

RETROACTIVIDAD EN LA MODIFICACIÓN DEL VALOR CATASTRAL DEL SUELO DE VIVIENDAS POR ERROR EN SU DETERMINACIÓN¹

Ángel Carrasco Perera
Catedrático de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 18 de febrero de 2014

Una agrupación de vecinos del Señorío de Illescas (Illescas) hace llegar a CESCO una consulta respecto a la posibilidad de declarar efectos irretroactivos a una modificación del valor catastral de sus viviendas instada por ellos a la Gerencia Regional del Catastro de Castilla-La Mancha ante los elevados recibos de IBI recibidos.

CONSULTA

En 2008 se empezó a comercializar una serie de viviendas en régimen de VPO y VPT por distintas promotoras en un nuevo sector sito en el Señorío de Illescas, denominado “Alameda del Señorío”. Los adquirentes de estas viviendas comenzaron a abonar unos elevados recibos de IBI (480 € por viviendas de 90 m²), ante la sorpresa compararon sus recibos con los de allegados residentes en la misma localidad, percatándose de que el valor catastral del suelo de sus viviendas casi triplicaba el valor del suelo de viviendas libres en el mismo municipio.

Ante tal circunstancia, presentaron en la Gerencia Regional del Catastro de Castilla-La Mancha (en adelante, el Catastro) recursos para solicitar la corrección y modificación de dicho valor catastral del suelo de sus viviendas, que sirve –junto con el valor de construcción– de base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En respuesta a sus recursos recibieron resolución del Catastro por la que se reconocía el error, si bien no con carácter retroactivo al seguir el procedimiento fijado en el art. 18.1 TRLCI de subsanación de discrepancias, que prevé que la modificación del valor catastral tenga

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera.

efectos desde el día siguiente a la modificación, y que resulta de aplicación –entiende la Administración- puesto que la valoración del suelo devino firme toda vez que los administrados no impugnaron la ponencia de valores de 2005 (3 años antes de adquirir sus viviendas). Así las cosas, el OAPGT al que reclamaron la devolución de ingresos indebidos denegó tal devolución argumentando que la modificación del valor catastral del suelo –y así la base imponible del impuesto- no era retroactiva, y que el acto tributario había devenido firme al haberse abonado los recibos del IBI.

Asimismo, declaran que a los primeros vecinos que reclamaron sí se les reconoció a la modificación del valor catastral efectos retroactivos, procediéndose a la devolución de ingresos indebidos por parte del OAPGT.

Consultan, en suma, si dicha modificación ha de tener o no efectos retroactivos.

ANÁLISIS JURÍDICO

Existen dos procedimientos a través de los cuales se puede proceder a la modificación del valor catastral: (i) el procedimiento de subsanación de discrepancias previsto en el art. 18 TRLCI; y (ii) el procedimiento de corrección de errores del art. 220 LGT. Analicemos cada uno de ellos.

A) Procedimiento de subsanación de discrepancias (art. 18.1 TRLCI)

El art. 18.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario dispone:

“1. El procedimiento de subsanación de discrepancias se iniciará por acuerdo del órgano competente, ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, cuando la Administración tenga conocimiento, por cualquier medio, 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 a que se refieren los artículos 13 y 14. La iniciación del procedimiento se comunicará a los interesados, concediéndoles un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes.

La resolución que se dicte tendrá efectividad desde el día siguiente a la fecha en que se acuerde y se notificará a los interesados 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 la notificación del acuerdo de iniciación a los interesados. El vencimiento del plazo máximo de resolución determinará la caducidad del expediente y el archivo de todas las actuaciones.

No obstante, en aquellos supuestos en que no existan terceros afectados por el procedimiento, éste podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de resolución. En este caso, el expediente se pondrá de manifiesto para la presentación de alegaciones durante un plazo de 15 días. Cuando, transcurrido este plazo, los interesados no hayan formulado alegaciones, la propuesta de resolución se convertirá en definitiva y se procederá al cierre y archivo del expediente. La efectividad de esta resolución se producirá desde el día siguiente al de finalización del mencionado plazo”.

El procedimiento de subsanación de discrepancias es un procedimiento iniciado de oficio por la Administración (no a instancia de los interesados), para el caso de existencia de discrepancia entre la descripción catastral de los inmuebles y la realidad inmobiliaria. Es decir, refiere diferencias con la realidad de los datos registrados en el catastro, tales como su localización, referencia catastral, superficie, uso, cultivo, etc. El procedimiento puede desarrollarse de dos formas:

- i) De oficio, comunicando el inicio a los interesados y concediéndoles 15 días desde la notificación para efectuar alegaciones; tras ello se dictará resolución en el plazo máximo de 6 meses (transcurrido el plazo el procedimiento caducará), resolución que habrá de ser notificada a los interesados.
- ii) De oficio, notificando directamente la propuesta de resolución si no afecta a terceros, concediendo un plazo de alegaciones al interesado de 15 días.

Observamos cómo en ambos casos se exige tanto la notificación de inicio del expediente o de propuesta de resolución², como la concesión de un plazo de alegaciones de 15 días.

Según la Circular 05.03/2006, de 27 de abril sobre tramitación del procedimiento de subsanación de discrepancias³ la finalidad esencial de este procedimiento “*consiste en ofrecer un mecanismo alternativo para la corrección de los errores de derecho existentes en el Catastro (determinados errores en la superficie, antigüedad, estado de conservación, coeficientes correctores, tipología constructiva, etc.) que evite la necesidad de acudir a la vía de revisión del artículo 218 y 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*”.

Asimismo establece que no pueden considerarse “discrepancias” respecto a la realidad “en ningún caso, respecto de los datos generales contenidos en las

² No resolución directamente pues para dictar la resolución firme debe darse audiencia al interesado.

³ <http://www.catastro.meh.es/pdf/05032006.pdf>

ponencias de valores (parámetros urbanísticos, valores básicos, coeficientes, etc.) o en los cuadros de tipos evaluatorios. En consecuencia, los errores existentes en estos últimos datos no podrán ser objeto de subsanación o rectificación a través de este procedimiento”.

En todo caso, la fundamentación de la otorgación de efectos irretroactivos a la subsanación de discrepancias que, insistimos, inicia la Administración de oficio es cumplir con la “*la imposibilidad de agravar la situación inicial del recurrente, recogida en el artículo 113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (...), cuando la rectificación de los mismos implicaba un aumento del valor catastral del bien inmueble, a pesar de haberse comprobado su inexactitud en el proceso de resolución del recurso*”. En suma, dado que se trata de un procedimiento iniciado de oficio con gran posibilidad de revisión a la alza de los valores, se establecen los efectos irretroactivos con la finalidad de proteger al administrado evitando agravar su situación y exigirle pagos anteriores mayores por un error de la Administración.

B) Procedimiento de corrección de errores (art. 220 LGT)

Por su parte, el art. 220.1 LGT establece que “*El órgano u organismo que hubiera dictado el acto o la resolución de la reclamación rectificará en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, los errores materiales, de hecho o aritméticos, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción*”. Asimismo, la Circular citada *ut supra* establece que los errores materiales o de hecho o que no constituyan discrepancias “*seguirá realizándose, en todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 220 de la propia Ley General Tributaria*”. En este caso, el procedimiento de corrección de errores sí prevé efectos retroactivos (con el límite de la *reformatio in peius*) y contempla la iniciación a instancia de los administrados.

Ligado a este procedimiento, dado el objeto final de la consulta, a saber, la devolución de ingresos indebidos del IBI, el art. 221 LGT declara que “*El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos se iniciará de oficio o a instancia del interesado, en los siguientes supuestos: (...) b) Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar resultante de un acto administrativo o de una autoliquidación*. Con todo, especifica que, para el caso de que el acto de aplicación del tributo haya devenido firme únicamente podrá solicitarse su devolución mediante uno de los procedimientos especiales fijados en el art. 216 LGT, siendo uno de ellos, precisamente, el procedimiento de corrección de errores.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Ciertamente no hay mucha jurisprudencia hasta el momento en este sentido entendemos que por ser resuelto con normalidad en vía administrativa, aunque dada la situación de las arcas públicas es posible que ésta aumente.

- **STSJ de Madrid núm. 1793/2011 de 1 diciembre (JUR\2012\204622)**: la citada sentencia aprecia que el Catastro no notificó a los interesados el inicio del procedimiento, ni les concedió un plazo de alegaciones de 15 días, asegurando que *“y no se hizo, básicamente, porque el procedimiento no era el de subsanación de discrepancias. Dicho procedimiento está pensando para el supuesto de que sea el propio Catastro quien se percate de una discrepancia entre la realidad física del inmueble y su realidad catastral, y comunique dicha discrepancia al interesado para que alegue lo que estime conveniente”*.

Así, declara que de no desarrollarse el procedimiento de subsanación de discrepancias lo que existió fue un procedimiento de corrección de errores con efectos retroactivos: *“Si el procedimiento aplicable no es el regulado específicamente en la Ley del Catastro Inmobiliario de subsanación de discrepancias, nos hallamos sencillamente ante un Recurso de Reposición interpuesto por esta parte contra un error (...) que, desde luego, no debe padecer esta parte. Y en ese sentido debería de haber sido resuelto el Recurso en su día interpuesto: como una rectificación de un error cometido por la propia Administración actuante”*. Insiste, citando la Circular, en que la irretroactividad de los efectos del procedimiento de subsanación de discrepancias responde a la necesidad de no agravar la situación del administrado, para finalmente declarar la retroacción de los efectos que son beneficiosos para el contribuyente al momento en que se produjo el error.

- **STSJ de Murcia núm. 1324/2011 de 19 diciembre (JT\2012\91)**: El caso es idéntico al de la consulta planteada a CESCO, vivienda sobrevalorada en la que el afectado decide recurrir al observar la elevada cuantía del IBI. El tribunal hace hincapié en que no existe ninguna discrepancia con la realidad *“La realidad inmobiliaria de la parcela en cuestión era y continúa siendo la misma”*. Por lo que, sin más, declara que el procedimiento que correspondió aplicar era el de

corrección de errores del art. 220 LGT y retrotraer los efectos al momento en el que se produjo el error.

- **STSJ de Cataluña, núm. 1047/2012 de 31 octubre (JT 2012\1456):** En el presente caso, aun aceptando el Tribunal que el procedimiento seguido fuera el de subsanación de discrepancias declara los efectos retroactivos, por ser los efectos beneficiosos para el administrado y el error producido por la Administración, entendiéndose que no hacerlo sería contrario a justicia.

Así lo explica, *“Obviamente, siempre a estos efectos, ha de prevalecer la realidad inmobiliaria frente a la descripción catastral de los bienes inmuebles (...) No estamos, aquí tampoco, ante ninguna nueva valoración producto de nuevas tasaciones o ponencias de valores, sino ante una mera subsanación, sin que quepa partir de una exégesis literal de preceptos legales para sostener una tesis que se estima contraria a derecho, cual es la de tomar como base imponible del impuesto que nos ocupa un valor catastral que el propio órgano competente para ello ha estimado erróneo y discrepante con la realidad y, consecuentemente, ha subsanado”*. Por ello, la referencia a la determinación de la base imponible *“ha de entenderse hecha al valor catastral determinado correctamente y no aquel en cuya fijación se ha incurrido en errores de hecho, posteriormente declarados y subsanados por el órgano idóneo para ello. Lo contrario resulta contrario a la justicia, que el art. 1.1 de la Constitución propugna”*.

Y concluye, *“Ha de producir efectos desde que el error se cometió y no desde que se subsanó, (...) Así lo exige, en fin, el esencial principio de capacidad económica (art. 31.1 de la Constitución) que excluye un gravamen basado en un valor reconocido como erróneo y discrepante con la realidad por el órgano que lo fijó, lo que supondría gravar una capacidad ficticia”*. Ello significa que, dejada de lado la *reformatio in peius*, el valor que ha de servir como base imponible debe ser el valor catastral corregido pues de lo contrario se estaría gravando una capacidad económica que la propia Administración ha reconocido que el sujeto no tiene.

RESPUESTA A LA CONSULTA

Según los datos y explicaciones aportados por los vecinos consultantes:

- a) No se les notificó iniciación de procedimiento alguno;

- b) No se les concedió plazo de alegaciones de 15 días en ningún momento;
- c) El procedimiento no se inició de oficio, sino que entienden que lo iniciaron ellos mediante la redacción del formulario que el funcionario público les entregó para la presentación del recurso en cuyo pie se lee “*SOLICITA: Que de acuerdo con la documentación aportada y las comprobaciones oportunas, se proceda a la corrección de errores detectados”*”.

En base a estos hechos y a la base jurídica expuesta, comprendemos que debió seguir⁴ la Administración fue el de corrección de errores del art. 220 LGT, pues no concurrió el supuesto de hecho del procedimiento de subsanación de discrepancias (ponencia de valores), ni se siguió el procedimiento establecido en el art. 18.1 TRLCI, y, además, el propio recurso presentado por los vecinos hacía expresa referencia a la corrección de errores. Pues bien, este procedimiento conlleva la aplicación de efectos retroactivos, por lo que el valor catastral debería haber sido fijado con fecha de comisión del error y no de su corrección⁵.

Asimismo, aun cuando el procedimiento seguido hubiere de haber sido el de subsanación de discrepancias, entendemos igualmente que debería haberse procedido a la declaración de efectos retroactivos de la modificación del valor catastral de las viviendas pues, con la STSJ de Cataluña, núm. 1047/2012, comprendemos que el no hacerlo sería contrario a justicia (art. 1.1 CE) y al principio de capacidad económica en que se basa el sistema tributario (art. 31 CE).

En cualquier caso, si tal como aseguran, a algunos vecinos sí se les reconocieron efectos retroactivos, la presente actuación de la Administración supondría una vulneración al principio de igualdad formal o igualdad ante la ley (art. 14 CE), en su vertiente de igualdad en aplicación de la ley. Ello comportaría una discriminación no tolerada pues, ante idénticos supuestos de hecho, la Administración y los órganos jurisdiccionales, deben otorgar las mismas soluciones. La sanción de dicha discriminación sería la nulidad de todo lo actuado y la necesidad de resolver en el mismo sentido.

⁴ Nótese que la Administración no puede elegir el procedimiento a seguir según su arbitrio.

⁵ Así ha ocurrido a gran escala en otras poblaciones sin reticencias de la Administración al respecto. <http://www.teleprensa.es/almeria/el-catastro-de-almeria-corregira-los-errores-detectados-en-valoraciones-de-fincas-correspondientes-a-2008.html>