



**EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA**  
**ILMO. SR. PRESIDENTE**  
**PLAZA VIRIATO, S/N**  
**49001 ZAMORA**

**Asunto: IBI / devolución pagos indebidos / falta de respuesta / incumplimiento de resolución aceptada en el expediente de queja 1038/2022**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1792/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión al incumplimiento de la Resolución formulada por esta Institución, con fecha 19 de mayo de 2023, dimanante del expediente (1038/2022), que fue dirigida a esa Diputación y en la que se recomendaba lo siguiente:

*“Que por esa Diputación se dirija un nuevo escrito a la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora para solicitar las bases liquidables corregidas del IBI, al efecto de anular las liquidaciones ya emitidas con las bases incorrectas, y simultáneamente practicar las liquidaciones rectificadas a los contribuyentes por los ejercicios no prescritos, procediendo a la devolución de los ingresos indebidamente cobrados que resulten procedentes, una vez realizadas estas operaciones, al haberse reducido el valor catastral del inmueble objeto de esta queja”.*

Al final de la Resolución se le formulaba el ruego de que nos comunicara de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución; siendo asumida por esa Diputación, mediante escrito de fecha 9 de junio de 2023.

Según manifestaciones del autor de la queja, con fecha XXX de diciembre de 2023, por esa Entidad Local se ha remitido a D. XXX una notificación cuyo contenido parece contradecir el sentido de la aceptación de nuestra Resolución de 19 de mayo de 2023.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.



En atención a dicha petición se remitió informe en el cual se hacía constar, por lo que a la resolución de esta queja interesa, lo siguiente:

**Primero.-** «*Que, en fecha XXX, y número XXX, de registro de entrada, en esta Excma. Diputación Provincial de Zamora, la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora, remite informe sobre valores catastrales relativo al bien inmueble de referencia catastral XXX situado en el municipio de XXX (Zamora), en el que manifiesta que “Dicha valoración, no implica modificación de los valores catastrales que constan en la base de datos catastrales, los cuales han alcanzado firmeza”.*»

*Que el Impuesto sobre bienes inmuebles es un tributo en el que las competencias se distribuyen entre dos Administraciones distintas. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por RDL 2/2004, de 5 de marzo, en su art. 77 distribuye dos grandes grupos de funciones: La Gestión Censal y la Gestión Tributaria.*

- *La Gestión Censal, que tiene como cometido esencial la elaboración del Padrón catastral del Impuesto, elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro (Art. 77.5)*

- *La Gestión Tributaria, que comprende fundamentalmente la liquidación, recaudación y revisión de los actos dictados en esta vía, se atribuye por el Art. 77.1 de la LHL, y siempre que se trate de cuotas municipales, a la Administración Tributaria Local.*

**Consecuentemente a la vista de lo expuesto anteriormente, así como, el referido informe sobre valores catastrales relativo al bien inmueble de referencia catastral XXX situado en el municipio de XXX (Zamora), y comprobadas las actuaciones efectuadas por este Servicio en el presente caso, ha de estimarse que se han cumplido todas las formalidades legalmente establecidas, y el mencionado informe, no resuelve en ningún caso, los extremos ya expuestos, sino que justifica la desestimación de la devolución solicitada, al señalar que “Dicha valoración, no implica modificación de los valores catastrales que constan en la base de datos catastrales, los cuales han alcanzado firmeza”.**»

**Segundo.- En el informe emitido por la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora sobre valores catastrales relativos al bien inmueble, con referencia XXX, situado en el municipio de XXX (Zamora), a mayores de lo que se menciona en el apartado anterior, sí que se determinan los valores catastrales y bases liquidable del bien objeto de controversia de los años 2018 a 2023, que se corresponde, en todos ellos, con el importe de XXX euros.**

Llegados a este punto, debemos recordar a esa Diputación que en nuestra Resolución del expediente 1038/2022, de la que deriva esta queja, indicábamos lo siguiente:

**1º.-** Que «*el Tribunal Supremo, en Sentencias de 3 de junio de 2020 (nº 646/2020 recurso 5368/2018 y nº 664/2020 recurso 2607/2018), ha declarado que la*



*irretroactividad de la resolución dictada en el procedimiento de subsanación de discrepancias es solo a efectos catastrales, pero no tributarios.*

*Y viene a considerar el Alto Tribunal que,*

**“El fundamento esencial de nuestra doctrina radica en que, *si bien en el ámbito de la relación catastral, la subsanación de deficiencias se proyecta hacia el futuro (art. 18 TRLCI), no puede afirmarse, en modo alguno, que tal efecto se extienda y traslade como tal a efectos fiscales, esto es, que sea admisible que se determine la base imponible de un impuesto de un modo reconocidamente equivocado (no otra cosa es la subsanación de la superficie de las fincas afectadas), de donde resultarían consecuencias que alteran pilares sustentadores de la imposición:***

**a) *Que la capacidad económica no concuerda con la realidad, pues la base imponible del IBI surge del valor catastral, como magnitud económica que refleja esa manifestación de capacidad de contribuir, pero tal principio ha de partir de la premisa ineluctable de un Catastro correcto y concordante con la realidad, lo que no sucede cuando se mantiene un valor que ya se sabe erróneo para no devolver lo que se ha pagado en exceso -y así lo conoce la Administración-***

*b) (...)*

**c) *Que la devolución de ingresos indebidos admite, dentro del plazo de prescripción, que el reintegro se pueda deber a causas sobrevenidas, y no solamente originarias, de suerte que lo que inicialmente podía ser correcto, en el sentido de ajustado al valor que constaba en el catastro, luego no lo es como consecuencia de la rectificación (221 LGT).***

**d) *Que la resolución adoptada por la autoridad catastral en el procedimiento de subsanación de discrepancias no hubiera sido impugnada por el interesado, tal como indica el auto de admisión, resulta ser aquí un elemento indiferente para la resolución del asunto, toda vez que el acto mencionado resulta favorable al interesado.***

*e) En el escrito de interposición del recurso -y, es de reconocer, en el propio auto de admisión- parece indicarse que las liquidaciones de ambos impuestos eran firmes, razón por la cual sólo sería concebible la devolución de ingresos indebidos en los términos del artículo 221.3 LGT, que se remite al artículo 216 y éste al 217, ambos de la LGT, pero tal alegato constituye una cuestión nueva únicamente mencionada de forma marginal en el expresado auto, por lo que queda extra muros del ámbito objetivo de la casación, pues ni la sentencia lo aborda, ni se denuncia respecto de ésta incongruencia omisiva alguna por parte de la Administración recurrente en casación, ni el acuerdo que se recurría en la instancia, resolutorio del recurso de reposición frente a otro anterior, alude a la existencia de liquidaciones firmes y consentidas, pues su razón de decidir se*



fundada, exclusivamente, en el efecto irretroactivo de la subsanación que, en beneficio del titular del inmueble, provoca la rectificación del valor catastral, ex artículo 18 TRLCI.

De ahí que, en síntesis, la doctrina que cabe extraer del auto de admisión y de las cuestiones interpretativas sobre las que nos interroga son:

a) **El hecho de que el valor catastral resultante de un procedimiento de subsanación de deficiencias (del artículo 18 TRLCI) proyecte sus efectos hacia el futuro en el ámbito puramente catastral no significa que quepa admitir la licitud de una deuda tributaria basada en un valor luego declarado erróneo por la Administración.**

b) **Que el procedimiento de devolución de ingresos indebidos (art. 221 LGT) es idóneo como instrumento jurídico para recuperar el exceso de lo satisfecho por tales impuestos aquí concernidos - IBI y IIVTNU- cuando, por resolución administrativa posterior a su autoliquidación, el valor catastral sobre cuya base se abonaron resulta disconforme con el valor económico o la realidad física o jurídica de la finca.**

c) **Que denegar la devolución de lo abonado en exceso, con el argumento de que los valores catastrales se rectifican sin efectos retroactivos, por aplicación del artículo 18 TRLCI, cuando se es consciente de que, como consecuencia del error fáctico de superficie -y, al reducirse ésta, de valor del inmueble- que ha sido rectificado se ha satisfecho una cuota superior a la debida, quebranta el principio de capacidad económica y, si consta - como aquí sucede-, un término de comparación válido, también el principio de igualdad, siempre que el error que se subsana ya existiera en los periodos a que se refieren los ingresos que se reputan indebidos.»**

Teniendo en cuenta, por tanto, que la subsanación de discrepancias puede tener efectos retroactivos, interesa centrarse en cuál es el procedimiento que deben iniciar los contribuyentes para solicitar la devolución de ingresos indebidos, una vez corregido el valor catastral por Catastro.

A estos efectos el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia nº 281/2022, de 4 de mayo, (recurso 1069/2021), viene a considerar que, ante una liquidación firme no siempre es imperativo acudir a las específicas vías de impugnación del artículo 221.3 de la LGT, es decir, “Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los párrafos a), c) y d) del artículo 216 y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta ley”, para obtener la devolución de ingresos.

Por el contrario, considera que en aquellos supuestos de impuestos de gestión compartida (como el IBI), en los que se haya impugnado un acto censal del mismo y la



resolución de dicha impugnación censal afecte al resultado de la liquidación, el artículo 224.1, párrafo 3º, de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT) permite que se inste la devolución del ingreso indebido directamente mediante el procedimiento de devolución de ingresos indebidos previsto en el artículo 221.1 de indicada norma legal.

Por tanto, plantea el TSJ de Madrid la posibilidad de solicitar directamente la devolución de ingresos indebidos, sin necesidad de iniciar un previo procedimiento especial de revisión. Ello, en el caso de que Catastro haya aceptado la rectificación de errores o la subsanación de discrepancias, indicando que,

**“Baste con recordar la idea de que la avocación a futuro de las modificaciones catastrales derivadas de los procedimientos de subsanación de discrepancias, lo es en el estricto ámbito del catastro, sin que convalide la licitud de las deudas tributarias basadas en un valor luego invalidado por el órgano con competencia catastral.**

Por último, **la invocación por el Ayuntamiento del valor de la seguridad jurídica no se compagina con la negativa a la devolución del exceso indebidamente abonado por la contribuyente en concepto de IBI.** Ante la constancia del error en el valor catastral que había provocado una injustificada alza de la cuota, ALCOBOX acudió al procedimiento y ante el órgano administrativo que podía corregirlo definitivamente, y este así lo hizo, demostrando indubitadamente que las liquidaciones se habían fundado en datos erróneos. **Mantener la procedencia de las liquidaciones cuando ha decaído su fundamento choca con los valores tutelados por dicho principio constitucional”.**

Estamos, pues, ante una interpretación muy favorable para el contribuyente, ya que simplifica los trámites para obtener la devolución. Ello, por un lado, en lo que se refiere al retraso en obtener la devolución, mucho mayor si tiene que iniciarse alguno de los procedimientos especiales de revisión. Y por otro, en cuanto a la sencillez de tal devolución, en contraposición con la dificultad que comporta la elección del procedimiento especial de revisión adecuado para obtener la devolución, teniendo en cuenta la firmeza de la liquidación.»

2º.- Que el Defensor del Pueblo, en Sugerencia de fecha 5 de noviembre de 2021, queja número 21018199, al tratar un asunto de idénticas características al que ahora nos ocupa, realizaba las siguientes consideraciones:

**«7. El Impuesto sobre Bienes e Inmuebles (IBI) es un impuesto de gestión compartida, por lo que los actos derivados de la gestión catastral no son ajenos a la gestión del IBI. Por ello, la diferente valoración catastral de los inmuebles, tanto cuando se reduce como cuando se incrementa su valor, provoca que la Administración municipal deba anular las liquidaciones practicadas y devolver los importes recaudados practicando nuevas liquidaciones conforme a la base imponible que resulte de la nueva valoración catastral, con el límite de la prescripción que pueda afectar a los diferentes**



**ejercicios.** Del mismo modo ocurre cuando se produce el efecto inverso, que se incremente el valor como consecuencia de un procedimiento catastral, como pueda ser el de regularización, que faculta a los ayuntamientos a liquidar los importes no cobrados en los ejercicios no prescritos.

8. **Las sentencias del Tribunal Supremo números 646/2020 y 664/2020, de 3 de junio de 2020, dictan doctrina jurisprudencial basada en el artículo 31 de la Constitución,** ya que se alude directamente al principio de capacidad económica, y al hecho de que el valor catastral supone el reflejo de la capacidad económica del sujeto pasivo del IBI.

En ese sentido las siguientes sentencias sobre la materia alcanzarán un fallo equivalente: **que dentro del plazo de prescripción se admite la devolución de los ingresos indebidamente realizados, por cuanto que el error se debe a causas sobrevenidas, y ello incluso cuando las liquidaciones sean firmes.**

9. De hecho, dichas sentencias disciernen entre el procedimiento catastral y el tributario, impidiendo que el tenor literal del artículo 18.1 del TRLCI (que fue modificado mediante la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, para conferirle efectos retroactivos), que establecía la efectividad de las resoluciones dictadas en su virtud desplegaran efectos catastrales desde el día siguiente, no implica que despliegue también esos efectos en el ámbito tributario local, por cuanto que supondría que la Administración, a sabiendas, mantiene unas liquidaciones que no reflejan el valor catastral corregido del inmueble y, por tanto, obtiene unos tributos que vulneran el principio de capacidad económica.

10. Dicho lo anterior, **esta institución no encuentra obstáculo alguno para que ese ayuntamiento solicite de la Gerencia Regional del Catastro de Madrid las bases imponibles del IBI en los ejercicios no prescritos y que se vieron afectados por la corrección practicada en el procedimiento de subsanación de discrepancias ...../19, ya que esa información es necesaria para poder practicar las liquidaciones correctas, y no existe impedimento para que la gerencia las facilite.**

11. El artículo 65 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (LHL), dispone que la base imponible del IBI estará constituida por el valor catastral del inmueble y, por tanto, su modificación supone que la Administración tributaria debe rectificar las liquidaciones dentro del periodo de prescripción para reflejar dicho valor catastral.

12. El artículo 221.1.b de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reconoce el derecho a la devolución de los ingresos indebidos, ya sea de oficio o a instancia del interesado, cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar resultante de un acto administrativo o una autoliquidación. El punto 5º del mismo artículo



dispone que “en la devolución de ingresos indebidos se liquidarán intereses de demora de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 32 de esta ley”.

**13. Una correcta actuación administrativa exige en este caso adoptar un pronunciamiento favorable sobre la anulación de las liquidaciones practicadas utilizando bases imponibles incorrectas, acordando la devolución de los ingresos indebidamente realizados, a los que se sumarán los intereses devengados.**

**Simultáneamente el ayuntamiento deberá aprobar las nuevas liquidaciones con las bases corregidas.**

**14. Por lo tanto, si la Gerencia Regional del Catastro de Madrid no facilita las bases, con independencia de la causa, de los ejercicios ya corregidos, es un deber de la Administración liquidadora (ese ayuntamiento) solicitar la información necesaria para poder emitir las liquidaciones correctas.»**

Concluíamos el expediente 1038/2022 con una Resolución, dirigida a esa Institución, de fecha 19 de mayo de 2023, en la que se recomendaba lo siguiente:

***“Que por esa Diputación se dirija un nuevo escrito a la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora para solicitar las bases liquidables corregidas del IBI, al efecto de anular las liquidaciones ya emitidas con las bases incorrectas, y simultáneamente practicar las liquidaciones rectificadas a los contribuyentes por los ejercicios no prescritos, procediendo a la devolución de los ingresos indebidamente cobrados que resulten procedentes, una vez realizadas estas operaciones, al haberse reducido el valor catastral del inmueble objeto de esta queja”.***

En este momento esa Administración, como *ut supra* hemos indicado, ya cuenta con las bases liquidables, años 2018 a 2023, para poder dar cumplimiento exacto a nuestra Resolución.

A este respecto, debemos recordar que esa Diputación aceptó nuestra Resolución anterior mediante escrito de fecha 9 de junio de 2023.

Pues bien, habitualmente reflexionamos sobre la importancia de cumplir con los compromisos alcanzados y dar las explicaciones oportunas, ya que ello refuerza la confianza y el vínculo entre el ciudadano y su administración más cercana, en este caso esa Diputación. Entendemos que este compromiso no se agota con la adopción de una postura frente a esta Procuraduría y que esa Administración debe implicarse y adoptar las medidas oportunas para cumplir el compromiso adquirido con la mayor celeridad posible, como medio para recuperar la confianza de los ciudadanos. No debemos pasar por alto que, por ejemplo, el diccionario panhispánico del español jurídico de la RAE, define el concepto aceptar en los siguientes términos: “aprobar o atenerse al contenido de una determinada norma, proyecto o **decisión**”.



Cumpliendo las resoluciones previamente aceptadas es, a nuestro juicio, la única forma en que esa Diputación cumple con los cánones de la buena administración que se mencionan en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, y en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

Además del derecho a una buena administración que, hasta el momento y en cuanto afecta al caso objeto de esta queja, consideramos que no está siendo respetado por esa Entidad provincial, también debemos recordar algunos de los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de buena fe, confianza legítima o responsabilidad por la gestión pública.

En efecto, la citada norma en su artículo 3.1e), dentro de la rúbrica de principios generales, dispone:

*“1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

***Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:***

***e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”.***

Conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2010, *“Sobre la cuestión relativa a la infracción de la confianza legítima, si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado”.*

A mayor abundamiento, **este principio**, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, **de la confianza legítima de los ciudadanos, exige que la actuación de las Administraciones Públicas, una vez que se ha comprometido en un determinado sentido, no debe ser alterada, salvo una imposibilidad manifiesta, cosa que ahora ya no sucede**, y siempre dando las explicaciones a los ciudadanos.

De igual modo, la misma norma, en su artículo 140, principios de las relaciones interadministrativas, dispone en su apartado 1 a), lo siguiente:

*“1. Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:*



*a) Lealtad institucional”.*

La lealtad institucional, entre otras manifestaciones, exige la cooperación de las Administraciones en aras del interés superior general y actuar respetando los acuerdos y cumpliendo los compromisos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**ÚNICA: Que por esa Diputación se proceda a anular las liquidaciones en concepto de IBI ya emitidas con las bases incorrectas, y simultáneamente a practicar las liquidaciones rectificadas a los contribuyentes por los ejercicios no prescritos, procediendo a la devolución de los ingresos indebidamente cobrados que resulten procedentes, una vez realizadas estas operaciones, al haberse reducido el valor catastral del inmueble objeto de esta queja.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López