



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

PLAN ACTUACION, 2025

FORO FUNDEF

INFORME ANUAL DEFENSOR DEL PUEBLO
[ACTUACIONES 2024]

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

PRIMERA PARTE

SESIÓN [PRESENCIAL] CELEBRADA EL 15 de ENERO de 2025

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 los miembros del Patronato que se han desplazado, una vez más, desde Madrid para acompañarnos en esta sesión. Como siempre os recuerdo que, al igual que en todas las sesiones organizadas por FUNDEF, la presente 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.

En la presente sesión vamos a analizar el apartado 12 «Hacienda Pública» del epígrafe III (Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas) del Informe del Defensor del Pueblo relativo a sus actuaciones en el año 2024 (en lo sucesivo, el «INFORME»); concretamente, nos ocuparemos de los subapartados



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

12.1 «Tributos de gestión estatal» y 12.2 «Tributos locales», 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» (Subapartado 12.3) Asimismo, en dicha segunda sesión abordaremos el análisis de contenido del subapartado 12.4 - dedicado a actuaciones en materia catastral- y apartado 13 de repetido «INFORME» que se refiere a las actuaciones del Defensor del Pueblo al respecto de la «Actividad económica».

Como podréis comprobar, lo que seguidamente se expone está basado en el documento preparado al efecto por el Consejo de Estudios y copia del cual se os ha sido entregada al inicio de la sesión.

I. «EXPOSICIÓN»

[Reproducción de la grabación electrónica de la sesión]

oooOooo

«Actuaciones en el ámbito de los tributos de gestión estatal»

Bajo la rúbrica «Tributos de gestión estatal» el INFORME da cuenta de las actuaciones de la Institución en el ámbito de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Aduanas.

1) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

1.º Imputación temporal de prestaciones por desempleo

Finalmente en el año 2024 se resolvió una cuestión que de antiguo venía planteando el Defensor del Pueblo por razón de los planteamientos que tanto el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social en materia del aplicativo de nóminas, así como el criterio aplicado a todas las personas trabajadoras: imputar las prestaciones por desempleo devengadas en los últimos días de diciembre, en el mes de enero del año siguiente en aquellos casos en que la solicitud de la prestación por desempleo se realiza en enero. Así pues dichos planteamientos colisionaban con la normativa emanada del artículo 14.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

de las Personas Físicas [los rendimientos del trabajo y del capital deben imputarse al período impositivo en que sean exigibles por su perceptor y no en el momento en que se perciben].

En su momento, el Defensor del Pueblo recomendó a la Administración laboral que procediera a rectificar el criterio, de forma que se imputaran las prestaciones por desempleo en el ejercicio en que son exigibles. La Recomendación fue aceptada, y finalmente en 2024 se le comunicó al Defensor del Pueblo la puesta en funcionamiento del nuevo sistema aplicativo del Servicio Público de Empleo Estatal, de gestión de nóminas de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo.

En consecuencia, a partir de enero de 2025 la información relativa a las prestaciones de referencia estarán incluidas en el ejercicio de su imputación fiscal.

2.º Denuncias por razón de las suplantaciones denunciadas por contribuyentes a los que la AEAT imputaba obtención de resultados económicos por participar en juegos por Internet.

Con efectos en la declaración-liquidación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 2023, la AEAT imputó a algunos contribuyentes resultados derivados de juegos de azar por internet. Ciertos contribuyentes manifestaron no haber participado en esas actividades de juego y que posiblemente las empresas que actuaban por Internet habían suplantado identidades en su información a la AEAT.

A la vista de las denuncias, la Agencia Tributaria, junto con la Dirección General de Ordenación del Juego, la Policía Nacional y la Guardia Civil, puso en marcha un protocolo específico: el **Protocolo de Actuación para los Contribuyentes Suplantados** (PACS). La mecánica articulada conforme dicho protocolo consistió en que la AEAT pondría en conocimiento del contribuyente los datos facilitados por la mencionada dirección general y proporcionaría una dirección de correo electrónico para comunicarse, en caso de no reconocer aquellas actividades imputadas.

El contribuyente afectado conforme al PACS debería acudir a la Policía Nacional o a la Guardia Civil para presentar la oportuna denuncia, incluyendo la información



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

proporcionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección General de Ordenación del Juego. Además, el contribuyente debería contactar con los operadores donde se haya producido la suplantación usando la lista de contactos que le proporciona el PACS, con copia de la denuncia para «solicitar certificado de su actividad y solicitar el cierre de la cuenta usada por su suplantador, dando traslado de esta documentación a la Agencia Tributaria para que analice si la misma permite aclarar las discrepancias».

En definitiva, la solución de la problemática queda en manos de los afectados y parece que el Defensor del Pueblo dio por concluida la actuación.

3.º. Devolución de ingresos indebidos realizados por determinados mutualistas

La problemática abordada por el Defensor del Pueblo surge de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, por todas las dictadas con fecha 28 de febrero de 2023 y 10 de enero de 2024. Como es una cuestión que ha alcanzado importante grado de notoriedad y al día de la fecha un importante número de contribuyentes aún no han conseguido la devolución de los ingresos indebidos.

Cómo hace notar el INFORME la devolución imperativamente derivada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha seguido un tortuoso camino. Inicialmente, ciertos contribuyentes, aquellos en cuyo nombre se interpusieron los correspondientes recursos, presentaron solicitudes de rectificación de las autoliquidaciones de los ejercicios no prescritos, siendo así que inicialmente la Agencia Estatal de Administración Tributaria requería la presentación de un certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) o de la mutualidad en el que constasen los días cotizados. Exigencia ésta que como se explica en el INFORME era absolutamente desmedida pues la organización administrativa de la Tesorería de la Seguridad Social no disponía de las bases de datos necesarias y la mayoría de las Mutualidades implicadas habían desaparecido.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que diera publicidad en la página web del criterio de que no era necesario aportar en el procedimiento de referencia el documento de certificación de aportaciones a mutualidades laborales, así como que



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

era suficiente con aportar un certificado de vida laboral para solicitar la rectificación de las autoliquidaciones.

Dicha Recomendación fue aceptada. La AEAT procedió a publicar en su página web la información necesaria, poniendo a disposición de los contribuyentes, a partir del 20 de marzo de 2024, un formulario, a presentar a través de internet, para realizar la solicitud de devolución para los mutualistas.

El INFORME, por razón evidente, no recoge los términos en que se ha ido desarrollando la cuestión, pues como bien sabéis, la AEAT, en un modo de proceder que hay que elogiar, inició un proceso de devoluciones automáticas en base a la existencia de una solicitud «reducida» de los interesados y la información de la que ella disponía. Sistema el indicado que no alcanzó a todos los contribuyentes interesados pues se inició un proceso caótico en el que mediaron incluso cambios normativos demorándose en todo caso las devoluciones que la recta ejecución de los fallos judiciales que normativa procesal exigía «si o si».

2. El **régimen aduanero, a propósito de las importaciones de bienes desde Rusia.**

Como se recuerda en el INFORME;

a) La legislación aduanera «impide autorizar el levante de las mercancías para el régimen aduanero, que es solicitado en el caso de que las mercancías sean objeto de prohibición —artículo 194.1 del Reglamento (UE), número 952/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre, por el que se establece el código aduanero de la Unión (CAU)»

b) Las sanciones adoptadas por la Unión Europea en el marco de la guerra con Ucrania han supuesto la prohibición de las importaciones de bienes procedentes de dicho territorio.

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas relativas a la imposibilidad de importar bienes procedentes de Rusia por parte de residentes en España dándose la circunstancia de que en todos los casos se trataba de mercancías para uso personal. Los ciudadanos no entendían las razones de la invalidación por parte del importador.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

c) Los envíos estaban afectados por la prohibición a la importación prevista en el artículo 3 *decies*, apartado 1, del Reglamento (UE) número 833/2014 del Consejo, de 31 de julio, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, y que establece que queda prohibido comprar, importar o transferir a la Unión Europea, directa o indirectamente, productos que **generen ingresos significativos para** Rusia (si son originarios de Rusia o se exportan desde allí).

A efectos de la aplicación de estas medidas, la Comisión Europea indicó que la expresión «ingresos significativos» es una descripción y no una condición, de modo que la aplicación de las sanciones debe ser amplia, con la finalidad de que no se perjudique su objeto. En consecuencia, todos los bienes detallados en el mencionado reglamento, se encuentran afectados por la prohibición a su importación.

d) La última modificación del Reglamento (UE) número 833/2014 del Consejo, de 31 de julio, efectuada por el Reglamento (UE) 2023/2878 del Consejo, de 18 de diciembre de 2023, incluye una modificación del artículo 3 *decies*, que dispone que las autoridades competentes de los estados miembros podrán permitir la importación de bienes que estén destinados al uso estrictamente personal de personas físicas que viajen a la Unión Europea, o de sus familiares directos, siempre que se trate de efectos personales que sean propiedad de dichas personas y no estén destinados manifiestamente a la venta.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria se posicionó en los siguientes términos:

i) Que, si bien la redacción de dicha regla excepcional permite concluir, en primer lugar, que su ámbito de aplicación se refiere únicamente a efectos personales de viajeros y determinados familiares,

ii) hay que tener en cuenta que los efectos personales también resultan afectados por la prohibición de importación, pues carecería de sentido dar la opción («podrán permitir») a las autoridades competentes de cada Estado miembro de autorizar la



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

misma, si la importación de dichos bienes no fuera subsumible en la prohibición general del apartado 1 del artículo 3 *decies*.

Hasta aquí el resumen de las actuaciones que recoge el INFORME relativas a los tributos de gestión estatal comprobándose un año más el escaso significado, la poca importancia, de las cuestiones que el Defensor del Pueblo consideró merecedoras de su atención. Como ya se apuntó al respecto del correspondiente al año 2023, el INFORME del Defensor del Pueblo/actuaciones del año 2024, ha «decaído» en la exposición de cuestiones relacionadas con los tributos de gestión estatal; tal circunstancia no deriva de la reducción de quejas, más bien creemos que obedece a los planteamiento político-sociales del actual titular de la Institución, no muy distintas al anterior (en funciones durante muchos años, Fernández Marugán) que sin renunciar a sus convicciones político sociales consideró particularmente relevantes las quejas de los ciudadanos motivadas por la actividad de las Administraciones Tributarias.

No obstante las observaciones anteriores, de justicia es reconocer que el Defensor del Pueblo se ha visto en la obligación de recordar (Anexo B-3 del INFORME) a la Secretaría de Estado de Hacienda (Ministerio de Hacienda) su deber legal de resolver todas las cuestiones que se le planteen en materia tributaria, de acuerdo con el artículo 103.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y es que ciertamente tal Secretaría de Estado «ningunea» con frecuencia al Defensor del Pueblo.

Antes de pasar al análisis del apartado «Tributos Locales» vamos a referirnos a una de las cuestiones destacadas que el INFORME incluye en el capítulo 3 de la sección II bajo la rúbrica «el apoyo a las familias de personas con discapacidad en los ámbitos tributario y social (impacto de la ley 8/2021)»

Inicia su exposición el INFORME señalando cómo la Ley 8/2021, de 2 de junio, ha supuesto un paso decisivo en la adecuación del ordenamiento jurídico español a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificado por España en abril de 2008. La reforma legal de 2021 (Ley 8/2021, citada) suprimió del ordenamiento jurídico



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

español la figura de la incapacitación judicial y, en relación con los mayores de edad, la tutela, la patria potestad prorrogada y la patria potestad rehabilitada. Dichas figuras fueron sustituidas, según se recuerda en el INFORME, por las medidas de apoyo que cada persona precise para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica, estableciéndose, además, «una gradación que prioriza las medidas de apoyo voluntario, la guarda de hecho, la curatela y que, solo excepcionalmente, contempla la curatela representativa» .

La eliminación de los términos tradicionales de incapacidad e incapacitación y su sustitución por otros más precisos y respetuosos va más allá de un mero cambio terminológico. La nueva ley ha supuesto un cambio de paradigma que impacta en distintas prácticas administrativas como consecuencia del reconocimiento a las personas con discapacidad como titulares del derecho a la toma de sus propias decisiones.

Y he aquí la problemática: desde el punto de vista tributario, la desaparición de la tutela, la incapacitación y la patria potestad prorrogada o rehabilitada ha supuesto la desaparición de diversos beneficios dirigidos a la protección a este colectivo. Y, en el mismo sentido, en el ámbito de la Seguridad Social, se ha limitado el acceso a determinadas ventajas previstas para las cotizaciones. Como concluye el Defensor del Pueblo no parece que estos efectos hayan sido previstos ni queridos por el legislador, sino que, más bien, resultan ser el resultado «de deficiencias en la técnica legislativa o de meros olvidos».

En todo caso, lo cierto es que el Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas en que los familiares han venido expresando su preocupación por la «pérdida de diversas ventajas fiscales [y sociales] que ayudaban a la gestión diaria de las familias afectadas», al haberse convertido las antiguas figuras desaparecidas en curatelas o guardas de hecho, u otras medidas voluntarias de apoyo.

Nos centraremos en el examen de los efectos que, según el INFORME, la modificación del año 2021 ha tenido en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

- La normativa del IRPF vinculaba la atribución de determinados beneficios fiscales a la incapacitación.

- Producido el cambio en la referida Ley 8/2021, la Agencia Tributaria (AEAT), con el fin de que estos beneficios no devinieran inaplicables, interpretó que la antigua incapacitación debía asimilarse a la actual curatela representativa y que en este supuesto sí que tales beneficios podían continuar aplicándose. Sin embargo, como se ha visto la nueva regulación de la capacidad jurídica considera la curatela representativa una medida excepcionalísima, por lo que las personas que dispongan de apoyos de otro tipo, en la práctica, se verían privados de los beneficios fiscales que anteriormente disfrutaban, contraviniéndose de este modo el espíritu de la ley.

El Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda que se realicen las actuaciones necesarias para la modificación del texto de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el fin de mantener la efectividad de la protección a las personas con discapacidad en términos equivalentes a los que resultaban de aplicación antes de la vigencia de la Ley 8/2021. Esta Recomendación no ha sido aceptada.

La citada Secretaría de Estado ha manifestado que:

1. La normativa fiscal no debería abordar la extensión a otras figuras de asistencia a la persona con discapacidad, previstas en la Ley 8/2021, en las que no se requiere una intervención judicial, como otras medidas de apoyo de naturaleza diferente a la antigua incapacitación judicial (esto es, figuras respecto de las que la propia Ley 8/2021 no ha llevado a cabo en el orden civil la referida equiparación).

2. Deben tenerse en cuenta los problemas derivados de la actuación dispar de los tribunales, que establecen figuras de asistencia a las personas con discapacidad distintas, a pesar de encontrarse en la misma situación, y la disparidad de criterios legislativos.

3. Mientras que en el ámbito fiscal se identifica incapacitación judicial con curatela con facultades de representación, a los mismos efectos en el ámbito de la Seguridad Social se establece un criterio más restrictivo, al exigirse legalmente que las facultades de representación sean «plenas para todos los actos jurídicos».



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

4. La actual regulación hace posible que el hecho de que exista una mayor o menor necesidad de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica no ha de ser necesariamente determinado por una autoridad pública, administrativa o judicial, independiente, sino que puede ser establecido por el propio interesado. La Administración se refiere con ello a las previsiones sobre situaciones de guarda de hecho y a las medidas notariales o autoimpuestas en los supuestos en que intervenga únicamente el contribuyente o su familia o en los que el notario se limite a dejar constancia de las medidas de asistencia decididas por el contribuyente sin intervención judicial alguna.

5. Entiende la Administración que en las situaciones mencionadas anteriormente se vería abocada a efectuar una valoración de las pruebas aportadas por el contribuyente para decidir sobre la pertinencia o no de aplicar un determinado beneficio fiscal. Ello conllevaría, en su criterio, una importante subjetividad e inseguridad jurídica, sin que, dadas las múltiples situaciones que pueden existir, sea posible establecer pruebas tasadas, con lo que aumentarían los litigios en una materia en la que los órganos de gestión e inspección de la Agencia Tributaria carecen de competencia y formación técnica, al ser una materia ajena a la tributaria, atribuida a servicios sociales administrativos especializados –lo que, en su criterio, implicaría, además, duplicar los órganos administrativos competentes para valorar la discapacidad– y a órganos especializados de la Administración de Justicia.

oooOooo

Hora es ya de que pasemos al análisis de la parte que el INFORME dedica a los tributos locales.

«Actuaciones en el ámbito de los tributos locales»

1) **Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)**

Se refiere el INFORME a un caso muy concreto en que medió la actuación del Defensor del Pueblo y que al tiempo de la emisión del INFORME se encontraba en tramitación:

«El Ayuntamiento de Mont-roig del Camp (Tarragona) y la Diputación de Tarragona notificaron, en diciembre de 2020, la existencia de deudas de un



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

inmueble por este procedimiento, de ejercicios anteriores a la adquisición del inmueble en el año 2013 (en concreto los ejercicios 2010 a 2012), y que se ejecutaron contra la devolución del IRPF. El recurso formulado por el deudor fue desestimado partiendo de la obligación legal del artículo 64 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sin que se le notificara previamente la existencia de la deuda al haber sido remitida por la diputación a un domicilio anterior, lo que motivó la ejecución del importe. El procedimiento derivaba de la declaración de fallido del deudor principal en marzo de 2018. La revisión del procedimiento seguido por la Diputación de Tarragona permitió apreciar que se había producido la caducidad del procedimiento, lo que permitió iniciar un procedimiento para revisar la pertinencia de la devolución de las cantidades embargadas»

La problemática en torno al Impuesto sobre Bienes Inmuebles es recurrente como pone de manifiesto su presencia en anteriores informes. Parte de esa problemática tiene su origen en el artículo 64 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que establece la afección del inmueble al pago de la deuda, por lo que se transmite la obligación de pago a los nuevos adquirentes de modo que mediante el procedimiento habilitado al efecto la Administración puede recaudar los impuestos pendientes de cobro cuando se produce la transmisión de la titularidad del inmueble.

También el INFORME recuerda la obligación impuesta a los notarios de que queden reflejados en las escrituras públicas las deudas pendientes de cobro del impuesto, pero lo cierto es que dicha información no siempre se transmite adecuada y verazmente a quienes adquieren un inmueble. Por otra parte, el INFORME deja planteadas algunas dudas sobre si los procedimientos seguidos para el cobro de la deuda garantizan los derechos de los nuevos adquirentes, en particular resulta de especial interés adquirir la certeza de que la Administración ha intentado el cobro con el deudor principal adecuadamente, antes de derivar las obligaciones al nuevo adquirente.

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



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

No menos recurrentes en los informes del Defensor del Pueblo son las menciones a las quejas suscitadas en torno al IIVTNU. Lejos de su desaparición con ocasión de la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre, las quejas han continuado por razón de los efectos temporales asignados al pronunciamiento que ha llegado a que los Tribunales de Justicia se hayan visto obligados a la determinación de la existencia o no de situaciones consolidadas.

Recuerda el INFORME, a la vista de la STS anteriormente y otras posteriores en el mismo sentido, que el IIVTNU no resulta exigible cuando:

- Estaba pendiente de autoliquidación o declaración tanto si había vencido el plazo para realizarla como si no;
- Se encontraba en trámite de recurso o solicitud de rectificación, y el procedimiento no hubiera sido resuelto a la fecha de la sentencia, y,
- Estaba pendiente de pago o autoliquidaciones rectificadas antes del 26 de octubre de 2021, siempre que su rectificación se hubiera solicitado dentro del plazo legal.

Igualmente, el Tribunal Constitucional consideró como situaciones consolidadas las liquidaciones provisionales o definitivas que no hubieran sido impugnadas antes del 26 de octubre de 2021 y las autoliquidaciones cuya rectificación no hubiera sido solicitada conforme al artículo 120.3 de la Ley General Tributaria antes de esa fecha.

Las consideraciones hasta aquí expuestas se efectúan en el INFORME al hilo de una reclamación hecha al Ayuntamiento de Madrid de cuya resolución da cuenta el Defensor del Pueblo en forma un tanto lapidaria: «La reclamación fue resuelta finalmente por el Tribunal Económico Administrativo Municipal el 24 de enero de 2024 estimando las pretensiones, **casi siete años después**» .

El Ayuntamiento de Madrid, se expone en el INFORME, acogió el criterio del Tribunal Constitucional rigurosamente, *«si bien ha acumulado retrasos en la resolución de recursos y solicitudes de devolución de ingresos indebidos vinculados a este impuesto que alcanzan y superan los cinco años, dilatando los procedimientos y viéndose obligado a aplicar intereses de demora a los procedimientos»*



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

La actuación del Defensor del Pueblo fue motivada por la queja de una ciudadana que se vio envuelta en la siguiente situación:

«La ciudadana de referencia había presentado su autoliquidación en noviembre de 2017, acreditando la pérdida de valor del terreno transmitido, pero dado que el ayuntamiento amenazaba con embargarle, pagó y recurrió en reposición. En marzo de 2019 el ayuntamiento desestimó su recurso y en abril del mismo año interpuso reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid. La reclamante falleció y sus herederos continuaron las acciones»

3) Tasas

La aplicación de tarifas distintas a personas empadronadas en un municipio frente a las no empadronadas en ese mismo municipio por la prestación de los mismos servicios municipales, es abordada en el capítulo 9 de la sección II del INFORME, siendo significativo el aumento de las quejas recibidas a lo largo de 2024. Trataremos a continuación de resumir el contenido de dicho capítulo 9 en el que el Defensor del Pueblo se enfrenta a una cuestión de interés como es de la convivencia de dos conceptos como son la tasa y el precio público que, a menudo, coinciden en el curso de las actividades de los Ayuntamientos cuando de la prestación de servicios por los mismos se trata.

«APLICACIÓN DE TARIFAS DISTINTAS A PERSONAS EMPADRONADAS FRENTE A LAS NO EMPADRONADAS, POR LOS MISMOS SERVICIOS MUNICIPALES APLICACIÓN DE TARIFAS DISTINTAS A PERSONAS EMPADRONADAS FRENTE A LAS NO EMPADRONADAS, POR LOS MISMOS SERVICIOS MUNICIPALES»

Habitualmente, se dice en el INFORME, el ámbito en el que se plantean las diferencias tarifarias denunciadas es el acceso a las piscinas o a otras instalaciones deportivas municipales, así como la realización de cursos o actividades deportivas o culturales organizados por los ayuntamientos.

El aumento de las quejas habidas en el 2024 se atribuye a la difusión de la Sentencia del Tribunal Supremo 3567/2023, de 20 de julio, en la que debate central



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

consistía en determinar si es posible el establecimiento, a través de una ordenanza municipal, de una bonificación en las tasas correspondiente a instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, en beneficio exclusivo de las personas empadronadas en el ayuntamiento.

En su análisis, el Tribunal Supremo se plantea dos aspectos:

1.º En cuanto al establecimiento de la bonificación a través de una ordenanza, señala lo siguiente:

«En consecuencia, al tener que existir una previsión normativa de rango legal, no cabría avalar, del modo que hace la sentencia de instancia, que las ordenanzas fiscales pueden fijar, establecer y, a la postre, regular, la aplicación de un beneficio fiscal como el que el Ayuntamiento de Bergara [Gipuzkoa] conforma sobre el criterio del empadronamiento en la medida que no esté previsto en una disposición legal»

2.º En cuanto al efecto de la bonificación en el principio de igualdad, el Tribunal Supremo, indica:

«Este escenario conduce a indagar si el empadronamiento, como criterio o requisito reglamentario para el disfrute de un beneficio fiscal en un tributo local, sintoniza con el principio constitucional de igualdad, que emerge, así, como canon directo de enjuiciamiento. El significado del principio de igualdad, claramente delimitado por la doctrina constitucional, comporta primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable [...].

Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

«para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente» (SSTC 75/83, de 3 de agosto, y 308/1994, de 21 de noviembre).

Más en concreto, como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2015, de 27 de abril, desde la perspectiva del legislador o del poder reglamentario, el principio de igualdad *«impide que puedan configurarse los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria»*. Desde la perspectiva tributaria que analizamos NO CABE ADMITIR COMO PREMISA, QUE UNA PERSONA EMPADRONADA PUEDA SER TRATADA DE FORMA DISTINTA A UNA PERSONA QUE NO LO ESTÁ».

Continuando con la referencia al contenido de la sentencia STS 3567/2023, el INFORME destaca que el Tribunal aporta además el siguiente argumento relevante:

«La motivación económica se encuentra ausente en el presente recurso de casación, toda vez que el argumento que al respecto se ofrece —que las personas empadronadas contribuirían por una doble vía al sostenimiento del servicio (abono de las tasas y contribución mediante el pago de los impuestos municipales)— no puede ser acogido, ante la circunstancia de que los no empadronados también pueden estar sometidos a los tributos locales. La doctrina expresada por el Tribunal Supremo en la resolución del recurso de casación resulta muy claro: Un ayuntamiento no puede establecer



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas»

En consecuencia de los pronunciamientos jurisprudenciales hasta aquí expuestos, el Defensor del Pueblo tramitó las quejas recibidas y dirigió diversas Recomendaciones a los ayuntamientos, a fin de que modificasen las respectivas ordenanzas fiscales sobre tasas municipales, en las que se contemplen beneficios fiscales basados en el lugar de empadronamiento de las personas usuarias. En particular, se dirigieron Recomendaciones a los ayuntamientos de Massalfassar (Valencia), de El Burgo de Osma (Soria), de Los Marines (Huelva), de Villablanca (Huelva), y de Castañeda (Cantabria). Las Recomendaciones dejaban claro que el padrón municipal tiene un valor indiscutible como herramienta de planificación y organización para la prestación de bienes y servicios por parte de las administraciones, pero no debe erigirse en un instrumento de diferenciación ajeno a toda justificación objetiva y razonable.

En el curso de su intervención el Defensor del Pueblo se encontró con que algunas de las quejas recibidas respondían a supuestos en los que las tarifas por el uso de los servicios municipales no tenían la consideración de tasas, **sino que presentaban la configuración propia de los precios públicos**. En bastantes de esos casos, los ayuntamientos entendían que el criterio jurisprudencial comprendido en la referida sentencia del Tribunal Supremo no les afectaba, amparándose en el principio de autonomía local y en la mayor libertad tarifaria que caracteriza la fijación de los precios públicos.

El Defensor del Pueblo se reconoce consciente de las diferencias que existen entre ambos tipos de ingresos de derecho público (tasas y precios públicos). Con independencia de la naturaleza de tributo que caracteriza específicamente a las primeras, la principal diferencia entre ambas figuras responde a la situación competitiva en la que se llevan a cabo las actividades o los servicios, puesto que a través de las tasas se retribuyen aquellos que son realizados por las



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

administraciones locales en régimen de monopolio, mientras que los precios públicos permiten sufragar servicios o actividades que son prestados también por el sector privado. Ahora bien, el hecho de que una y otra figura presenten diferencias en cuanto a su naturaleza jurídica y en cuanto a su regulación, no debe permitir que la fijación de los precios públicos se sitúe más allá del respeto a los principios de no discriminación e igualdad.

La misma doctrina del Tribunal Constitucional que ha sido anteriormente apuntada, se dice en el INFORME, acerca de los límites que impone el principio de igualdad, *debe ser observada en la determinación de los precios públicos, de manera que únicamente resultarían admisibles aquellas diferencias o matices tarifarios que se amparen en justificaciones objetivas y razonables, conforme a criterios y juicios de valor generalmente aceptados*. El Defensor del Pueblo estima, y así lo ha expuesto en diversas resoluciones, que una diferencia tarifaria que únicamente tiene en consideración el lugar de residencia del usuario no se encuentra suficientemente justificada, dado que el dato del empadronamiento nada incide en el servicio que se presta o en la actividad que se realiza.

Tal y como recoge la legislación y ha refrendado el Tribunal Supremo, los datos que acredita el padrón constituyen una parte integrante del supuesto de hecho para la aplicación de una amplia gama de situaciones y relaciones jurídicas. Entre otros aspectos, se constituye como un instrumento para la elaboración del censo real de población, para el ejercicio de derechos de participación pública y para la planificación pública de los servicios necesarios (infraestructuras, viviendas, sanidad, etc.), en función de la población real de cada municipio. En esa misma línea, el Tribunal Supremo ha afirmado que el padrón «es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir a las Administraciones públicas dimensionar los servicios públicos y conocer los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población».

Tampoco resulta aceptable el argumento, esgrimido en algunos casos por los consistorios, de que los vecinos de un determinado municipio sufragan parte de las infraestructuras o de los servicios a través de sus impuestos. Esta pretendida justificación dista de ser admisible por dos razones. En primer lugar, porque las



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

personas no empadronadas también pueden encontrarse sometidas a los tributos locales. En segundo lugar, porque parte de los ingresos que perciben las administraciones locales provienen de las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en los que también contribuyen los ciudadanos y ciudadanas que no residen en ese municipio.

Por todos los razonamientos anteriores, el Defensor del Pueblo dirigió Recomendaciones a varios ayuntamientos, a fin de que eliminasen las diferencias tarifarias contenidas en ordenanzas reguladoras de precios públicos, cuando esas diferencias se hubieren establecido atendiendo al lugar de empadronamiento de los beneficiarios de los bienes o servicios. Entre esos casos, las Recomendaciones se remitieron a los ayuntamientos de Collado-Villalba (Madrid), de Torrejón de Ardoz (Madrid), de Burlada (Navarra), de Pozuelo de Alarcón (Madrid) y de Valladolid.

En coherencia con todo lo expuesto hasta aquí, el Defensor del Pueblo deja constancia de cómo en reiteradas ocasiones ha sostenido que, en principio, todas las personas usuarias de los servicios e instalaciones deportivas municipales tienen que pagar la misma cantidad, como exigencia del principio de igualdad del artículo 14, en conexión con el 31.1 de la Constitución. Eso no significa uniformidad absoluta, pues se admite que exista un trato diferente, como la aplicación de tarifas reducidas o bonificadas, cuando concurren circunstancias que están legalmente previstas y a favor de sectores económicamente desfavorecidos. Ese es el principio general que recoge el artículo 150 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, cuando establece que *«la tarifa de cada servicio público de la corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias»*. Esta regla general no impide, conforme al apartado dos de dicho reglamento, la posibilidad de fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles. Cuando la figura que utiliza la entidad local para determinar el coste de los servicios es una tasa, las exigencias de uniformidad resultan aún más claras que cuando se trata de otros instrumentos como son los precios públicos.



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

Recuerda el Defensor del Pueblo que las tasas gozan de la naturaleza de tributos tal y como establece el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y por ello, el establecimiento de exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales se encuentra sometido al principio de reserva de ley reconocido por su artículo 8. El artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), traslada al ámbito local el citado principio de reserva de ley, al establecer 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».

El artículo 24 del citado texto refundido establece la necesidad de que las tasas respeten el principio de equivalencia. Dispone, a este respecto lo siguiente: «2. *En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida*». Sin perjuicio de la previsión anterior, el apartado 4 señala que «para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas».

En resumen, por todo cuanto se ha venido señalando, resulta evidente que el Defensor del Pueblo es contrario, tajantemente, al establecimiento de tasas por la realización de actividades o servicios municipales, que resulten diferentes atendiendo al lugar de empadronamiento del contribuyente, pues las bonificaciones, subvenciones o ayudas que se reconozcan únicamente pueden atender a la capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas. Idéntico planteamiento se mantiene respecto de los precios públicos,

II. «COLOQUIO»

Tras la exposición, se abre el tiempo para el coloquio produciéndose numerosas intervenciones que por unanimidad apoyan la afirmación del exponente de que los Informes del Defensor del Pueblo cada vez se ocupan con menos intensidad en la divulgación de las actuaciones en materia tributaria, compartiendo en buena medida



FUNDACIÓN PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

las posibles circunstancias determinantes de la ausencia. Algunos de los intervinientes opinaron que de la información recogida en el INFORME se desprende que el menor número de actuaciones en la dicha materia tributaria obedece a la circunstancia que las mismas están pendiente de contestación por parte de las Administraciones tributarias.

Destacaron los intervinientes el interés de las consideraciones del Defensor del Pueblo al respecto de dos «asuntos destacados» citados por él. Se consideran de gran interés las citas de la jurisprudencia acerca del valor que debe atribuirse al empadronamiento, así como las reflexiones sobre la incidencia que tuvo la Ley 8/2021 en el apoyo a las familias de personas con discapacidad en los ámbitos tributario y social. Los asistentes compartieron plenamente, por ser por otra parte un problema cada vez más frecuente a la actual producción normativa, la conclusión del Defensor del Pueblo que estimó que los efectos [negativos] de la dicha Ley 8/2021 no se preveían ni querían por el legislador, antes por el contrario han sido el resultado «de deficiencias en la técnica legislativa o de meros olvidos».

Siendo las 19,30 horas se dio por finalizada la sesión.