevados a cabo en los Ayuntamientos de la región, así como de las consecuencias que podría conllevar la no exigencia de estas.

Para poder realizar un análisis completo de la cuestión planteada será necesario estudiar diferentes aspectos de la misma, los cuales trataremos en los puntos siguientes.

TERCERO.- Debemos comenzar el presente informe aludiendo al régimen jurídico de la figura tributaria objeto de estudio, a saber, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El mismo se recoge en los arts. 60 a 77 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL).

Atendiendo a dicha regulación observamos cómo la gestión de este impuesto de carácter real se configura con un carácter mixto, es decir, intervienen, por un lado, en la

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

gestión catastral del impuesto, la Dirección General del Catastro y, por otro lado, en la gestión tributaria del mismo, los respectivos Ayuntamientos.

A efectos prácticos, dicho régimen jurídico se traduce en que los Ayuntamientos proceden a realizar las liquidaciones tributarias del impuesto "*a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro*[1]", lo cual se lleva a cabo mediante su propia normativa de aplicación, fundamentalmente formada por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLCI).

CUARTO.- La Disposición Adicional Tercera del TRLCI regula el procedimiento de regularización catastral, el cual es descrito a continuación:

"***Disposición adicional tercera. Procedimiento de regularización catastral 2013-2016.***

1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 de este Texto Refundido, la incorporación al Catastro Inmobiliario de los bienes inmuebles urbanos y de los bienes inmuebles rústicos con construcción, así como de las alteraciones de sus características, podrá realizarse mediante el procedimiento de regularización catastral.

Este procedimiento 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.

Será de aplicación el procedimiento de regularización, en lo no previsto por esta disposición, el régimen jurídico establecido en los artículos 11 y 12 de este Texto Refundido.

2. El procedimiento de regularización se aplicará en aquellos municipios y durante el período que se determinen mediante resolución de la Dirección General del Catastro, que deberá publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" con anterioridad al 31 de diciembre de 2016. No obstante, el plazo previsto en dicha resolución podrá ser ampliado por decisión motivada del mismo órgano, que igualmente habrá de ser publicada en el "Boletín Oficial del Estado".

Una vez publicada en el "Boletín Oficial del Estado" la citada resolución y durante el período al que se refiere la misma, las declaraciones que se presenten fuera del plazo previsto por la correspondiente normativa no serán objeto de tramitación conforme al procedimiento de incorporación mediante declaraciones regulado en el artículo 13, sin perjuicio de que la información que en ellas se contenga y los

[1]Art. 77.5, primer inciso, TRLRHL.

COSITAL
Secretarios, Interventores y
Tesoreros de Administración Local
Colegio Oficial de Cantabria

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

documentos que las acompañen se entiendan aportados en cumplimiento del deber de colaboración previsto en el artículo 36 y sean tenidos en cuenta a efectos del procedimiento de regularización.

Las actuaciones objeto de regularización quedarán excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración.

3. La tramitación del procedimiento de regularización se realizará conforme a las siguientes previsiones:

a) El procedimiento de regularización se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente. La iniciación se comunicará a los interesados, a quienes se concederá un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes.

Sin perjuicio del deber de colaboración regulado en el artículo 36 de este Texto Refundido, las actuaciones podrán entenderse con los titulares de los derechos previstos en el artículo 9, aún cuando no se trate de los obligados a realizar la declaración.

b) En aquellos supuestos en que no existan terceros afectados por el procedimiento, éste podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de regularización, junto con la liquidación de la tasa de regularización catastral prevista en el apartado 8. En dicha propuesta de regularización se incluirá una referencia expresa al presente precepto y a los recursos que procedan frente a la resolución definitiva.

El expediente se pondrá de manifiesto a los interesados para la presentación de las alegaciones que estimen oportunas durante un plazo de 15 días desde la fecha de la notificación. Cuando, transcurrido este plazo, los interesados no hayan formulado alegaciones, la propuesta de regularización se convertirá en definitiva y se procederá al cierre y archivo del expediente, entendiéndose dictado y notificado el correspondiente acuerdo de alteración contenido en la propuesta de regularización desde el día siguiente al de finalización del mencionado plazo.

c) La notificación a los interesados se practicará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. El plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será de seis meses desde que se notifique a los interesados el acuerdo de iniciación o la propuesta de regularización. El vencimiento del plazo máximo de resolución determinará la caducidad del expediente y el archivo de todas las actuaciones.

4. La incorporación en el Catastro de los bienes inmuebles o la modificación de su descripción resultante de la regularización, surtirá efectos desde el día siguiente a aquél en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originen la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero de la disposición adicional cuarta para aquellos bienes inmuebles que tengan naturaleza rústica y cuenten con construcciones indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.

COSITAL
Secretarios, Interventores y
Tesoreros de Administración Local
Colegio Oficial de Cantabria

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

5. La regularización de la descripción catastral de los inmuebles en virtud del procedimiento regulado en esta disposición, excluirá la aplicación de las sanciones que hubieran podido exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes del alta o modificación de los mismos.

6. La determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los bienes que sean objeto de regularización se realizará por la Dirección General del Catastro conforme a lo previsto en los artículos 67.1.b).4.º y concordantes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

7. Las actuaciones desarrolladas en el procedimiento de regularización tendrán la consideración de trabajos de formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario a efectos de lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

8. Se crea la tasa de regularización catastral, con el carácter de tributo estatal, que se rige por lo dispuesto en esta disposición y por las demás fuentes normativas que se establecen en el artículo 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos:

a) Hecho imponible: Constituye el hecho imponible de esta tasa la regularización de la descripción de los bienes inmuebles resultante del procedimiento que se establece en esta disposición.

b) Sujetos pasivos: Serán sujetos pasivos de la tasa de regularización las personas físicas o jurídicas y los entes a los que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que, de conformidad con lo previsto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, deban tener la condición de sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el ejercicio en el que se haya iniciado el procedimiento de regularización.

c) Devengo: La tasa de regularización catastral se devengará con el inicio del procedimiento de regularización.

d) Cuantía: La cuantía de la tasa de regularización catastral será de 60 euros por inmueble objeto del procedimiento.

e) Gestión: La gestión de la tasa de regularización catastral corresponde a la Dirección General del Catastro.

f) Recaudación: La recaudación de la tasa se efectuará conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y su normativa de desarrollo".

De la lectura de este precepto normativo extraemos las siguientes conclusiones:

i) Es un procedimiento de aplicación a todos los municipios de España, estableciendo un periodo de tiempo desde los años 2013 a 2016 para su completa

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

ejecución, debido a la inexistencia de medios suficientes para hacer una ejecución simultánea de dichos trabajos.

ii) Trata de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria.

iii) Se fundamenta en un criterio de justicia tributaria, debiendo contribuir cada sujeto pasivo por lo que realmente tiene.

En la aplicación práctica de este procedimiento se ha observado cómo en ciertas ocasiones los sujetos pasivos de la tasa habían considerado que con el pago de la misma se procedía a la regularización de la situación de sus inmuebles. Sin embargo, tal y como se puede leer en la D. A. 3ª.8.a) TRLCI, "*el hecho imponible de esta tasa la regularización de la descripción de los bienes inmuebles resultante del procedimiento que se establece en esta disposición*". Por lo tanto, son cuestiones diferentes los hechos imponibles que gravan la tasa de regularización catastral y el propio IBI, el cual se manifiesta en la exigencia de las liquidaciones por dicho concepto de los ejercicios no prescritos. A efectos prácticos, una persona que sea titular, por ejemplo, de un derecho real de propiedad sobre un bien inmueble que no esté correctamente descrito a efectos catastrales y que se haya visto afectado por la regularización, deberá pagar la tasa de sesenta euros, así como las liquidaciones en concepto de IBI por los ejercicios no prescritos.

QUINTO.- Dispone el art. 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) que "*Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos:*

a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación.

b) El derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas.

c) El 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.

d) El derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías".

Tal y como se puede comprobar de la lectura de este artículo, y concretamente de su letra a), y aplicando éste a nuestro supuesto de hecho, los Ayuntamientos deberán exigir el pago de las liquidaciones de IBI atribuibles a los ejercicios no prescritos, con un máximo de cuatro años.

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

SEXTO.- Es interesante enunciar cuáles son los principios que rigen el ordenamiento tributario español, los cuales, como veremos, son los que nos servirán para encuadrar la controversia que se ha creado en aquellos municipios en los que se han llevado a cabo los procedimientos de regularización catastral:

1. Principio de generalidad y obligatoriedad.
2. Principio de capacidad económica.
3. Principio de justicia tributaria.
4. Principio de igualdad.
5. Principio de progresividad.
6. Principio de no confiscatoriedad.
7. Principio de reserva de ley en materia tributaria.

En el asunto que nos ocupa, especial trascendencia tienen los principios de generalidad, obligatoriedad, igualdad y reserva de ley, en tanto en cuanto el procedimiento de regularización catastral tiene por objeto evitar situaciones discriminatorias en lo que se refiere a la realidad catastral de los inmuebles, la cual tendrá trascendencia a efectos tributarios, como por ejemplo a efectos de la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Con este procedimiento se trata de regularizar situaciones anómalas, que en su aplicación práctica nos llevan a la paradoja de que aquellos contribuyentes que han cumplido con las obligaciones que se derivan de la normativa catastral (comunicación de datos, etc.) son quienes están contribuyendo por lo que realmente tienen, mientras que aquellos que han omitido el cumplimiento de sus obligaciones catastrales se ven beneficiados por dicha omisión, pues o bien no contribuyen en absoluto (por tener, a título de ejemplo, construcciones no dadas de alta y que afloran con la regularización) o bien contribuyen por un menor valor al que realmente les correspondería (por ejemplo, por reformas ejecutadas y no comunicadas al Catastro).

Se puede observar cómo los trabajos derivados de este procedimiento van encaminados a la consecución efectiva de los cuatro principios del ordenamiento tributario que mencionábamos anteriormente, los cuales se coadyuvan mutuamente, esto es, se trata de que afloren todas aquellas situaciones de hecho que permitan un tratamiento idéntico entre los sujetos tributarios ante situaciones objetivamente análogas, lo que permitirá que cada uno de ellos contribuya por aquello que efectivamente tiene, mediante la aplicación de disposiciones de carácter general para toda la colectividad.

Por lo tanto, se considera que la permanencia de esta situación en el tiempo no haría sino agravar, aún más, las situaciones injustas que se han podido evidenciar o que han aflorado con el procedimiento de regularización catastral.

COSITAL
Secretarios, Interventores y
Tesoreros de Administración Local
Colegio Oficial de Cantabria

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

SÉPTIMO.- Dentro de la petición de informe formulada por el Sr. Presidente de la Federación de Municipios de Cantabria, se aludía al análisis de las consecuencias derivadas de la no exigencia a los vecinos de las correspondientes liquidaciones de IBI.

Se entiende que la exigencia o no de determinados impuestos, y en concreto del IBI, no es una cuestión que el legislador deje a la mera voluntad de las Corporaciones Locales, sino que dicha exigencia viene impuesta por normas con rango de ley, como manifestación del principio de reserva de ley en materia tributaria. Por ello, la capacidad que tienen éstas a este respecto es nula, siendo una exigencia impuesta por la legislación tributaria.

Las formas de extinción de la obligaciones tributarias son únicamente las previstas en el art. 59. 1 LGT, a saber "*pago, prescripción, compensación o condonación, por los medios previstos en la normativa aduanera y por los demás medios previstos en las leyes*".

Concretamente para el caso de la condonación de la obligación, que podría considerarse como la figura más parecida a la cuestión referida por el Sr. Presidente, el art. 75 LGT prevé que "*Las deudas tributarias sólo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen*". Por tanto, la opción sobre la que se cuestionaba debe ser descartada de plano, al no configurarse la condonación como una gracia que el legislador otorgue a las Corporaciones Locales, sino más bien como un procedimiento reglado y tasado.

Recordemos que, en caso de no exigir el pago de dichas liquidaciones, se estaría tolerando un agravio comparativo con respecto a aquellos sujetos que sí han procedido al cumplimiento de sus obligaciones y, por ende, al pago de sus impuestos.

Desde el punto de vista del control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las Entidades Locales, la fiscalización de los ingresos es una de las tareas que el ordenamiento encomienda a la intervención municipal, siendo ésta la obligada de poner de manifiesto las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

A mayor abundamiento, la revocación de las liquidaciones en concepto de IBI exigiría la intervención en el expediente correspondiente del órgano interventor, quien, en cumplimiento de sus funciones, deberá manifestar la ilegalidad del acto que, en su caso, pretenda adoptarse, por suponer una clara transgresión de las normas tributarias aplicables.

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

Al respecto de la revocación de acuerdos, el art. 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que "*Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*". Se puede fácilmente observar que si se accedieran a las peticiones formuladas efectivamente se estaría llevando a cabo una dispensa o exención no permitida por las leyes, además de chocar frontalmente contra el principio de igualdad y atentar contra el ordenamiento jurídico.

Al margen de cualquier reproche de carácter administrativo, se entiende que la conducta descrita pudiera ser encuadrada dentro del ilícito penal conocido como prevaricación, recogido en el art. 404 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Como hemos visto en el punto sexto del presente informe el ordenamiento tributario se rige por una serie de principios, siendo de aplicación en este supuesto concreto el de obligatoriedad, el cual se manifiesta en la obligación de exigir a todos los sujetos pasivos, en función de su capacidad económica, el cumplimiento de las obligaciones tributarias para el sostenimiento del gasto público.

OCTAVO.- Los Ayuntamientos afectados por el procedimiento de regularización catastral deben tener presentes que, a falta de regulación propia en la correspondiente ordenanza municipal, el art. 65 LGT establece la posibilidad de conceder aplazamientos y fraccionamientos de deudas, que permitan a los sujetos pasivos atender el cumplimiento de las obligaciones tributarias "*cuando su situación económico-financiera le impida, de forma transitoria, efectuar el pago en los plazos establecidos*".

Por ello, se formula, a título meramente enunciativo, la existencia de esta vía que permita una mayor facilidad a los obligados al pago a la hora de afrontar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

NOVENO.- El propio TRLCI obliga a los interesados a la comunicación de datos mediante declaraciones, concretamente, su art. 16.2 afirma que "*Serán objeto de declaración o comunicación, según proceda, los siguientes hechos, actos o negocios:*

*a) **La realización de nuevas construcciones y la ampliación, rehabilitación, reforma, demolición o derribo de las ya existentes, ya sea parcial o total.** No se considerarán tales las obras o reparaciones que tengan por objeto la mera*

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

conservación y mantenimiento de los edificios, y las que afecten tan sólo a características ornamentales o decorativas.

b) La modificación de uso o destino y los cambios de clase de cultivo o aprovechamiento.

c) La segregación, división, agregación y agrupación de los bienes inmuebles.

d) La adquisición de la propiedad por cualquier título, así como su consolidación.

e) La constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos reales de usufructo y de superficie.

f) Las variaciones en la cuota de participación que corresponda a cada uno de los cónyuges en los bienes inmuebles comunes, así como 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 las entidades sin personalidad a que se refiere el artículo 9".

Con los trabajos de regularización catastral se ha podido comprobar la existencia de discrepancias entre la realidad de hecho y la realidad catastral, derivada del incumplimiento de la obligación de comunicar ciertos datos con relevancia catastral. Por ello, se considera que este procedimiento es una clara manifestación del principio de justicia e igualdad tributaria.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El procedimiento de regularización catastral, tal y como se ha podido comprobar a lo largo del presente informe, se trata de un procedimiento reglado y de obligado cumplimiento, que se ha ejecutado en todos los municipios de España.

SEGUNDA.- Las eventuales condonaciones a los obligados tributarios, al margen de las previsiones contenidas en la Ley General Tributaria, podrían llevar aparejadas sanciones de carácter penal, además de la correspondiente nota de reparo que haya de emitir la intervención municipal.

TERCERO.- En caso de acceder a las solicitudes que piden que no sean exigidas los correspondientes liquidaciones en concepto de IBI se estaría produciendo un agravio comparativo con respecto a aquellos obligados tributarios que sí han cumplido con sus obligaciones de comunicación de las alteraciones catastrales al propio Catastro, así como con respecto a aquellos que, no habiendo cumplido con las

COSITAL
Secretarios, Interventores y
Tesoreros de Administración Local
Colegio Oficial de Cantabria

SEDE COLEGIAL:Polígono de Trascueto, Centro de
Empresas 39600 - Camargo—Cantabria
E-MAIL: presidente@cositalcantabria.org
WEB:http://www.cositalcantabria.org

obligaciones de comunicación, sí han procedido al pago de las liquidaciones correspondientes.

En Camargo, a 29 de diciembre de 2016.

EL COLEGIO OFICIAL DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMON. LOCAL DE CANTABRIA