



PLAN ACTUACION, 2024

FORO: INFORME ANUAL DEFENSOR DEL PUEBLO- ACTUACIONES
2023

(Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas:
Hacienda Pública)

PRIMERA PARTE

SESIÓN [PRESENCIAL] CELEBRADA EL 22 de MAYO DE 2024
(17 a 19,00 horas)

Lugar: Alicante (Sede de FUNDEF en la CA. Valenciana)

A las 17,00 horas, abre la sesión el Sr. López Geta, Presidente del Patronato de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros.

Buenas tardes, amigas y amigos.

En nombre de FUNDEF agradezco vuestra presencia y en particular a quienes os habéis desplazado de poblaciones cercanas a la capital. Asimismo, agradezco la asistencia de los miembros del Patronato que se han desplazado desde Madrid. Por otra parte, quiero recordaros que la reunión que ahora iniciamos se celebrará conforme a la REGLA DE CHATHAM HOUSE, por tanto, los participantes tenéis el derecho a utilizar la información recibida pero no podréis revelar ni la identidad ni la afiliación de ningún otro participante.

El día 22 de marzo de 2024, el Defensor del Pueblo, Ángel Gabilondo, registró en las Cortes Generales los Informes anuales de la actividad de la Institución en los años 2022 y 2023 (este último, en adelante, el «INFORME»), haciendo entrega de los citados Informes a la Presidenta del Congreso de los Diputados; al presidente del Senado se les entregó el día 25 de marzo de 2024.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

En sesión celebrada el 26 de abril de 2024, en la Comisión mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, se presentó y debatió el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a las actuaciones en el año 2022-2023. Los días 23 de mayo y 12 junio de 2024 tuvieron lugar las comparecencias del Sr. Gabilondo ante el Congreso de los Diputados y Senado que (en sus intervenciones, y por las explicaciones dadas) se refirió a las actuaciones del Defensor del Pueblo tanto en el año 2022 como en 2023.

En este punto, haremos un alto para recordar que el Informe sobre las actuaciones del Defensor del Pueblo en el año 2022 ya fue analizado en sesión del Foro celebrada en el año 2023 por lo que en la presente sesión nos referiremos exclusivamente a las actuaciones del Defensor del Pueblo en el año 2023.

De la lectura de los Diarios de sesiones se desprende que los debates parlamentarios, tanto en la Comisión Mixta como en Congreso y Senado, se caracterizaron por un tono crítico muy acusado, nada comparable con la «tranquilidad» dominante en los tiempos en que el compareciente era Fernández Marugán (Defensor del Pueblo en funciones) que, pese a su conocida posición dentro del Partido Socialista, actuó siempre de modo muy equilibrado a la hora de exponer las preocupaciones y planteamientos principales de la Institución.

Ángel Gabilondo, con motivo de la presentación del «INFORME», daba cuenta a los medios de comunicación que *“los ciudadanos han señalado con sus quejas que las administraciones no deben descuidar los servicios públicos esenciales, ni la sanidad, ni desatender las necesidades de los más vulnerables, ni la educación por ser estos fundamentales en un Estado de derecho moderno y solidario. Ellos nos indican también que los procesos de digitalización en las administraciones han de ser compatibles con la asistencia presencial, sobre todo para quienes no son nativos digitales o que, sencillamente, tienen dificultades para interlocutar a través de las nuevas tecnologías”*.

Por otra parte, en su comparecencia ante las Cámaras legislativas Ángel Gabilondo apenas se refirió a la materia que aquí nos ocupa, la tributaria. En



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

efecto, someramente se refirió a la gestión del IRPF y la no aplicación de exenciones a las ayudas que perciben los colectivos en riesgo de exclusión social (en el caso del Bono Social Térmico la recomendación realizada fue rechazada por la Secretaría de Estado de Hacienda).

Anticipados algunos rasgos de las referencias a la materia tributaria hechas por el Defensor del Pueblo en sus intervenciones parlamentarias, seguidamente procederemos en la presente sesión a ampliar dichas referencias mediante el análisis del apartado 12 «Hacienda Pública» del epígrafe III (Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas) del «INFORME»; concretamente, nos ocuparemos de los subapartados «Tributos de gestión estatal», «Tributos locales», y «Catastro», dejando para la segunda de las sesiones previstas el examen de las actuaciones del Defensor del Pueblo por razón de las quejas recibidas en materia de «Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente»- Asimismo, en dicha segunda sesión abordaremos el contenido del apartado 13 de repetido «INFORME» que se refiere a las actuaciones del Defensor del Pueblo al respecto de la «Actividad económica»

Expuesto el contenido de las dos sesiones en que trataremos del «INFORME» del Defensor del Pueblo, pasaremos a la **lectura por el dispositivo electrónico habitual** (Microsoft Office) del documento-base que ha preparado el Consejo de Estudios. Finalizaremos, como es habitual, con el coloquio.

Documento preparado por el Consejo de Estudios y que ha sido objeto de la lectura antes mencionada con las adaptaciones precisas.

1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

- **Deducción por maternidad en el IRPF de los gastos de custodia en guardería**

Recuerda el Defensor del Pueblo que por el mismo en el año 2019 se había recomendado a la Secretaría de Estado de Hacienda [que no aceptó la recomendación] extendiera la interpretación del artículo 81 de la Ley del IRPF al



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

ámbito de todos los centros en los que se realice la custodia de menores de cero a tres años, siempre que se cumplieran los demás requisitos exigidos por la norma respecto a la justificación del gasto. La Institución estimaba que la exigencia de que únicamente las guarderías que contasen con autorización de la Administración educativa podían aplicar el beneficio fiscal excedía de lo previsto en la norma y restringía las opciones de las madres trabajadoras.

Pues bien, como es sabido, en sentencia 7/2024, dictada el 8 de enero de 2024 (Recurso de casación 2779/2022), el Tribunal Supremo anuló el acuerdo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), por el que denegó a una madre trabajadora el derecho al incremento de la deducción de maternidad en el IRPF, hasta en mil euros adicionales, por los gastos de custodia en guardería de sus hijos menores de tres años.

- Exigencia de responsabilidad del IRPF a hijos menores en supuesto de tributación conjunta.

El Defensor del Pueblo admitió queja por razón de la actuación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que requirió el pago de la deuda derivada de dos liquidaciones del IRPF [años 2018 y 2019] a los hijos de una pareja.¹

El Defensor del Pueblo planteó determinada interpretación de lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, conforme al que, cuando la unidad familiar opta por la tributación conjunta con los hijos, todos sus miembros responden solidariamente de la deuda derivada del IRPF. La Institución consideró que la responsabilidad solidaria inherente a la tributación conjunta de la unidad familiar no puede exigírsele a alguien que, en la lógica de un impuesto personal y directo, no resultaría obligado a pago alguno.

¹ En ambos ejercicios, los hijos eran menores de edad y habían sido incluidos en la declaración conjunta de sus padres. Los entonces menores de edad no pudieron asentir o discrepar de la decisión de sus padres de optar por la tributación conjunta de la unidad familiar, opción sobre la que no habían intervenido al carecer de capacidad de obrar para ello.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

Quien no ha obtenido renta alguna, insiste el «INFORME», no puede ser tenido por responsable solidario de la deuda tributaria de la unidad familiar, en régimen de tributación conjunta, pues ello contravendría palmariamente uno de los límites señalados por el artículo 39 de la Constitución², que proclama el principio de protección integral de los hijos. El Tribunal Supremo ya se había pronunciado en el sentido indicado por el Defensor del Pueblo.

A raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, la Agencia Tributaria anuló los actos administrativos que afectaban a los gastos generados por los hijos.

2. TRIBUTOS LOCALES

A) Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

- **Liquidaciones anuales y notificaciones colectivas**

No consta en el «INFORME» que el Defensor del Pueblo hiciera recomendación alguna a la Administración tributaria, sin duda por cuanto que ello podría ser inútilmente recurrente pues en Informes anteriores ya se habían hecho constar la admisión de quejas; en esta ocasión el «INFORME» se limita a consignar que las quejas que recibe el Defensor del Pueblo sobre este asunto resultan significativas pues son reveladoras de un desequilibrio «entre el rigor en la exigencia a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias», y especialmente de sus plazos, con la actuación de los organismos de la Administración, que con mucha frecuencia incurre en notables retrasos en la resolución de los recursos y reclamaciones.

Recuerda el Defensor del Pueblo que el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria dispone que «los tributos de cobro periódico por recibo (el IBI o el impuesto sobre

² Artículo 39 CE:

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.
3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.
4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

vehículos de tracción mecánica, IVTM) pueden ser notificados de manera colectiva, tras su primera incorporación al correspondiente padrón». Así pues, en el caso de un inmueble, los sucesivos adquirentes no tienen derecho a exigir que se les notifiquen las liquidaciones del impuesto, por lo que constituye obligación de los sujetos pasivos conocer los plazos para el pago y las cuotas. Esta regulación legal, concluye el Defensor del Pueblo, da lugar a que muchos contribuyentes ignoren la existencia de deudas hasta que reciben una notificación de recaudación ejecutiva.

- **Derivación de responsabilidad en el pago del IBI. Obligados tributarios**

De las quejas recibidas [recurrentes] el «INFORME» contempla las actuaciones de la Diputación de Sevilla que tramitó varios procedimientos de derivación del IBI, en los que el deudor principal era una sociedad inmobiliaria que incurrió en concurso de acreedores en el año 2011, y cuyas promociones fueron absorbidas por otra entidad mercantil. El pago de la deuda no se notificó al titular actual hasta el año 2023 y el acceso en plazo al expediente se vio impedido por dificultades para gestionar la cita.

Al respecto de las quejas recibidas y admitidas por razón de las derivaciones de responsabilidad efectuadas por la Administración al amparo del artículo 64 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LHL)³ el Defensor del Pueblo adopta una posición encomiable por cuanto que, tras el reconocimiento de que la actuación está abierta, señala que: «la Administración tiene la obligación de recaudar todos los tributos por los medios legalmente establecidos, pero esas actuaciones no pueden realizarse, en ningún caso, vulnerando los derechos de los contribuyentes. En particular, hay que asegurar que «toda la información resulte accesible para los obligados tributarios, de manera que se promueva tanto la responsabilidad en el cumplimiento voluntario de las

³ En los casos de cambio de titularidad de un inmueble la norma atribuye a los nuevos adquirentes la condición de responsables subsidiarios, de modo que los ayuntamientos pueden exigirles la totalidad de la deuda no prescrita de los anteriores titulares del inmueble.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

obligaciones tributarias como la posibilidad de rectificar los errores que se produzcan en aplicación de los procedimientos recaudatorios».

Cierto es, reconoce el Defensor del Pueblo, que los notarios deben advertir de la existencia de deudas en concepto de IBI, pero no siempre se dispone de información fidedigna sobre este extremo (en especial, en casos en los que la recaudación ejecutiva se realiza por las diputaciones provinciales). Por otra parte, se añade en el «INFORME», no es infrecuente que las situaciones de referencia traigan causa de impagos por parte de promotores o sociedades inmobiliarias que, tras finalizar la promoción, se disolvieron o quebraron, por lo que resulta difícil seguir las notificaciones y comprobaciones practicadas de los expedientes de recaudación.

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

Al inicio de la referencia al IIVTNU, el Defensor del Pueblo señala como ha seguido recibiendo muchas quejas en relación con dicho tributo la mayoría de las cuales se refieren «a demoras en la devolución de los ingresos indebidamente percibidos por los ayuntamientos, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2021 y la posterior modificación de la regulación del tributo».

El «INFORME» precisa que la intervención de la institución se dirige [actuando con la correspondiente Administración local] principalmente a la adecuada asunción de los efectos de la jurisprudencia constitucional y a que se dé respuesta a los recursos pendientes, todavía numerosos en algunos municipios. Tras la STC antes citada, las quejas refieren problemas de interpretación de la citada sentencia, ya que el fundamento que establece lo que se consideran situaciones consolidadas (no susceptibles de recurso) no ha sido pacífica

Los ayuntamientos, se dice en el INFORME, han continuado exigiendo el pago de deudas liquidadas con anterioridad al 26 de octubre de 2021, aunque hubieran sido recurridas y no se hubiera dictado resolución. También han acogido parcialmente



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

las alegaciones formuladas, rectificando la cuota y minorándola, a pesar de carecer de soporte legal para ello. Se reciben igualmente casos de silencio administrativo sobre los recursos y reclamaciones presentados, que en muchas ocasiones se resuelven años después y desestiman el recurso al considerarlo extemporáneo.

C) Tasas

Invoca el Defensor del Pueblo el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que faculta a las entidades locales para exigir tasas por la expedición de documentos a instancias de la ciudadanía, «pero eso no supone que pueda exigirse una tasa por la expedición de cualquier tipo de documento, sobre todo cuando se vincula al cumplimiento de un deber legal». Por su parte, el artículo 15.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, impone a toda persona que viva en territorio español la obligación de empadronarse en el municipio en el que resida habitualmente.

El Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación al Ayuntamiento de la Ciudad Autónoma de Ceuta para que eliminase la tasa que exigía a sus ciudadanos en las solicitudes de alta, baja o cambio de domicilio en el padrón de habitantes. Esta Recomendación fue aceptada.

Al hilo de la queja resuelta en relación con el Ayuntamiento de Ceuta, en el «INFORME» se incluyen ciertas consideraciones de carácter general sobre el régimen jurídico de las tasas tomando como referencia las que gravan la recogida de residuos) : *«La exigencia de tasas por la Administración se vincula al principio de compensación de costes cuando se presta un servicio que beneficia o afecta de modo particular a los sujetos pasivos, como ocurre en el caso de la recogida de residuos sólidos urbanos, que es motivo de quejas ante el Defensor del Pueblo de una forma recurrente y que afecta a muy diversos ayuntamientos».*

El «INFORME» deja sentado que, conforme la normativa vigente, para que la Administración local pueda exigir la tasa (caso de la tasa que grava la recogida de



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

residuos) debe producirse la efectiva prestación del servicio, incluso sobre locales vacíos o garajes, siempre que el servicio esté disponible. Sin embargo, tal efectividad no concurre cuando existe una distancia excesiva entre el punto de depósito de los residuos y el inmueble. En algunas quejas, la distancia entre el punto de recogida y el inmueble supera los seis kilómetros, que está muy lejos del radio máximo de los 300 metros que el Tribunal Supremo ha determinado como límite razonable para entender que existe disponibilidad.

3. CATASTRO

Nos ilustra el «INFORME» acerca de como la atribución de la capacidad económica individual, a través de la valoración de los inmuebles, se sustancia con las denominadas ponencias de valores catastrales. Seguidamente se ocupa de definir las Ponencias y detallar los rasgos esenciales del procedimiento seguido en su conformación:

- Las Ponencias son un procedimiento de carácter técnico y de cierta complejidad que aspiran a atribuir a cada inmueble un valor que no debe superar el del mercado. En dichas ponencias se determina la valoración dependiendo de sectores o zonas homogéneas por su comportamiento económico y se toma como punto de partida el planeamiento municipal.
- Las ponencias se deben realizar periódicamente, en un período de entre cinco y diez años, para adaptar los valores a la evolución del parque inmobiliario y del mercado de cada municipio. Al tratarse de un valor técnico, no siempre resulta coincidente con el precio de venta, toda vez que dicho precio viene condicionado por circunstancias que no pueden establecerse de manera genérica y en las que tienen cabida consideraciones subjetivas de propietarios y compradores.
- El valor catastral se utiliza como base para tributos que se liquidan periódicamente, como el IBI o el IRPF, así como para los que se derivan de



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

las compraventas o transmisiones sucesorias, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP) o el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Por ello, su actualización y coordinación con la valoración real es especialmente relevante.

- Las ponencias no tienen un plazo de caducidad, pero la complejidad del procedimiento y la falta de voluntad de algunos ayuntamientos han impedido la actualización de estos valores, en particular, en municipios que mantienen ponencias aprobadas en los años de la burbuja inmobiliaria en los que se alcanzaron valores altos. Esta situación afecta, especialmente, a zonas costeras con fuerte dinámica inmobiliaria, lo que eleva de manera artificial la capacidad económica de los titulares al margen de la situación real del mercado.

Anualmente, nos recuerda el «INFORME», las leyes anuales de presupuestos del Estado aprueban coeficientes, multiplicadores o reductores, para aplicarlos sobre los valores catastrales existentes, pero el carácter general de dichos coeficientes — que suelen oscilar entre el 1 y el 2 % anual— no resulta suficiente para resolver adecuadamente las oscilaciones que se producen en la valoración de los inmuebles.

Tras las consideraciones previas que se han expuesto hasta aquí, el «INFORME» parte del ejemplo de una situación concreta que le fue planteada: la ponencia general de valores del Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante), que fue aprobada en el año 2004, en la que los elevados valores en ella consignados conlleva a una tributación que se aleja de la capacidad económica real de los titulares de los inmuebles, con importantes consecuencias, pues esta capacidad no solo se tiene en cuenta en el cálculo de los impuestos sino que se utiliza como criterio para la concesión de ayudas tales como becas para el estudio u otros programas de interés social.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

Por estos motivos, y para que se guarde la adecuada correlación entre el valor que se atribuye a los inmuebles y la capacidad económica de sus titulares, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la Gerencia del Catastro en Alicante, para que se iniciara el procedimiento de aprobación de una nueva ponencia general de valores. En paralelo, la Institución sigue actuaciones con el ayuntamiento de la referida localidad para promover el inicio de los trabajos pertinentes.

II. COLOQUIO

Tras la lectura del documento [distribuido entre los asistentes] elaborado por el Consejo de Estudios, se inició el tiempo establecido para el coloquio.

En resumen, los asistentes que participaron en el coloquio llegaron a conclusiones aceptadas por mayoría, registrándose diversas abstenciones y posiciones contrarias a dicha mayoría por entender que la Agencia Estatal de Administración Tributaria en sus actuaciones se limitaba a aplicar la normativa vigente y que, si en unas ocasiones le «quitaban la razón», los Tribunales de Justicia, en otras, se la daban.

A continuación, someramente se recogen las conclusiones:

1ª Los intervinientes coinciden en considerar que la tendencia, observada en el Informe relativo a las actuaciones del Defensor del Pueblo en el año 2022, ha ido a más pues la atención prestada a la Hacienda Pública es ciertamente reducida. Salvo la mención a los supuestos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (asunto de las guarderías) y Ley General Tributaria (responsabilidad tributaria de menores en las declaraciones conjuntas), en los demás casos no hay más que lugares comunes como lo son los concernientes al impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, Impuesto sobre Bienes Inmuebles o las Tasas.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

2ª Constituye cuestión fundamental a resolver normativamente, por cuanto que son numerosas y justificadas, las quejas y reclamaciones en materia de la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y más concretamente en la fijación de valores catastrales, formación de las Ponencias, sucesión en las deudas tributarias, etc.

3ª. Llama la atención a los intervinientes que no hayan existido quejas, al menos tomadas en consideración, al respecto de la controvertida cuestión de los valores de referencia. Extraño resulta, desde el punto y hora de las numerosas reclamaciones que se vienen planteando en los Tribunales y la posición del Tribunal Supremo al decidir sobre la procedencia de ciertas comprobaciones de valores.

Siendo las 19,15 horas se dio por finalizada la sesión.