

TIRANT TRIBUTARIO

*Directores:*

**JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ**

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada*

**JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA**

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada*

*Consejo científico:*

**ANTONIA AGULLÓ AGÜERO**

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat Pompeu Fabra*

**IGNACIO CORRAL GUADAÑO**

*Jeefe de Estudios de la Escuela de Hacienda Pública*

**RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO**

*Magistrado del Tribunal Supremo*

**AMPARO NAVARRO FAURE**

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante*

# PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

—Análisis sistemático de la Ley 11 /2021, de 9 de julio—

Coordinadores:

**JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ**

**JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA**

**tirant lo blanch**

Valencia, 2022

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

Copyright © 2022

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com) (<http://www.tirant.com>).

**Autores:**  
**JOSÉ MANUEL ALMUDÍ CID**  
**DOMINGO CARBAJO VASCO**  
**ANTONIO DAMAS SERRANO**  
**ERNESTO ESEVERRI MARTÍNEZ**  
**MARÍA GARCÍA CARACUEL**  
**ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ**  
**JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ**  
**ANTONIO MARÍA LÓPEZ MOLINO**  
**JUAN JESÚS MARTOS GARCÍA**  
**LUIS MOCHÓN LÓPEZ**  
**JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA**  
**ANTONIO JOSÉ RAMOS HERRERA**

© AA.VV.

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELEFOS: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
<http://www.tirant.com>  
Librería virtual: <http://www.tirantes.com>  
DEPOSITO LEGAL: V-3118-2022  
ISBN: 978-84-1130-791-8  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.  
Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

# Índice

Abreviaturas ..... 19

## Capítulo Primero

### LA LLAMADA LEY DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL. UNA NUEVA LEY "OMNIBUS" CON FINALIDAD RECAUDATORIA QUE LIMITA DERECHOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ

I. IDEAS PREVIAS: SENTIDO Y ALCANCE DE LA L. 11/2021 .....	23
II. EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA. LA CASA POR EL TEJADO .....	29
III. MODIFICACIONES QUE INTENTAN COMBATIR EL FRAUDE FISCAL .....	33
IV. MODIFICACIONES QUE AFECTAN A PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES CONTRARIOS A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA .....	48
V. OTRAS MODIFICACIONES EN LEYES TRIBUTARIAS: ¿MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE O CON EXCLUSIVO INTERÉS RECAUDATORIO? .....	65
VI. A MODO DE CONCLUSIONES .....	78

## Capítulo Segundo

### MODIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN E INSPECCIÓN TRIBUTARIA

ERNESTO ESEVERRI MARTÍNEZ

PRELIMINAR .....	85
I. LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN DOMICILIO .....	87
1. Introducción .....	87
2. La actuación administrativa o el procedimiento tributario previo a su instrucción formal .....	95
3. Los "hallazgos casuales" obtenidos tras la entrada a domicilio .....	97
II. UNA NUEVA FORMA DE CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO INICIADO MEDIANTE DECLARACIÓN .....	100
III. NUEVO SUPUESTO DE SUSPENSIÓN DEL PLAZO DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN TRIBUTARIA .....	103
1. El sentido de la reforma .....	103
2. Conflicto de competencias y conciliación de posiciones administrativas .....	107
3. La motivación de esta causa de suspensión del procedimiento inspector .....	108
IV. EL INFORME AMPLIATORIO AL ACTA DE DISCONFORMIDAD: DE GARANTÍA DEL CONTRIBUYENTE A FACULTAD DEL ÓRGANO DE INSPECCIÓN .....	111

2.3. Comentarios.....	395
2.3.1. Causas para la alteración legislativa.....	395
2.3.2. La introducción en la valoración de los inmuebles del concepto de "valor de referencia". Cuestiones generales.....	408
2.3.3. Alteraciones en la base imponible del ITP y AJD.....	409
3. Cambios en el artículo 314 de la Ley del Mercado de Valores.....	411
3.1. Nota previa.....	411
3.2. Cuestiones generales.....	412
3.3. La disposición modificada.....	413
3.4. Comentarios.....	415
3.4.1. Causas para la alteración legislativa.....	415
3.4.2. Cambios en la redacción del artículo 314 LMV.....	416
3.5. Conclusiones generales.....	420
3.5.1. Introducción.....	420
3.5.2. Reflexiones finales.....	422

**Capítulo Noveno**  
**MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL FRAUDE CON IMPACTO INTERNACIONAL**

Especial referencia a la Transposición parcial de la Directiva Antielusión (ATAD) y la Equiparación Fiscal de las Exchange-Trade Funds (EFTS)

ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ

I. INTRODUCCIÓN.....	425
II. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2016/1164 (ATAD) AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. UNA REVISIÓN CRÍTICA.....	427
1. La Directiva antielusión. Una breve referencia a su contexto, contenido y alcance.....	427
2. La prohibición general de abuso como principio general del Derecho de la Unión. Interpretación del TJUE y su incidencia sobre ATAD y las normas internas de transposición.....	431
3. La transposición parcial de ATAD en la Ley 11/2021. Una mención a las medidas anti-elusión ausentes.....	434
4. La controvertida transposición implícita de la cláusula general contra las prácticas abusivas (GAAR) en la Ley 11/2021.....	440
III. NOVEDADES EN EL RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL EN EL IS E IRPF TRAS SU MODIFICACIÓN POR LA LEY 11/2021.....	447
1. Definición de entidades transparentes. Especial referencia a la incorporación de los establecimientos permanentes.....	449
2. La imputación de rentas y su cuantificación.....	452
3. TFI y corrección de la doble imposición.....	459
4. Las excepciones a la norma de transparencia. La cláusula de escape de actividad económica.....	463
IV. MODIFICACIONES EN LA TRIBUTACIÓN DE SALIDA EN EL IS E IRNR.....	463

1. Ámbito de aplicación. Delimitación de las operaciones sujetas.....	468
2. El nuevo mecanismo de fraccionamiento del pago, intereses y garantías.....	470
3. Valoración y cláusula del "step-up".....	476
4. Particularidades de la tributación de salida en el IRNR.....	477
V. LOS FONDOS Y SOCIEDADES DE INVERSIÓN COTIZADOS EN EL IRPF. LA INAPLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DIFERIMIENTO POR TRASPASOS A LOS EFTS EXTRANJEROS.....	478
VI. CONCLUSIONES.....	482

**Capítulo Décimo**  
**JURISDICCIONES NO COOPERATIVAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL TRAS LA LEY 11/2021**

Juan Jesús Martos García

I. INTRODUCCIÓN.....	487
II. DE LOS PARAÍSO FISCALES A LAS JURISDICCIONES NO COOPERATIVAS.....	489
III. JURISDICCIONES NO COOPERATIVAS HASTA QUE NO SE APRUEBE LA NUEVA LISTA. DE NUEVO EL REAL DECRETO 1080/1991.....	491
IV. CONSECUENCIAS DEL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS PARA ACTUALIZAR LA LISTA.....	496
1. Motivación de la inclusión de cada territorio o régimen preferencial.....	496
2. Previsibilidad y seguridad jurídica.....	497
V. CRITERIOS CONFORME A LOS QUE SE PODRÍA ACTUALIZAR LA LISTA.....	500
1. Territorios y países.....	500
1.1. Transparencia.....	500
1.2. Ausencia de actividad económica real.....	514
1.3. La existencia de baja o nula tributación.....	518
2. Regímenes fiscales perjudiciales.....	525
2.1. OCDE.....	526
2.2. Unión Europea.....	528
VI. CONCLUSIONES.....	530

**Capítulo Undécimo**  
**MODIFICACIONES EN LA NORMATIVA CATASTRAL**

Luis Mochón López

I. INTRODUCCIÓN.....	539
II. PRECEPTOS QUE SE MODIFICAN CON UN ALCANCE ESENCIALMENTE SEMÁNTICO.....	540
III. EXCURSO SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS CATASTRALES: LOS PROCEDIMIENTOS Y OBLIGACIONES FORMALES CATASTRALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSEGUIR QUE EL CATASTRO RECOJA LA REALIDAD INMOBILIARIA.....	540

IV. MODIFICACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE INCORPORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES Y SUS ALTERACIONES EN EL CATASTRO .....	549
1. Modificaciones en el procedimiento de incorporación mediante declaraciones, comunicaciones y solicitudes .....	550
1.1. Procedimiento de incorporación mediante declaraciones .....	550
1.2. Procedimiento de incorporación mediante comunicaciones .....	555
1.3. Procedimiento de incorporación mediante solicitudes .....	565
1.4. Eficacia temporal de los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración, comunicación y solicitud .	565
2. Modificaciones en el procedimiento de inspección catastral	565
3. Modificaciones en el procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación .....	566
4. Modificaciones en el procedimiento de regularización catastral .....	570
V. CONCLUSIONES .....	571
<b>Capítulo Duodécimo</b>	
<b>LA MODIFICACIÓN DE DIVERSAS NORMAS TRIBUTARIAS Y EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL JUEGO</b>	
ANTONIO JOSÉ RAMOS HERRERA	
I. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO Y EN EL IMPUESTO GENERAL INDIRECTO CANARIO .....	576
1. La modificación introducida en la responsabilidad tributaria del Impuesto sobre el Valor Añadido .....	576
2. La matización del alcance y de la naturaleza de los incumplimientos de las obligaciones específicas del régimen del grupo de entidades en el Impuesto sobre el Valor Añadido .....	578
3. La ampliación de la responsabilidad subsidiaria del pago de la deuda tributaria correspondiente a la salida o abandono de bienes de depósitos distintos de los aduaneros .....	580
4. Las modificaciones efectuadas en el Impuesto General Indirecto Canario con la finalidad de acercar su régimen jurídico al del Impuesto sobre el Valor Añadido .....	582
II. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN, CARBÓN Y ELECTRICIDAD .....	584
1. La clarificación del concepto de depósito fiscal en el ámbito de los Impuestos Especiales de fabricación .....	584
2. La existencia de diferencias en menos de productos objeto de Impuestos Especiales de fabricación y la tenencia, con fines comerciales, de bebidas alcohólicas o de labores del tabaco que no cumplan los requisitos establecidos: dos nuevos supuestos de infracciones .....	584
3. La tipificación de dos nuevas infracciones tributarias en los Impuestos Especiales de fabricación, carbón y electricidad por el incumplimiento de los requisitos y de las condiciones en la aplicación de determinados beneficios fiscales .....	585

4. La modificación de los límites oficiales de emisiones de CO2 que se utilizan para determinar los tipos impositivos aplicables en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte .....	587
III. LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS CON LA FINALIDAD DE EVITAR DISCREPANCIAS CON EL DERECHO COMUNITARIO Y REFORZAR LAS MEDIDAS ANTIELUSIÓN .....	588
IV. EL RECONOCIMIENTO DEL DENOMINADO PRINCIPIO DE <i>DEGGENDORF</i> EN LA RECUPERACIÓN DE AYUDAS DE ESTADO QUE AFECTEN AL ÁMBITO TRIBUTARIO .....	589
1. La modificación introducida en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para la recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario .....	589
2. La necesaria modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, para la adecuación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo, contenidas en la Comunicación C(2004) 43 de la Comisión Europea .....	591
V. LAS MODIFICACIONES DE LA REGULACIÓN DEL JUEGO CON EL OBJETIVO DE COMBATIR EL FRAUDE EN EL ENTORNO DE SUS ACTIVIDADES .....	593
1. El establecimiento de mecanismos para la prevención y la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas .....	593
2. La ampliación del listado de entidades a las que la Comisión Nacional de Juego puede efectuar requerimientos de información y el nuevo compromiso de los operadores habilitados consistente en la elaboración y la aplicación de un manual de prevención de lucha contra el fraude .....	595
3. La modificación y el establecimiento de determinados tipos de infracciones .....	596
4. La especial colaboración de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A., y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles con la Administración Tributaria del Estado .....	597
VI. LA LIMITACIÓN EN LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS DE PAGO EN EFECTIVO PARA HACER FRENTE A DETERMINADOS COMPORTAMIENTOS DEFRAUDATORIOS .....	598
1. La limitación del uso de medios de pago en efectivo en determinadas operaciones económicas .....	598
2. La modificación del procedimiento sancionador del régimen de limitaciones de pago en efectivo .....	600
VII. LA MODIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRABANDO Y LA NORMATIVA PARA EL CONTROL Y SANCIÓN SOBRE EL TABACO CRUDO .....	602
1. La modificación de la infracción administrativa de contrabando .....	602
2. Medidas legislativas para la prevención y la represión del comercio ilegal del tabaco crudo .....	602

# Capítulo Undécimo

## MODIFICACIONES EN LA NORMATIVA CATASTRAL

LUIS MOCHÓN LÓPEZ  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Granada*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. PRECEPTOS QUE SE MODIFICAN CON UN ALCANCE ESENCIALMENTE SEMÁNTICO. III. EXCURSO SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS CATASTRALES: LOS PROCEDIMIENTOS Y OBLIGACIONES FORMALES CATASTRALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSEGUIR QUE EL CATASTRO RECOJA LA REALIDAD INMOBILIARIA. IV. MODIFICACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE INCORPORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES Y SUS ALTERACIONES EN EL CATASTRO. 1. Modificaciones en el procedimiento de incorporación mediante declaraciones, comunicaciones y solicitudes. 1.1. Procedimiento de incorporación mediante declaraciones. 1.2. Procedimiento de incorporación mediante comunicaciones. 1.3. Procedimiento de incorporación mediante solicitudes. 1.4. Eficacia temporal de los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración, comunicación y solicitud. 2. Modificaciones en el procedimiento de inspección catastral. 3. Modificaciones en el procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificaciones. 4. Modificaciones en el procedimiento de regularización catastral. V. CONCLUSIONES. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

El art. decimocuarto de la Ley 11/2021 modifica, en diversos aspectos y con distinto alcance, la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), cuyo texto refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Probablemente, las de mayor calado son aquellas vinculadas al valor de referencia, que se analizan en el capítulo sexto de esta obra al que se realiza la oportuna remisión.

En este capítulo se procederá a detallar el resto de las modificaciones operadas en la citada normativa catastral, contextualizándolas y reseñando su significado. Como se verá, también se relacionan en gran medida con el valor de referencia.

## II. PRECEPTOS QUE SE MODIFICAN CON UN ALCANCE ESENCIALMENTE SEMÁNTICO

Algunos preceptos se modifican a fin de introducir alguna corrección semántica, sin que, por sí solos, tengan un mayor desarrollo regulatorio.

Así, la letra e) del art. 14.1 de la LCI, relativo al procedimiento de incorporación mediante comunicaciones, se rectifica a los solos efectos de sustituir la referencia al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente por la del "Ministerio competente en materia de agricultura, alimentación y medio ambiente".

También puede reseñarse la nueva redacción del art. 3.1 de la LCI en la que, a la hora de enumerar los elementos que configuran la descripción catastral de los bienes inmuebles, se sustituye la expresión "valor de referencia de mercado" por la de "valor de referencia". Ahora bien, esta nueva terminología responde a un cambio mucho más profundo y trascendente, ya que, como se ha visto en el capítulo sexto precedente, el alcance y significado del "valor de referencia" difiere del preexistente "valor de referencia de mercado".

Baste en este momento con reseñar que en su denominación se suprime su adjetivación "de mercado". Con ello, probablemente, se quiere resaltar que se trata un concepto nuevo y radicalmente distinto del de "valor real" que se venía utilizando en el ámbito de los impuestos patrimoniales y que se solía equiparar al valor de mercado.

El resto de las modificaciones de la LCI giran en torno a la regulación y efectos temporales de los procedimientos catastrales. Por ello, resulta procedente exponer brevemente un resumen de ellos y de su problemática.

## III. EXCURSO SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS CATASTRALES: LOS PROCEDIMIENTOS Y OBLIGACIONES FORMALES CATASTRALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSEGUIR QUE EL CATASTRO RECOJA LA REALIDAD INMOBILIARIA

Indica el art. 12 de la LCI que los procedimientos catastrales tienen naturaleza tributaria, por lo que serán revisables de conformidad con lo dispuesto en la Ley General Tributaria (LGT). También señala que "los actos resultantes de los procedimientos de incorporación serán motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho. Cuando el acto incluya la determinación de un nuevo valor catastral, éste se motivará mediante la expresión de la ponencia de

la que traiga causa y, en su caso, de los módulos básicos de suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo o paraje, el valor tipo de las construcciones y de las clases de cultivo, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles".

Ahora bien, para una correcta comprensión de los procedimientos establecidos en la LCI y, por tanto, de sus modificaciones, es necesario tener presente cuales han sido las deficiencias de la regulación preexistente y, por tanto, las principales líneas que justifican estas modificaciones. En este sentido y como se reconocía en la Exposición de Motivos de la primigenia LCI (Ley 48/2002), los principios rectores del Catastro quedaron unidos a diversas leyes reguladoras de distintas figuras tributarias. Acontociendo, también, que la citada norma fue la primera en una larga sucesión histórica que volvió a regular el Catastro de forma autónoma.

Por tanto, resulta conveniente remontarse a la redacción original de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Pues bien, en ella los preceptos de cabecera de los procedimientos catastrales eran sus arts. 69 y 70.

De conformidad con el primero de los artículos citados, "los valores catastrales... se fijan a partir de los datos obrantes en los correspondientes Catastros inmobiliarios. Dichos valores catastrales podrán ser objeto de revisión, modificación o actualización, según los casos, en los términos previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la presente Ley, respectivamente".

A continuación, el art. 70 ordenaba el procedimiento de fijación de los valores catastrales en unos términos comparables al actual procedimiento de valoración colectiva general (art. 29 LCI). Unido a este se encontraba el procedimiento de revisión, pues los valores catastrales debían ser revisados cada ocho años; para lo cual había que tramitar idéntico procedimiento. Aunque se regulaban como procedimientos diferenciados, pueden entenderse como sinónimos. Así, el procedimiento de fijación haría referencia a la primera revisión de los valores catastrales tras la entrada en vigor de la citada Ley 39/1988; las sucesivas se sustanciarían a través del procedimiento de revisión. Ahora bien, como los inmuebles contaban ya con un valor catastral previo, la fijación se asimilaba a la revisión.

Por su parte, el art. 71 de la Ley 39/1988 recogía con la denominación "modificación" el antecedente del presente procedimiento de valoración colectiva de carácter parcial.

Por último, el art. 72 de la indicada Ley regulaba la actualización del valor catastral por la aplicación de coeficientes legales aprobados por las leyes de presupuestos generales del Estado. Ahora bien, en este caso no



se está realmente ante una modificación sustancial del valor catastral sino ante una mera actualización de su importe, aplicando los referidos coeficientes, por lo que no se requiere una nueva notificación del valor catastral (art. 102.3 de la LGT). Con una sistemática más correcta, la actual Ley del Catastro sigue manteniendo, con diversas modificaciones, esta actualización (art. 32 de la LCI) pero no se refiere a ella como un procedimiento de incorporación al Catastro.

Paradójicamente la normativa no establecía ningún procedimiento específico para la incorporación al Catastro de los nuevos bienes inmuebles—que resulten de la actividad del mercado inmobiliario (nuevas construcciones, segregaciones, etc.)— o para reflejar sus modificaciones intrínsecas.

La única referencia a esta cuestión, en la redacción original de la indica Ley 39/1988, era la contenida en los apartados 2 y 3 de su art. 77 cuya redacción indicaba que “2. En los casos de construcciones nuevas, los sujetos pasivos estarán obligados a formalizar las correspondientes declaraciones de alta dentro del plazo que reglamentariamente se determine.

Asimismo, los sujetos pasivos estarán obligados a comunicar las variaciones que puedan surgir por alteraciones de orden físico, económico o jurídico concernientes a los bienes gravados, formalizándolas dentro del plazo que reglamentariamente se determine.

3. La Inclusión, exclusión o alteración de los datos contenidos en los Catastros, resultantes de revisiones catastrales, fijación, revisión y modificación de valores catastrales, actuaciones de la inspección o formalización de altas y comunicaciones, se considerarán acto administrativo, y conllevarán la modificación del Padrón del impuesto. Cualquier modificación del Padrón que se refiera a datos obrantes en los Catastros requerirá, inexcusablemente, la previa alteración de estos últimos en el mismo sentido.”

Esta normativa resultaba claramente insuficiente. Al no establecerse ningún procedimiento específico para la incorporación al Catastro de los nuevos bienes inmuebles o sus modificaciones, era necesario acudir a los trámites previstos para la fijación de los valores catastrales regulados en el citado art. 70; que venía a actuar como el procedimiento tipo o modelo en el ámbito catastral, del cual se colgaban el resto. Ello se debió a que la única regulación existente para fijar el valor catastral era la recogida en el mencionado precepto.

Probablemente esta ausencia pudo venir motivada por la doble fase existente para asignar el valor catastral a un concreto inmueble. Y es que, dejando aparte la delimitación del suelo urbano, el mencionado precepto

establecía dos hitos administrativos muy claros. Una primera fase de valoración colectiva que concluía con la aprobación de la ponencia de valores. La segunda abarcaba las operaciones necesarias para aplicar esa ponencia a cada inmueble y culminaba con la notificación del valor catastral individualizado. Esta dualidad podría permitir considerar que este procedimiento tenía un alcance general, ya que bastaría con “desarrollar” los trámites adecuados para cada caso.

Esto es, si se estaba ante un procedimiento cuyo objetivo fuese incorporar un nuevo inmueble o una alteración de este al Catastro bastaría con tramitar solo la segunda fase de ese procedimiento amplio; es decir, solo se desplegarían las actuaciones necesarias para notificar el valor catastral individual pero no las relativas a la aprobación de la ponencia de valores.

Ahora bien, los citados procedimientos de fijación y revisión no resultaban adecuados para reflejar la incorporación de los nuevos bienes inmuebles o sus modificaciones; ya que se trata de procedimientos que responden a distintos presupuestos y finalidades. En efecto, una cosa es proceder a fijar (o revisar) el valor catastral de los inmuebles comprendidos en un determinado ámbito territorial, a fin de adaptarlo a una nueva normativa urbanística o para que reflejen adecuadamente las circunstancias extrínsecas que le afectan (en particular, la evolución del mercado inmobiliario desde su anterior fijación) y otra, muy distinta, es asignar el valor catastral a un inmueble que se ha promovido o que cuenta con una nueva realidad intrínseca (en particular, por haberse modificado o alterado por la dinámica inmobiliaria o porque el Catastro no recoge adecuadamente sus características).

En particular, ha de resaltarse que en los procedimientos de fijación o revisión era necesaria la tramitación de una ponencia de valores, ya que se trata de volver a valorar los inmuebles de un determinado ámbito territorial. En cambio, en los otros supuestos no lo era, ya que lo que se perseguía era insertar esos nuevos inmuebles o sus modificaciones en una valoración catastral cuyos parámetros generales existían previamente y que, precisamente, se encontraban definidos en la ponencia de valores vigente cuando aconteció el evento inmobiliario en cuestión.

Igualmente, y de forma muy conectada a lo anterior, resulta que los efectos temporales del nuevo valor catastral no tienen que ser los mismos en un caso u otro. En los procedimientos de fijación o revisión, los primeros debían ser de futuro y que se proyectasen tras la notificación del nuevo valor catastral. Ha de tenerse presente que, en esta hipótesis, se estaría



en presencia de un tracto sucesivo en la valoración catastral, por lo que el nuevo valor solo podrá tener efectividad tras su notificación

En cambio, en el segundo supuesto lo que se trata es de valorar un inmueble promovido o modificado y que, por tanto, o no cuenta con valor catastral o este no refleja su nueva realidad intrínseca. En esta hipótesis el juego de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad no es tan intenso, por lo que no exigen que los efectos del nuevo valor catastral sean de futuro. Por el contrario, el principio de capacidad económica jugaría en sentido contrario, de forma que resulta razonable que esa valoración produzca efectos desde el momento en el cual haya acontecido el evento en cuestión.

Sin embargo, la inexistencia de un procedimiento específico para la incorporación al Catastro de los nuevos bienes inmuebles o para reflejar sus modificaciones intrínsecas motivó que fuese necesario acudir a los trámites previstos en el procedimiento de fijación o revisión del art. 70 de la Ley 39/1988; en cuyo apartado 5 se indicaba que *“los valores catastrales resultantes de las mismas deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto dichos valores”*.

Esta última cuestión generó bastantes conflictos<sup>1</sup>, ya que la Administración entendía que la eficacia temporal del valor notificado en los procedimientos tramitados para incorporar al Catastro un inmueble promovido o modificado se debía referir al momento de la producción del evento, mientras que los interesados consideraban que esos efectos tenían que demorarse al ejercicio siguiente al de la notificación.

Pues bien, esta cuestión es la que ha motivado y sigue motivando, en gran medida, las distintas modificaciones normativas. No es necesario referirse a todas ellas, que han sido muchas y muy seguidas en el tiempo, basta con indicar los hitos más señalados.

En primer lugar, ha de indicarse que a partir de la Ley 13/1996, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se puede considerar que el citado precepto pasó a recoger la existencia de un

<sup>1</sup> No es este el sitio para diseccionar toda la polémica que existió en su momento. Baste con indicar dos buenos ejemplos, como lo son las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 noviembre 1997, Recurso de casación en interés de la Ley 7025/1995 (TOL5.143.302) y de 16 septiembre 2000, Recurso de casación en interés de la Ley 8565/1999 (TOL1.701.367).

procedimiento propio para la incorporación de bienes inmuebles o para reflejar sus modificaciones. A su vez, las Exposiciones de Motivos del Real Decreto-Ley 5/1997 y de la Ley 53/1997 se refirieron a este procedimiento llamándole de modificación individual de valor.

Así, el segundo párrafo del art. 77.3 de la Ley 39/1988 (en su redacción dada por la Ley 13/1996) estableció que *“las modificaciones que se introduzcan en los datos obrantes en los catastros inmobiliarios a consecuencia de las alteraciones físicas, jurídicas o económicas que experimenten los bienes inmuebles y que no se deriven de los procedimientos de revisión o modificación catastral a que se refieren los artículos 70 y 71 de esta Ley, se notificarán a los interesados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992...”*

Esa referencia a la notificación de conformidad con la Ley 30/1992, conjuntamente con la regulación primigenia de un procedimiento de subsanación de discrepancias<sup>2</sup> entre los datos catastrales y la realidad inmobiliaria no debidas al incumplimiento de deber de declarar (art. 77.4) y cuyos efectos se establecieron en *“el padrón del periodo impositivo inmediato siguiente”*, permiten considerar que la intención del legislador en 1996 era la de establecer que la efectividad de procedimiento para la incorporación de bienes inmuebles o para reflejar sus modificaciones cuando existía un incumplimiento de los deberes de declaración se fijaba en el momento de producción del evento en cuestión.

No obstante, esta mención no se estableció de forma explícita hasta otra reforma de este precepto (art. 77.3) realizada por la Ley 50/1988 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la que se indicaba que *“las modificaciones... se notificarán a los interesados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992... y sin que sea de aplicación, a tal efecto, lo previsto en el apartado 4 del artículo 70 citado”*.

El siguiente hito normativo al que hay que referirse es la reforma de la Hacienda local de 2002 con la aprobación de la primera Ley que regula el Catastro de forma diferenciada y específica (Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario). Si bien es cierto que con algunas deficiencias, en esta normativa se regulan de forma diferenciada los procedimientos de valoración catastral de los inmuebles comprendidos en un determinado ámbito territorial, a fin de adaptarlo a una nueva normativa urbanística o para que reflejen adecuadamente las circunstancias extrín-

<sup>2</sup> Que constituye el germen del actual procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación del art. 18 de la LCI.

secas que les afectan y los procedimientos para reflejar en el Catastro los nuevos inmuebles promovidos o en los que hayan acontecido alteraciones intrínsecas o aquellos que no estén correctamente recogidos en él.

Esta diferenciación se recogía, implícitamente y de forma no muy clara, en el art. 4.1 de la citada Ley, que disponía que "la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, ... se realizará mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- a) *Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.*
- b) *Subsanación de discrepancias.*
- c) *Inspección catastral.*
- d) *Valoración."*

Pues bien, los procedimientos iniciados mediante declaraciones, comunicaciones y solicitudes tenían como finalidad la de trasladar al Catastro los nuevos inmuebles promovidos o en los que hayan acontecido alteraciones intrínsecas. A través del de inspección catastral también se perseguiría que los inmuebles quedaran correctamente reflejados en el indicado registro, pero debido a la regularización catastral realizada por la Administración. En estos casos la efectividad del nuevo valor catastral se fijó, respectivamente, desde "el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifique" y desde "el día siguiente a aquel en que se produjo el hecho, acto o negocio a que se refieren dichas actuaciones" (arts. 5.6 y 7.4 de la Ley 48/2002).

Por su parte, la finalidad del procedimiento de subsanación de discrepancias era la de establecer un mecanismo que permitiera corregir las discrepancias del Catastro con la realidad inmobiliaria cuando el origen de esa disonancia no se debiera al incumplimiento del deber de declarar o comunicar. En este procedimiento, siguiendo la estela del art. 77.4 de la Ley 39/1988 (en su redacción dada por la Ley 13/1996), los efectos temporales del nuevo valor catastral se establecieron "desde el día siguiente a la fecha en que se acuerde".

Por último, la conceptualización de los procedimientos de valoración no era tan unívoca. En este sentido, el art. 10.1 de la citada Ley 48/2002 indicaba que "el valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada".

Así, la determinación del valor catastral en esta fase "individualizada" se realizaría a través de los procedimientos de declaración, comunicación y solicitud, inspección catastral o de subsanación de discrepancias. Por ello el art. 10.4 indicaba que toda incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario practicada en virtud de los procedimientos reseñados, "cuando sea necesario, la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado de acuerdo con sus nuevas características. Dicho valor catastral se determinará mediante la aplicación de la ponencia de valores vigente..."

Por su parte, los procedimientos de valoración colectiva serían herederos de los anteriores procedimientos de fijación o revisión del valor catastral. Por ello, en ellos se establecía, con carácter general, la dualidad de fases valorativas (colectiva, con carácter general, la dualidad de individual, con la valoración de cada inmueble incluido en el correspondiente ámbito territorial). Igualmente, la efectividad del nuevo valor catastral se proyectaba hacia el futuro ("el día uno de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación").

Ha de indicarse que la actual normativa catastral, aunque sigue esta es-tela, no recoge literalmente esa estructura de los procedimientos catastrales. Así, resulta que el Título II de la actual LCI tiene por denominación "de la formación y mantenimiento del catastro inmobiliario". Su primer Capítulo hace referencia a los "procedimientos de incorporación". Su primer Capítulo claraciones, comunicaciones y solicitudes, subsanación de discrepancias y rectificación, inspección catastral y valoración (art. 11.2 de la LCI). Posteriormente, la LCI dedica un Capítulo a cada uno de estos procedimientos. Ad. tercera de la LCI).

Como se observa, el procedimiento de valoración se coloca en un plano de igualdad al resto de procedimientos de incorporación. Y es que, a través de él se podrán regularizar los datos obrantes en el Catastro, mediante la incorporación de los inmuebles y sus modificaciones que durante su tramitación se ponga de manifiesto que no están correctamente reflejados. Sin embargo, la finalidad esencial de este procedimiento no se circunscribe a esa labor de "regularización" de concretos inmuebles, cuya realidad intrínseca ha variado o no estaba correctamente recogida; sino que radica en la adecuación del valor catastral de una pluralidad de inmuebles cuando "se pongan de manifiesto discrepancias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias" (art. 28.2 de la LCI). Como se puede colegir, esa modifica-

ción urbanística u otras circunstancias<sup>3</sup> hacen referencia a circunstancias extrínsecas de los inmuebles afectados por el procedimiento de valoración.

Por estas razones, se considera que sería más correcto no englobar los procedimientos de declaraciones, comunicaciones y solicitudes, subsanación de discrepancias y rectificación, inspección catastral y valoración en una misma y única categoría de procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles y sus modificaciones en el Catastro.

Por el contrario, respondería a una sistemática mucho más correcta diferenciar dos grupos de procedimientos catastrales:

A) Procedimientos para reflejar en el Catastro los nuevos inmuebles promovidos o en los que hayan acontecido alteraciones intrínsecas o que no se reflejen adecuadamente en él. Abarcaría los procedimientos de declaraciones, comunicaciones y solicitudes, subsanación de discrepancias y rectificación, inspección catastral y de regularización catastral.

B) Procedimientos de valoración catastral de los inmuebles comprendidos en un determinado ámbito territorial, a fin de adaptarlo a una nueva normativa urbanística o para que reflejen adecuadamente las circunstancias extrínsecas que les afectan. En esta categoría se incluirían los actuales procedimientos de valoración colectiva.

Esta estructura de los procedimientos catastrales es la que, en esencia, se mantiene en la actual LCI. Por tanto, procede ya comentar la regulación presente de estos procedimientos y las modificaciones introducidas en ellos por la Ley 11/2021.

<sup>3</sup> Una correcta interpretación sistemática de esa referencia a "otras circunstancias" debe tener presente que queda referida a "una pluralidad de bienes inmuebles" y que se generan diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado. Por tanto, no se está haciendo referencia a una concreta alteración del inmueble sino, más bien, a la evolución del mercado inmobiliario. Es decir, a circunstancias extrínsecas del inmueble.

#### IV. MODIFICACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE INCORPORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES Y SUS ALTERACIONES EN EL CATASTRO

Procede, pues, que se haga una somera referencia a las características básicas de los procedimientos catastrales recogidos en la LCI, lo que, además, permitirá analizar las modificaciones introducidas por la Ley 11/2021.

El art. 11.2 de la actual Ley viene a reproducir, con alguna modificación, el original art. 4.1 de la Ley 48/2002. Por tanto, los procedimientos de incorporación catastrales existentes son los siguientes:

- "a) *Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.*
- b) *Subsanación de discrepancias y rectificación.*
- c) *Inspección catastral.*
- d) *Valoración.*"

A su vez, el art. 28.1 de la LCI, que reproduce al antiguo art. 10.1 de la Ley 48/2002, indica que "*el valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada*".

Por tanto, se sigue manteniendo la regulación diferenciada los procedimientos de valoración catastral de los inmuebles comprendidos en un determinado ámbito territorial, a fin de adaptarlo a una nueva normativa o para que reflejen adecuadamente las circunstancias extrínsecas que les afectan (procedimientos de valoración colectiva) y los procedimientos para reflejar en el Catastro los nuevos inmuebles promovidos o en los que hayan acontecido alteraciones intrínsecas o que no se reflejen adecuadamente en él (procedimientos de valoración individualizada).

Adicionalmente, y como un procedimiento de valoración individualizada, ha de incluirse el procedimiento de regularización catastral, regulado en la Disp. Ad. tercera de la LCI.

Pues bien, la Ley 11/2021 introduce una serie de modificaciones en la regulación de los procedimientos de valoración individualizada, por lo que este comentario se centrará en ellos.

## 1. Modificaciones en el procedimiento de incorporación mediante declaraciones, comunicaciones y solicitudes

Los apartados dos y tres del art. decimocuarto de la Ley 11/2021 modifican, respectivamente, los arts. 14 (procedimiento de incorporación mediante comunicaciones) y 17 (notificación y eficacia de los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración, comunicación y solicitud) de la LCI.

Ha de aclararse que por razones metodológicas y a fin de permitir una pequeña sinopsis de estos procedimientos, el comentario a la reforma normativa se hará siguiendo cada uno de los procedimientos de incorporación mediante declaraciones, comunicaciones y solicitudes. No obstante, la incidencia de la nueva eficacia temporal de los actos catastrales es idéntica para los tres procedimientos, por lo que se abordará en el primero de ellos y se efectuarán las correspondientes remisiones.

La primera cuestión que ha de indicarse es que estos procedimientos se corresponden a lo que podría denominarse una gestión ordinaria del Catastro, siendo equiparables al procedimiento iniciado mediante declaración regulado en el art. 119 de la LGT. Esta equiparación es plena en el procedimiento de incorporación mediante declaraciones, mientras que los de comunicaciones y solicitudes pueden entenderse como accesorios o complementarios al de declaración.

### 1.1. Procedimiento de incorporación mediante declaraciones

El art. 13 de la LCI establece que los titulares catastrales quedan obligados a formalizar las declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones. Estos hechos, actos o negocios cuya producción o realización genera la obligación de declarar son los definidos en el art. 16.2 de la LCI, que dispone: “Serán objeto de declaración o comunicación, según proceda, los siguientes hechos, actos o negocios:

a) *La realización de nuevas construcciones y la ampliación, rehabilitación, reforma, demolición o derribo de las ya existentes, ya sea parcial o total. No se considerarán tales las obras o reparaciones que tengan por objeto la mera conservación y mantenimiento de los edificios, y las que afecten tan sólo a características ornamentales o decorativas.*

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

c) *La segregación, división, agregación y agrupación de los bienes inmuebles.*  
 d) *La adquisición de la propiedad por cualquier título, así como su consolidación.*

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

f) *Las variaciones en la cuota de participación que corresponda a cada uno de los cónyuges en los bienes inmuebles comunes, así como en la composición interna y en la cuota de participación de cada uno de los comuneros, miembros y partícipes en los supuestos de concurrencia de varios titulares o de existencia de las entidades sin personalidad a que se refiere el artículo 9<sup>o</sup>.*

Como se observa, estas circunstancias van a implicar o exigir, como regla general, o bien una nueva valoración catastral o que se vean alterados los titulares catastrales. Por ello, deben ser objeto de declaración ante el Catastro. Quedan obligados a presentarla todos los titulares catastrales sobre los que se proyecten los hechos, actos o negocios que la motivan. Una aclaración que debe realizarse es que, a pesar de la dicción del art. 13.1 de la LCI —en virtud del cual “son declaraciones los documentos por los que se manifiesta o reconoce ante el Catastro Inmobiliario que se han producido las circunstancias determinantes de un alta, baja...”—, ha de matizarse que la obligación de declarar recae sobre el nuevo titular catastral. El anterior podrá instar el procedimiento de solicitud, al que se hará referencia más adelante.

Por otra parte, puesto que el art. 9 de la LCI establece un catálogo amplio de titulares catastrales, es perfectamente posible que existan, al mismo tiempo, diversos titulares sobre un mismo inmueble. Ha de tenerse presente que, además de los casos de cotitularidad, el apartado 1 del citado precepto atribuye tal condición a quienes ostenten alguno de los siguientes derechos: derecho de propiedad plena o menos plena, concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto, derecho real de superficie y derecho real de usufructo.

Esta circunstancia ha sido criticada por la doctrina, al considerarse que puede generar una situación de inseguridad jurídica<sup>4</sup>, ya que no queda claro si todos los titulares catastrales deben presentar la declaración o si existe una prelación entre ellos. Además, ha de tenerse presente que el incumplimiento de este deber constituye la infracción de la letra a) del art.

<sup>4</sup> VARONA ALABERN, J.E., *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*, 4<sup>o</sup> edición, Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, pág. 89.



70 de la LCI, por lo que el incorrecto cumplimiento de este deber tendrá consecuencias desfavorables para los implicados.

Una corrección relativa de esta situación viene dada por la conjunción de lo previsto por el citado art. 70, —cuando indica que “*si fueran varios los obligados a presentar una declaración, cumplida la obligación por uno de ellos, se entenderá cumplida por todos*”—, y la regulación de los representantes y de la prelación de titulares catastrales a efectos de sus relaciones con el Catastro que se recoge en el art. 9.5 de la LCI. Esta última previsión puede ser entendida como una designación de la persona que debe, preferentemente, cumplir con el deber de declaración. Sin embargo, y como señala VARONA ALABERN, J.E.<sup>5</sup>, todos los titulares quedan inmersos en esta obligación y, en caso de incumplimiento, podrían ser sancionados.

Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente procedimental, ha de indicarse que el plazo de presentación de la declaración es de “*dos meses contados desde el día siguiente al del hecho, acto o negocio objeto de la declaración, a cuyo efecto se atenderá a la fecha de terminación de las obras, a la del otorgamiento de la autorización administrativa de la modificación de uso o destino y a la fecha de la escritura pública o, en su caso, documento en que se formalice la modificación de que se trató*”; siendo el plazo máximo de resolución de seis meses (arts. 27 y 28. del RD 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la LCI).

Sin embargo, la cuestión sustantiva que plantea este procedimiento, que es sobre la que versa la modificación introducida por la Ley 11/2021, es la de los efectos temporales de su resolución. Como se ha indicado, la previsión inicial del art. 70 de la Ley 39/1988, en virtud de la cual el valor catastral debía ser notificado “*antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto dichos valores*” fue matizada por diversas reformas legislativas, cuyos hitos fundamentales ya han sido relatados. Así, el art. 5.6 de la Ley 48/2002 estableció que los actos dictados en el procedimiento de incorporación mediante declaración (y, por tanto, el valor catastral que se notifique como resultado de ese procedimiento) tendrán “*efectividad el día siguiente a aquél en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notificuen*”.

<sup>5</sup> Op. cit., pág. 89.

Esta regulación se ha mantenido en el art. 17 del texto refundido de la LCI (tanto en su redacción original como tras su modificación por la Ley 40/2010, aunque tras esta reforma se trasladó a su apartado 6).

Pues bien, la modificación operada por la Ley 11/2021, en el citado art. 17.6, matiza estos efectos temporales de los actos dictados como consecuencia del procedimiento de declaración, al sustituir la expresión “*tendrán efectividad el día siguiente a aquél en que se produjeron los hechos, actos o negocios*” por la siguiente: “*tendrán eficacia desde la fecha en que se produjo el hecho, acto o negocio*”.

Por tanto, dejando aparte las cuestiones terminológicas, la trascendencia de la modificación normativa radica en “adelantar” los efectos temporales de las referidas resoluciones del día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios al mismo día de la producción del hecho, acto o negocio. Ha de matizarse que realmente, no se está ante la fijación de efectos retroactivos de los efectos catastrales de la alteración catastral, ya que lo lógico es que los hechos, actos o negocios tengan efectos desde el mismo día en que se producen.

Así acontece en la generalidad de los tributos instantáneos: como es el caso del devengo del Impuesto sobre el Valor Añadido en el que se fija en el momento en que los bienes se ponen a disposición del adquirente o se prestan los servicios (art. 75. Uno de la LIVA); del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art. 45 de la LITPAJD) o del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (art. 24 de la LISD).

Probablemente, la razón de ser de esta modificación haya que buscarla en la importancia que cobra el nuevo valor de referencia como base imponible del ITPAJD y del ISD<sup>6</sup>. Este cometido del indicado concepto exige un correcto alineamiento<sup>7</sup> de los efectos catastrales de una alteración inmobiliaria con la definición del devengo de estos impuestos. En caso contrario, la fijación del valor de referencia del inmueble transmitido no podría tener en cuenta una alteración que influya en la valoración del inmueble

<sup>6</sup> También ha de hacerse referencia al Impuesto sobre el Patrimonio, ya que la nueva redacción del art. 10 de la LIP, dada por la Ley 11/2021, establece que el valor de los inmuebles será el mayor de los tres siguientes: “*El valor catastral, el determinado o comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición*”. Pues bien, la llamada al valor determinado es una clara llamada al valor de referencia.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A., «Comentarios a la nueva Ley de represión del fraude Fiscal», *Revista de Contabilidad y Tributación*, CEF, n.º 461-462, 2021, pág. F300.

que no esté recogida en el Catastro y que, por tanto, deba ser objeto de un procedimiento de incorporación.

En definitiva, esta nueva regulación normaliza la regulación de los efectos temporales de los estos procedimientos de incorporación al Catastro, al anularlos al día de producción del evento, y destierra el reducido que quedaba de su retardo heredado de la normativa preexistente.

Dejando aparte lo anterior, la trascendencia de esta modificación es muy limitada.

Desde el punto de vista del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) la incidencia es prácticamente nula. Ha de tenerse presente que el devengo se fija en el uno de enero de cada año, por lo que los datos que han de tenerse en cuenta para liquidar el impuesto son los existentes en esa fecha. Desde esta perspectiva, la modificación normativa solo tendría efectos prácticos si el hecho, acto o negocio que genera la alteración catastral está practicado el 1 de enero (lo que no debe ser muy normal). En esta hipótesis, esa alteración catastral tendrá plenos efectos en el IBI del ejercicio en cuestión.

En cambio, la correcta fijación temporal de la eficacia de los actos dictados como consecuencia del procedimiento de declaración sí puede tener mayor trascendencia el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU) y en la lucha contra la corrupción.

Ha de tenerse presente que: a) no está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 104.2 de la LHL) y b) el valor catastral del inmueble, en el momento del devengo, sigue siendo un elemento que ha de tenerse presente en la cuantificación de la base imponible (art. 107 de la LHL en la redacción dada por el Real Decreto-ley 26/2021).

Pues bien, esta nueva regulación incidirá de forma particular en aquellos supuestos en los que un terreno se transmite el mismo día en que se recalifica de rústico a urbano (o haya acontecido algún evento en virtud del cual haya que fijar un nuevo valor catastral).

Con la normativa anterior esa transmisión quedaría no sujeta, ya que los efectos catastrales de la recalificación se desplegarían al día siguiente del acuerdo municipal. Ello implicaba que en la fecha de la transmisión y del devengo del impuesto el terreno seguía teniendo la consideración de rústico a efectos del IBI y, por tanto, no sujeto al IVTNU.

En cambio, al fijarse el devengo en el mismo día de producción del evento que genera la alteración catastral y la sujeción al IVTNU (en el terreno adquirirá la condición de urbano en el IBI el mismo día de su recalificación, por lo que su transmisión quedará plenamente gravada en el IVTNU<sup>8</sup>).

## 1.2. Procedimiento de incorporación mediante comunicaciones

Como se ha indicado, los titulares catastrales quedan obligados a formalizar las declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones. Ahora bien, estos quedarán exonerados, como regla general, del indicado deber cuando esos hechos, actos o negocios sean objeto del procedimiento de comunicación.

Los supuestos en los que procede tramitar el referido procedimiento se recogen en el art. 17.1 de la LCI (que ha sido modificado por la Ley 11/2021). Como nota definitiva puede indicarse que se trata de supuestos en los que los datos de la alteración catastral se encuentran en poder de un funcionario público (notario o registrador de la propiedad) o de una determinada Administración y, además, existe una obligación de suministrar o remitir esa información al Catastro.

Este procedimiento de comunicación puede calificarse como accesorio al de declaración. Se está ante algunas de las circunstancias determinantes de un alta, baja o modificación de la descripción catastral que, a priori, deben ser objeto de declaración por parte del titular catastral. Sin embargo, atendiendo al hecho de que esos datos ya obran en poder de un determinado sujeto público que tiene el deber del suministrarlos o remitirlos al Catastro, se le exonera de esa obligación; lo que indudablemente contribuye a aliviar los deberes tributarios de los ciudadanos.

Ha de traerse a colación el especial deber de colaboración con la Administración tributaria que tienen los distintos sujetos de carácter público y que se recoge en los artículos 94 de la Ley General Tributaria y 36 de la

<sup>8</sup> Se puede imaginar el típico y tópic caso del "pelotazo" urbanístico, en el que un avejuzo amigo de la autoridad municipal adquiere un terreno rústico para transmitirlo. Adicionalmente, ha de tenerse presente que en el IVTNU ya se tienen en cuenta los periodos de generación inferiores al año (art. 107.4 de la LHL). Esta nueva regulación erradica la anómala situación que establecía un irregular "beneficio fiscal" al "pelotazo" urbanístico.



LCI. Desde esta perspectiva, resulta que se está en presencia de una información que estos sujetos públicos deben trasladar de forma periódica al Catastro, por lo que su instrumentalización a través del procedimiento de comunicación, con los efectos jurídicos reseñados, resulta del todo lógica. Desde una perspectiva histórica, debe indicarse que el antecedente de este procedimiento debe buscarse en la regulación que la original LHL contenía de la obligación de declaración de las altas y modificaciones catastrales y que fue objeto de múltiples reformas.

Así, este deber se estableció en la redacción original del art. 77.2 de la Ley 39/1988. No obstante, la Ley 31/1990 lo modificó, de forma que los sujetos quedaban exonerados de esta obligación cuando tales circunstancias o alteraciones constasen en un documento notarial o estuviesen inscritas en un Registro público. Esta situación fue alterada por la Ley 42/1994, que volvió a establecer el deber de presentar la declaración en todo caso. Sin embargo, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, vuelve a reformar este tema<sup>9</sup>, estableciendo una exención de la indicada obligación cuando la alteración consistiera exclusivamente en la transmisión del dominio de los bienes inmuebles en la que concurriesen simultáneamente las siguientes circunstancias: a) que se reflejase documentalmente la referencia catastral del inmueble y b) que se formalizara en escritura pública o se solicitara su inscripción en el Registro de la Propiedad.

En este estado de la cuestión, la primigenia LCI (segundo párrafo del art. 5.1 de la Ley 48/2002) otorgó sustantividad propia al procedimiento de comunicación, que también exonera al titular catastral de la obligación de presentar la declaración. Además, esta innovación jurídica, al dar un cauce específico a esta posibilidad, también facilitó que se pudiesen ampliar los supuestos<sup>10</sup> en los que la alteración catastral podía tramitarse a

<sup>9</sup> La sistemática de esta simfonía de la confusión fue muy discutible. Así, aconteció que esta exención de la obligación de declarar quedó recogida en una norma ajena a la regulación del Catastro y de las Haciendas Locales. En concreto, se estableció en el art. 54 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>10</sup> De hecho, al supuesto preexistente se añadieron los dos siguientes:

“...b) Las que formulen los Ayuntamientos que, mediante ordenanza fiscal, se obliguen a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, en los términos y con las condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro.

través de este procedimiento, liberando al titular ciudadano del referido deber.

Pues bien, la evolución ha sido la de cada vez ampliar más los supuestos en los que la incorporación al Catastro de las alteraciones habidas en los inmuebles se sustanciará a través del procedimiento de comunicación.

Este ensanchamiento del ámbito de aplicación del procedimiento de comunicación debe ser valorado positivamente, ya que se traduce en una simplificación de las obligaciones formales que tienen que cumplir los ciudadanos, con la consiguiente reducción de la llamada presión fiscal indirecta. Al mismo tiempo, teniendo presente el carácter público de los sujetos que tienen que trasladar la alteración catastral, también deben entenderse correctamente protegido el interés general que, en definitiva, es lo que representa la institución catastral. No obstante, como se verá, en determinados casos la exoneración queda condicionada al cumplimiento de diversos requisitos, lo que puede generar situaciones de inseguridad jurídica.

La reforma operada por la Ley 11/2021 en relación con el procedimiento de comunicación se circunscribe, básicamente, a dos aspectos.

En primer lugar y al igual que en el procedimiento de declaración, se establece que la resolución del procedimiento tendrá efectos desde el mismo día en que se haya producido el hecho, acto o negocio que lo motiva.

En segundo lugar, se introducen dos nuevos supuestos de comunicación y se retoca ligeramente uno preexistente. A fin de facilitar la correcta comprensión y extensión de la reforma operada por la Ley 11/2021, procede que se analice el ámbito material de este procedimiento catastral. Siguiendo la literalidad del citado artículo 14, los supuestos de comunicación son los siguientes:

“a) La información que los notarios y registradores de la propiedad deben remitir conforme a lo dispuesto en el artículo 36, en cuanto se refiera a documentos por ellos autorizados o inscritos cuyo contenido suponga la adquisición o consolidación de la propiedad, o la adquisición o constitución de los derechos de usufructo, superficie o de una concesión administrativa, ya se refieran a la totalidad del inmueble o a una cuota indivisa del mismo previamente incorporada en el Catastro, siempre que los interesados hayan aportado la referencia catastral en los términos a que se refiere el

c) Las que las Administraciones actuantes deben formalizar ante el Catastro Inmobiliario en los supuestos de concentración parcelaria, de destinte administrativo, de expropiación forzosa y de los actos de planeamiento y de gestión urbanísticos que se determinen reglamentariamente.

*Título V y se formalice en escritura pública o se solicite su inscripción en el Registro de la Propiedad.*

*Asimismo constituirá comunicación la información que deben remitir los notarios referida a la segregación, división, agregación o agrupación de los bienes inmuebles, siempre que, realizadas las actuaciones que prevé el apartado 2 del artículo 47, conste la referencia catastral de los inmuebles afectados, exista correspondencia entre los inmuebles objeto de dichas actuaciones y la descripción que figura en el Catastro y que se aporte el plano, representado sobre la cartografía catastral, que permita la identificación de esas alteraciones<sup>2</sup>.*

Estos incisos normativos no han sido modificados por la Ley 11/2021.

El párrafo primero de esta letra es heredero directo de la exención de presentar la declaración catastral a la que se ha aludido en las páginas precedentes. La lógica del supuesto de comunicación es evidente. Ha de tenerse presente que al unir los deberes de información que deben cumplir los notarios y los registradores de la propiedad con la correcta identificación del inmueble a través de su referencia catastral, la alteración queda perfectamente reflejada en el Catastro.

Por su parte, el párrafo segundo incluye dentro del ámbito del procedimiento de comunicación las operaciones de segregación, división, agrupación o agrupación de los bienes inmuebles realizadas ante notario, siempre que, aportándose la documentación señalada en el precepto, el notario remita al Catastro, en el plazo de cinco días desde la autorización del documento, copia simple de la escritura junto con el plano o proyecto. Ha de indicarse que estas operaciones también pueden quedar sujetas al deber de comunicación en virtud de lo señalado en la letra c) de este artículo, referido a las operaciones de parcelación.

En relación con este supuesto ha de criticarse que la existencia de la comunicación obedece a una circunstancia que debe cumplir el fedatario público (en concreto, que remita la documentación en el indicado plazo). Esto puede generar una situación de inseguridad jurídica en los titulares catastrales, ya que la exoneración del deber de presentar la declaración depende de la diligencia del notario en cuestión. En la hipótesis de que surgiera alguna incidencia en esa comunicación podría darse el supuesto de que el titular catastral no hubiese presentado la declaración, conñado en la correcta culminación de aquella, y fuese sancionado por ello (letra a) del art. 70 de la LCI).

<sup>2</sup> *b) Las que formulen los ayuntamientos que, mediante ordenanza fiscal, se obliguen a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actua-*

*ciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal<sup>1</sup>, en los términos y con las condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro<sup>2</sup>.*

Este inciso normativo no ha sido modificado por la Ley 11/2021.

En este caso, la crítica debe centrarse en la voluntariedad que se establece a favor de los ayuntamientos. No resulta razonable que, teniendo toda la información la Administración municipal, no se establezca este supuesto como uno en el que la comunicación resulte obligatoria; exonerando al ciudadano de la obligación de declarar.

Además, el hecho de que el municipio no se haya acogido a este procedimiento de comunicación no le exonera de suministrar la información al Catastro. Así se desprende claramente de lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 36.2 de la LCI, en virtud del cual *“las entidades locales y demás Administraciones actuantes deberán suministrar a la Dirección General del Catastro, en los términos que reglamentariamente se determinen, aquella información que revista trascendencia para el Catastro Inmobiliario relativa a la ordenación y a la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como al planeamiento y gestión urbanística, concentraciones parcelarias, destines administrativos y explotación forzosa...”. Además y como se verá a continuación, esa voluntariedad resulta contradictoria con otros supuestos de comunicación regulados en el citado art. 14.*

Esta incongruencia se resalta aún más si se tiene presente que en muchos de estos casos, la alteración catastral puede generar un incremento del valor catastral y, por tanto, del IBI devengado a favor de ese ente local.

En definitiva, el carácter operativo que establece la normativa a favor de los Ayuntamientos no queda justificado por ningún motivo jurídico. Probablemente, la razón de que la exoneración del deber de declarar quede condicionado a la voluntad municipal ha de buscarse en una falta de con-

<sup>1</sup> De conformidad con el art. 31.1 del RD 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la LCI, serían los siguientes:

*a) Licencia de obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases.*

*b) Licencia de modificación, rehabilitación o reforma que afecte a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.*

*c) Licencia de demolición de las construcciones.*

*d) Licencia de modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.*

*f) Cualquier otra licencia o autorización equivalente a las anteriores de acuerdo con la legislación aplicable.”*

fianza del Catastro en que la Administración local cumpla correctamente con sus obligaciones de suministro de información.

*"c) Las que las Administraciones actuantes deben formalizar ante el Catastro Inmobiliario en los supuestos de concentración parcelaria, de deslinde administrativo, de expropiación forzosa y de los actos de planeamiento y de gestión urbanísticos que se determinen reglamentariamente. La comunicación comprenderá la correspondiente certificación administrativa expedida por el órgano actuante.*

*Cuando las actuaciones mencionadas hayan sido inscritas en el Registro de la Propiedad, la información será igualmente objeto de comunicación al Catastro por el registrador, siempre que, realizadas las actuaciones que prevé el artículo 48.5<sup>12</sup>, consigne la referencencia catastral de los inmuebles afectados, así como el plano que permita la identificación de dichas actuaciones sobre la cartografía catastral.*

*También constituirá comunicación la información que los registradores de la Propiedad deben remitir, referida a los actos de parcelación que consistan en la segregación, división, agregación o agrupación de los bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos expresados en el párrafo anterior y que se solicite su inscripción en el Registro de la Propiedad en el plazo de dos meses desde el hecho, acto o negocio de que se trate".*

Estos incisos normativos no han sido modificados por la Ley 11/2021.

El párrafo primero de esta letra c) ha sido desarrollado por el art. 35 del RD 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la LCI, cuyos apartados 1 y 2 disponen:

*"1... las Administraciones públicas actuantes en los procedimientos de concentración parcelaria, deslinde administrativo y expropiación forzosa están obligadas a comunicar a la Gerencia o Subgerencia del Catastro competente por razón del territorio la resolución de dichos procedimientos.*

*2. Así mismo, están obligadas a comunicar los siguientes actos de planeamiento y gestión urbanística:*

- a) Las modificaciones de planeamiento que supongan alteraciones en la naturaleza del suelo.*
- b) Los proyectos de compensación, de reparcelación y de urbanización, o figuras análogas previstas en la legislación autonómica.*

<sup>12</sup> Que señala que "en caso de inscripción de actos de naturaleza urbanística, el registrador remitirá a la Dirección General del Catastro copia del plano el día siguiente al de su presentación en el Registro de la Propiedad. El Catastro devolverá al registrador, en el plazo de cinco días, las referencias catastrales de las fincas objeto del acto de que se trate".

- c) La ejecución subsidiaria de obras de rehabilitación, demolición o derribo de aquellas del incumplimiento del deber de conservación de las edificaciones, así como aquellas otras que se deriven del incumplimiento de la función social de la propiedad.*
- d) La ocupación directa de los terrenos destinados a dotaciones".*

Ha de llamarse la atención acerca de que algunos de estos actos de planeamiento y gestión urbanística serán competencia municipal. Desde esta perspectiva, la crítica formulada a la letra b) del art. 14.1 de la LCI queda reforzada, ya que la normativa resulta un tanto contradictoria. En particular, no se entiende bien por qué en un caso el procedimiento de comunicación no está condicionado a la voluntad del Ayuntamiento y en el otro sí.

En relación con las comunicaciones referenciadas en los párrafos segundo y tercero de esta letra c) han de reproducirse las observaciones realizadas anteriormente, ya que la efectividad de la comunicación depende de una circunstancia que debe cumplir un tercero al titular catastral, por lo que se puede generar una situación de inseguridad jurídica en él.

*"d) La información con trascendencia catastral que debe remitir la Agencia Estatal de Administración Tributaria al Catastro, en los supuestos y condiciones que se determinen reglamentariamente, de la que tenga conocimiento a través de los procedimientos de aplicación de los tributos, que permita completar la titularidad de los inmuebles inscritos en el Catastro con las cuotas de participación no inscritas del cónyuge y de los comuneros, miembros o partícipes de las comunidades o entidades sin personalidad, así como la referida a los datos identificativos, domicilio fiscal y lugar declarado de residencia habitual de los titulares catastrales, con independencia de la fecha de realización de los actos, hechos o negocios jurídicos correspondientes".*

Este inciso normativo no ha sido modificado por la Ley 11/2021.

*"e) La información con trascendencia catastral que debe remitir el Ministerio competente en materia de agricultura, alimentación y medio ambiente, relativa a los cambios de los cultivos o aprovechamientos de los bienes inmuebles rústicos, de la que tenga conocimiento con motivo de las solicitudes de ayudas de la Política Agrícola Común".*

Este inciso se modifica por la Ley 11/2021 solo para cambiar la referencia al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente al Ministerio que tenga las competencias en dicha materia.

*"f) Las que formulen las entidades locales o, en su caso, las entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que pongan en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, siempre que se*

*cumplan los términos y condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro.*

Esta letra es una novedad introducida por la Ley 11/2021. Ha sido desarrollada por la Resolución de 28 de septiembre de 2021, de la Dirección General del Catastro, por la que se determinan los términos y condiciones para la tramitación de los procedimientos de comunicación previstos en el texto refundido de la LCI. Su art. 1.1 indica que este supuesto de comunicación procederá para los siguientes actos y negocios:

“a) La realización de nuevas construcciones.  
b) La ampliación, rehabilitación o reforma de las construcciones existentes, ya sea parcial o total.

c) La demolición o derribo de las construcciones.  
d) La modificación del uso o destino de edificios e instalaciones”.

Además, se requiere que se haya otorgado de modo expreso la correspondiente licencia o autorización. En concreto, el art. 1.2 de la citada resolución dispone: “Este procedimiento se referirá a los hechos, actos o negocios relacionados en el apartado anterior para los que, según corresponda en cada caso, se haya otorgado de modo expreso

a) Licencia de obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases.

b) Licencia de obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases.

c) Licencia de modificación, rehabilitación o reforma que afecte a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

d) Licencia de demolición de las construcciones.

e) Licencia de modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.

f) Cualquier otra licencia o autorización equivalente a las anteriores de acuerdo con la legislación aplicable”.

Como se observa, existe una correspondencia exacta con los supuestos de comunicación a los que se refiere la letra b) del art. 14.1 de la LCI, desarrollada por los arts. 30 y 31 del RD 417/2006. Esta identidad parece un contrasentido, máxime si se tiene en cuenta que este último supuesto de comunicación queda supeditado a la voluntad municipal que debe haberse obligado, mediante ordenanza fiscal, a poner en conocimiento del Catastro la referida información.

La solución a esta extraña situación se encuentra en lo dispuesto en el nuevo art. 14.2 de la LCI, que establece que “las comunicaciones previstas en las letras f) y g) anteriores no eximirán de la obligación de declarar salvo que se produzcan con anterioridad a la finalización del plazo máximo para cumplir con dicha obligación, en cuyo caso la Dirección General del Catastro advertirá de esta circunstancia en el correspondiente acuerdo”.

Ahora bien, si se tiene presente que el plazo que tiene el titular catastral para presentar la declaración es de dos meses, contados desde el día siguiente al del hecho, acto o negocio objeto de la declaración (art. 28.2 del RD 417/2006), puede concluirse que esta comunicación no le eximirá, *a priori*, de presentar la declaración. Para ello sería necesario que la Administración municipal presentara la comunicación de forma correcta y en un plazo de tiempo muy corto. Ello debería permitir que le diera tiempo al Catastro a notificar al interesado la resolución del procedimiento, con claración. Todo esto permite anticipar que la efectiva exoneración de la obligación de declarar difícilmente podrá alcanzarse.

En una línea parecida, acontece que esta novedad legal no implica ningún avance real, ya que la obligación de suministrar esa información ya se establecía por lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 36.2 de la LCI, al que se ha hecho referencia anteriormente.

Puede considerarse que esta nueva letra del art. 14.1 de la LCI supone, en estos supuestos, un tímido avance hacia el establecimiento pleno del procedimiento de comunicación, con exención del deber de declaración. Por un lado, la comunicación resulta obligatoria para todos los municipios; pero, por otro lado, la extensión de los efectos favorables al ciudadano queda limitada a la voluntad del Ayuntamiento (letra b)) o la prontitud en la presentación de la comunicación (letra f)).

Desde esta perspectiva, debe criticarse la falta de ambición de la nueva regulación que se queda a medio camino y genera una situación que resulta confusa para los titulares catastrales. Estos, para conocer si quedan finalmente exonerados de presentar la declaración, deberán tener presente si el Ayuntamiento se ha acogido al procedimiento de comunicación o si, en caso, contrario cumple con su deber de comunicación de forma correcta y pronta.

En esta línea, más bien parece que la finalidad de este nuevo supuesto (al igual que el siguiente) es la de abrir un nuevo cauce a la Administración



catastral para que incorpore las alteraciones inmobiliarias a efectos de que puedan ser tenidas en cuenta en la cuantificación del valor de referencia<sup>13</sup>.

“g) Los datos, informes o antecedentes suministrados a la Dirección General del Catastro en virtud de lo dispuesto en el artículo 36, siempre que incorporen la totalidad de la documentación necesaria para acreditar la correspondiente alteración catastral de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por aquella”.

Esta letra también ha sido introducida por la Ley 11/2021 y ha sido desarrollada por la Resolución de 28 de septiembre de 2021, ya citada.

Este supuesto puede calificarse como residual y cláusula de cierre respecto del resto de comunicaciones. Este carácter, que se deduce de la formulación genérica con la que está redactado el art. 14.1.g) de la LCI, queda confirmado por el art. 2 de la citada Resolución de 28 de septiembre de 2021. En virtud de ella “*tendrá por objeto la incorporación de las alteraciones derivadas de la realización de cualquiera de los hechos, actos o negocios recogidos en el artículo 16 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario cuando no se cumplan los requisitos para su incorporación a través de los otros supuestos de comunicación previstos en el mencionado artículo 14 del referido texto legal*”.

Respecto de este caso, ha de indicarse que también limita la exoneración del deber de presentar la declaración por parte del titular catastral a que la comunicación se produzca con anterioridad a la finalización del plazo máximo para cumplir con dicha obligación (art. 17.2 de la LCI), por lo que son trasladables las reflexiones vertidas líneas arriba.

Por último, la Ley 11/2021 introduce un nuevo apartado<sup>314</sup> en el art. 14 de la LCI. Este precepto permite la agilización del procedimiento de comunicación, ya que, cuando no existan terceros afectados, podrá iniciarse con la notificación de la propuesta de resolución. Esta simplificación procedimental puede ponerse en relación con las medidas de impulso a la cuantificación del valor de referencia a las que ya se ha hecho referencia.

<sup>13</sup> LASARTE LÓPEZ, R., «La aplicación del valor de referencia en la valoración de los inmuebles a efectos tributarios» en *Prevención y Fraude: Nuevas Medidas Tributarias* (Dir. MERINO JARA, I.), Ed. La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pág. 625.

<sup>14</sup> Que es del siguiente tenor: “El procedimiento de comunicación podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de resolución en aquellos supuestos en que no existan terceros afectados. 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, entendiéndose dictado y notificado el acuerdo que contiene el día siguiente al de la finalización del mencionado plazo, procediéndose al cierre y archivo del expediente”.

### 1.3. Procedimiento de incorporación mediante solicitudes

El establecimiento del procedimiento de solicitud tiene presente que muchas de las circunstancias determinantes de un alta, baja o modificación de la descripción catastral van a tener incidencia en dos ciudadanos, al mismo tiempo, pero en sentido contrario; de forma que uno de ellos dejará de ser titular catastral y, por tanto, cesará en sus obligaciones tributarias.

Se trata de un procedimiento que, voluntariamente, podrá iniciar el titular catastral que deja de serlo como consecuencia de las circunstancias acaecidas. Dada esta voluntariedad este procedimiento no puede exonerar al nuevo titular de presentar la declaración. Desde esta perspectiva, lo complementa y ayuda a un mejor mantenimiento del Catastro.

Pues bien, la reforma operada por la Ley 11/2021 en relación con el procedimiento de solicitud se circunscribe a establecer que la resolución del procedimiento tendrá efectos desde el mismo día en que se haya producido el hecho, acto o negocio que lo motiva. Procede, por tanto, que se realice la oportuna remisión a lo indicado anteriormente en relación con el procedimiento de declaración.

### 1.4. Eficacia temporal de los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración, comunicación y solicitud

Como se ha indicado el nuevo art. 17.6 de la LCI matiza los efectos temporales de los actos dictados como consecuencia de estos procedimientos al sustituir la expresión “*tendrán efectividad el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios*” por la siguiente: “*tendrán eficacia desde la fecha en que se produjo el hecho, acto o negocio*”.

Puesto que esta reforma normativa ha sido tratada en el epígrafe 4.1.A se efectúa la correspondiente remisión a lo indicado allí.

## 2. Modificaciones en el procedimiento de inspección catastral

La inspección catastral también se configura como un procedimiento orientado a la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro, así como de sus alteraciones (art. 11 de la LCI). Al igual que el resto de los procedimientos catastrales tiene naturaleza tributaria (arts. 12.1 y 19.1 de la LCI).

No existen grandes diferencias entre la inspección tributaria y la catastral. En atención a lo anterior y dado el carácter de esta obra no resulta

oportuno profundizar en este procedimiento. Baste con reseñar que las actuaciones inspectoras podrán ser de comprobación y de investigación de los hechos, actos, negocios y demás circunstancias relativas a los bienes inmuebles susceptibles de originar una incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario, así como de obtención de información, de valoración y de informe y asesoramiento.

Pues bien, la Ley 11/2021 modifica el art. 20 de la LCI en dos aspectos.

En primer lugar, se matiza la eficacia temporal de los actos que se dicen como consecuencia del desarrollo de una inspección. Al igual que en los otros procedimientos de incorporación al Catastro, estos actos tendrán eficacia desde la fecha en que se produjo el hecho, acto o negocio a que se refieren dichas actuaciones en vez de desde el día siguiente a aquel en que se produjo el evento en cuestión.

Puesto que esta reforma normativa ha sido tratada en el epígrafe 4.1.A) se efectúa la correspondiente remisión a lo indicado allí.

En segundo lugar, en la estela de la reforma operada en el art. 209.2 de la LGT, el plazo para iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, que en su caso pueda derivarse del inspector, se amplía de los tres a los seis meses siguientes a la fecha en que se hubiese notificado o se entendiese notificado el correspondiente acto de alteración catastral. Puesto que esta modificación ha sido tratada en el Capítulo IV de esta obra se efectúa la oportuna remisión.

Por último, ha de indicarse que el segundo párrafo del art. 20.2 de la LCI se suprime y, por tanto, se elimina la referencia a que la notificación se producirá de conformidad con lo dispuesto en la LGT. A la vista de la remisión que el art. 12.1 de la LCI realiza a la normativa general tributaria, esta mención podía entenderse como superflua. Por tanto, ha de considerarse que se trata de una reforma más estilística que otra cosa.

### 3. *Modificaciones en el procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación*

El antecedente de este procedimiento, regulado en el art. 18 de la LCI, se encuentra en el art. 77.4 de la primigenia LHL (Ley 39/1988, introducido por la Ley 13/1996). La evolución de este procedimiento ha implicado que se vayan añadiendo supuestos de subsanación al inicialmente previsto y desde la reforma operada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía

Sostenible, pasó a denominarse procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación<sup>15</sup>.

De la redacción de los cuatro apartados del art. 18 de la LCI puede inferirse que la subsanación de discrepancias queda referida a los dos primeros y la rectificación a los otros dos, aunque no se advina la razón de fondo de tal distinción. De forma similar, tampoco se encuentra una clara explicación del porqué de este cambio en la denominación del procedimiento, aunque ello puede deberse a un intento de dar acogida a la heterogeneidad de los distintos supuestos recogidos en el art. 18 de la LCI.

Su finalidad original era la de establecer un mecanismo que permitiera corregir las discrepancias del Catastro con la realidad inmobiliaria cuando el origen de esa disonancia no se deba al incumplimiento del deber de declarar o comunicar (art. 18.1 de la LCI).

Posteriormente, se han ido añadiendo más supuestos de subsanación o rectificación que tienen como denominación común la de servir a esa finalidad de eliminar del Catastro las discrepancias con la realidad inmobiliaria y sin que pueda identificarse un incumplimiento de los deberes de declaración o comunicación.

Así, el actual art. 18.4 de la LCI indica que el Catastro “*podrá rectificar de oficio la información contenida en la base de datos catastral en cuanto sea necesario para efectuar correcciones de superficie dentro del margen de tolerancia técnica que se defina reglamentariamente, así como para reflejar cambios en los identificadores postales o en la cartografía, o cuando se lleven a cabo otras operaciones de carácter general, legalmente previstas, que tengan por finalidad mantener la adecuada concordancia entre el Catastro y la realidad inmobiliaria*”.

Por su parte, los apartados 2 y 3 del citado artículo regulan dos supuestos que se fundamentan en la coordinación del Catastro con los notarios y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Pues bien, entroncando con su origen y teniendo en cuenta que no se ha incumplido el deber de declaración o comunicación, la efectividad temporal de la resolución de este procedimiento se fijó en el día siguiente a la fecha en que se adoptase el correspondiente acuerdo (arts. 18.1 y 4 de la LCI, en su redacción anterior a la Ley 11/2021).

<sup>15</sup> Esta denominación resulta criticable, ya que puede generar confusión con el procedimiento de rectificación de errores del art. 220 de la LGT, que también es aplicable en el ámbito catastral.



Tras esta pequeña sinopsis del procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación procede reseñar las modificaciones introducidas por la Ley 11/2021.

En primer lugar, se matiza la forma de iniciación del procedimiento de subsanación. Así el art. 18.1 de la LCI pasa de indicar que "se iniciará por acuerdo del órgano competente, ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior" a simplemente señalar que "se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente". Como se puede colegir, se trata de una modificación con escasa trascendencia, ya que, en todo caso, la forma de inicio ha sido siempre de oficio.

No obstante, puede verse una conexión con el valor de referencia. Y es que esta reforma puede implicar una agilización en el inicio de este procedimiento, pues se simplifica su forma de oficio. Esto debería redundar en una mayor facilidad para incorporar al Catastro los datos de la nueva realidad inmobiliaria objeto de la comunicación y, por tanto, una mejor cuantificación del valor de referencia. En todo caso, la modificación normativa no parece que tenga gran trascendencia.

En segundo lugar, el citado art. 18.1 también se modifica a fin de alterar la eficacia temporal de la resolución del procedimiento de subsanación. Como se acaba de indicar, esta se fijó en el día siguiente a la fecha en que se adoptase el correspondiente acuerdo. Pues bien, la redacción de los párrafos segundo y tercero del mencionado precepto es alterada de forma que esa efectividad queda situada en "el día siguiente a la fecha en que el Catastro hubiera tenido constancia documentada de la discrepancia".

La razón de ser de esta modificación puede encontrarse en su conexión con el valor de referencia catastral, ya que al fijar ese nuevo momento temporal se permite que los datos inmobiliarios subsanados sean tenidos en cuenta en la cuantificación del valor de referencia.

Por otra parte, la reforma ha sido criticada por el Consejo de Estado (Dictamen 279/2020, apartado IX.B) que considera que "atribuye eficacia retroactiva a la resolución, trasladando sus efectos al momento del conocimiento de la discrepancia por la Administración" y que "puede suscitar dudas desde la perspectiva de la seguridad jurídica y por razón de su adecuación a los principios de la Ley 39/2015, ... desde esa perspectiva, ha de recordarse lo que dispone el apartado 3 del artículo 39 de la Ley 39/2015, según el cual *excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran*

ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas"<sup>16</sup>.

Ciñéndose al ámbito catastral, puede considerarse que los nuevos efectos temporales no suponen una verdadera retroactividad, ya que se predican respecto de un momento en el cual ya existe esa realidad inmobiliaria que no estaba bien recogida en el Catastro. Además, esta observación permite considerar que encaja en el supuesto que excepciona la regla general de no retroactividad establecida en el citado art. 39.3 de la Ley 39/2015.

Sin embargo, la regulación actual sí debe reputarse que suscita dudas en relación con la seguridad jurídica. En particular, la elección del momento en el que la Administración tenga conocimiento de la discrepancia para establecer el hito temporal en el que procedimiento despliega sus efectos puede originar una situación de inseguridad jurídica e, incluso, una violación del principio de capacidad económica.

Para valorar la posible inseguridad jurídica ha de tenerse presente que el titular catastral puede ser un sujeto ajeno al hecho a través del cual se pone de manifiesto la discrepancia entre el Catastro y la realidad. La normativa es consciente de esto y, por ello, establece que esa discrepancia debe estar documentada. Pero esto no hace sino trasladar la inseguridad a la validez y certeza de ese documento acreditativo.

También ha de tenerse presente que la subsanación catastral puede tener consecuencias económicas de diversa índole y que se trata de supuestos en los que la discrepancia entre el Catastro y la realidad no deriva de un incumplimiento del deber de declarar. Es decir, el ciudadano se encuentra, previamente a la tramitación del procedimiento, en una situación catastral consolidada y que se puede ver alterada, con esos efectos temporales, en su perjuicio. Desde esta perspectiva se estaría lesionando, además de la seguridad jurídica, el principio de capacidad económica, ya que la tributación del titular catastral (en particular en el IBI y en el IIVTNU) podrá ser más gravosa, sin que él haya podido tener presente esta eventualidad con carácter previo.

Esta crítica se extiende, igualmente, a los tributos en los que se tenga en cuenta el valor de referencia en la cuantificación de su base imponible —en particular, los llamados impuestos patrimoniales (ITPAJD, ISD e IP)—.

<sup>16</sup> Esta crítica es compartida por SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A., «Comentarios a la nueva Ley de represión del fraude fiscal», *op. cit.*, pág. E301.

Pues bien, puede acontecer que el ciudadano realice algún hecho imponible de estos impuestos teniendo en cuenta el valor de referencia resultante de los datos obrantes en el Catastro en ese momento. Sin embargo, una hipotética resolución del procedimiento de subsanación de discrepancias y rectificación puede alterar los indicados datos, con efectos anteriores al hecho imponible producido. A su vez, esos nuevos elementos pueden implicar que la concreta cuantificación del valor de referencia resulte tenida en cuenta al alza.

En esta hipótesis, se estaría en presencia de una auténtica retroactividad, en perjuicio del obligado tributario, que debe ser rechazada totalmente. Ha de tenerse presente que el valor de referencia es un valor objetivo (primer párrafo de la Disp. Ad. tercera de la LCI) y, por tanto, lo lógico es que se determina de acuerdo con datos objetivos, obrantes en el Catastro cuando se produzca el presupuesto de hecho en cuestión.

En definitiva, al poner en relación estos nuevos efectos temporales del procedimiento de subsanación de discrepancias y rectificación con el devengo y cuantificación de los impuestos reseñados también puede identificarse una retroactividad que lesiona la seguridad jurídica y la capacidad económica del obligado tributario afectado.

#### 4. *Modificaciones en el procedimiento de regularización catastral*

El procedimiento de regularización catastral se recoge en la Disp. Ad. tercera de la LCI, que fue introducida por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Su fin es la incorporación al Catastro de los bienes inmuebles urbanos y de los rústicos con construcción, así como de las alteraciones de sus características, siempre que la discrepancia se deba al incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes del alta o la modificación. Se iniciará siempre de oficio.

Se puede colegir que este procedimiento resulta, en gran medida, coincidente con el de inspección catastral. Probablemente, por ello, el apartado 2 de la citada Disp. Ad. tercera le otorga un cierto carácter extraordinario al disponer que “*se aplicará en aquellos municipios y durante el período que se determinen mediante... No obstante, el plazo previsto en dicha resolución podrá ser ampliado por decisión motivada del mismo órgano...*”

La particularidad más reseñable de la regularización catastral se recoge en los apartados 5, 7 y 8 de la mencionada Disp. Ad. tercera. En virtud de

estos preceptos, la tramitación de este procedimiento excluirá la aplicación de las sanciones que hubieran podido exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar. A cambio, las actuaciones tendrán la consideración de trabajos de formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario a efectos de lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La trascendencia de esta consideración radica en se facilita una “privatización” de funciones públicas, como son las de regularización tributaria. Ha de tenerse presente que este procedimiento de regularización es equiparable a los de aplicación de los tributos (gestión e inspección tributaria), por lo que, a priori, debería ser tramitado íntegramente por funcionarios públicos. Sin embargo, la previsión anterior permite que sea desarrollado, al menos hasta su resolución, por la “Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima” (SECIPSA).

Probablemente, esta “privatización” del procedimiento, unida al hecho de que en la práctica muchas regularizaciones catastrales pueden referirse a hechos acontecidos más allá del plazo de prescripción, explica la razón por la cual se excluye la responsabilidad por la hipotética infracción cometida. En cambio, se establece la tasa de regularización catastral, cuyo importe se fija en sesenta euros.

Pues bien, reseñado de forma sintética este procedimiento de regularización catastral, procede indicar que la Ley 11/2021 modifica el apartado 4 de la Disp. Ad. tercera de la LCI a fin de establecer que su resolución del procedimiento tendrá efectos desde el mismo día en que se haya producido el hecho, acto o negocio que lo motiva. Procede, por tanto, que se realice la oportuna remisión a lo indicado anteriormente en relación con el procedimiento de declaración.

## V. CONCLUSIONES

A modo de conclusión puede indicarse que las modificaciones introducidas por la Ley 11/2021 en los procedimientos catastrales pueden considerarse, esencialmente, como complementarias a la mayor efectividad y eficacia del valor de referencia como base imponible en los llamados “impuestos patrimoniales”.

En esta línea deben incluirse las modificaciones relativas a:

– El nuevo momento de efectividad de las resoluciones resultantes de los procedimientos de incorporación catastral.

Como se ha reseñado, se han "adelantado" los efectos temporales de las resoluciones de los distintos procedimientos catastrales de incorporación de los bienes inmuebles, así como de las alteraciones de sus características.

Por un lado, las alteraciones que se incorporen al Catastro como consecuencia de los procedimientos de declaración, comunicación, solicitud, inspección catastral y regularización catastral surtirán efectos el mismo día de la producción del hecho, acto o negocio que las motiva en vez del día siguiente a la producción del indicado evento.

Por otro lado, los resultantes del procedimiento de subsanación de discrepancias y de rectificación tendrán efectividad desde el día siguiente a la fecha en que el Catastro hubiera tenido constancia documentada de la discrepancia, frente a la regulación anterior que la fijaba en el día siguiente a la fecha en que se acuerde la alteración.

— La ampliación de los supuestos de comunicación, con el consiguiente aumento de alteraciones inmobiliarias que podrán incorporarse al Catastro.

— La simplificación de la tramitación del procedimiento de comunicación, lo que debe redundar en una mayor eficacia y celeridad en la resolución del procedimiento.

— La indicación de que el procedimiento de subsanación de discrepancias y rectificación se inicia de oficio (suprimiendo la referencia la orden superior), también orientada a otorgar mayor celeridad procedimental.

El análisis de todas estas reformas permite considerar que están dirigidas a facilitar que en la fijación del valor de referencia de un inmueble se tengan en cuenta todas sus características catastrales, —aunque alguna de ellas no estuviese adecuadamente recogida, ya sea por su reciente producción o por cualquier otro motivo—. Por este motivo, pueden calificarse de complementarias a la nueva regulación del valor de referencia.

El resto de las modificaciones son esencialmente terminológicas o para adaptar la regulación catastral a la general tributaria (como es el caso de la ampliación del plazo para iniciar el procedimiento sancionador).

Por último, deben censurarse los nuevos efectos temporales de la resolución del procedimiento de subsanación y rectificación (que se adelantan al momento en el que la Administración tenga constancia documentada de la discrepancia), ya que el nuevo valor catastral o de referencia que resulte de ella puede verse incrementado. En esta hipótesis se puede identificar una retroactividad que lesiona la seguridad jurídica y la capacidad econó-

mica del obligado tributario afectado, en relación con el IBI, el IIVTNU<sup>17</sup>, el ITPAJD, el ISD o el IP<sup>18</sup>.

### Bibliografía

- LASARTE LÓPEZ, R., «La aplicación del valor de referencia en la valoración de los inmuebles a efectos tributarios» en *Prevención y Fraude: Nuevas Medidas Tributarias* (Dir. MERINO JARA, I.), Ed. La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2021.
- SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A., «Comentarios a la nueva Ley de represión del fraude fiscal», *Revista de Contabilidad y Tributación*, CEF, n.º 461-462, 2021.
- VARONA ALABERN, J.E., *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*, 4.ª edición, Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.

17

En estos dos impuestos, la violación indicada se produciría por el incremento de valor catastral.

18

En estos tres impuestos, la violación indicada se produciría por el incremento de valor de referencia.

