

4. DERECHO BANCARIO

El procedimiento catastral de subsanación de discrepancias a la luz de las últimas respuestas de los tribunales colegiados nacionales

The cadastral procedure to remedy the discrepancies in the light of the latest responses from the spanish collegiate courts

por

MARÍA LUISA DOMÍNGUEZ BARRAGÁN

Prof. Dra. de Derecho Procesal. Universidad de Sevilla

RESUMEN: El desconocimiento de la institución catastral es una realidad en la sociedad española, por lo que se hace necesario determinar sus procedimientos específicos para mostrarlos a los operadores jurídicos. ¿Cuáles son los problemas clave que presenta actualmente el procedimiento de subsanación de discrepancias y que hacen llegar un procedimiento administrativo tan específico a los tribunales nacionales? ¿En qué posición se encuentra el interesado? ¿Por qué vuelve a tener tanta importancia este procedimiento? En este trabajo se analizarán los casos más recientes relativos al procedimiento de subsanación de discrepancias, atendiendo a los problemas que se plantean ante los tribunales colegiados nacionales.

ABSTRACT: *The lack of knowledge of the cadastral institution is a reality in Spanish society, so it is necessary to determine its specific procedures to show them to legal operators. What are the key problems currently presented in the procedure of discrepancies rectification and which provide such a specific administrative procedure to the national courts? What position is the data subject in? Why is this procedure so important again? This paper will discuss the most recent cases concerning the procedure of discrepancies rectification taking into account the problems that arise in the national collegiate courts.*

PALABRAS CLAVE: Catastro inmobiliario. Subsanación de discrepancias. Jurisprudencia. Procedimiento administrativo catastral. Rectificación de errores.

KEY WORDS: *Real estate cadastre. Rectification of discrepancies. Jurisprudence. Cadastral administrative procedure. Error rectification.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROCEDIMIENTO DE SUBSANACIÓN DE DISCREPANCIAS EN EL TRLCI: 1. NOTAS GENERALES. 2. CUESTIONES PROCEDIMENTALES.—III. LA RESPUESTA DE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES A

LAS CUESTIONES QUE PLANTEA EL PROCEDIMIENTO DE SUBSANACIÓN DE DISCREPANCIAS: 1. PALABRAS PREVIAS. 2. EL PROCEDIMIENTO EN LOS TRIBUNALES: A) *La subsanación de discrepancias ante el Tribunal Supremo*. B) *Principales problemas planteados ante la Audiencia Nacional*. C) *La subsanación de discrepancias ante los Tribunales Superiores de Justicia*.—IV. CONCLUSIONES.—V. ÍNDICE JURISPRUDENCIAL.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que cada vez más el ciudadano es consciente de la repercusión del sistema catastral en su esfera personal, sigue existiendo una alta tasa de desconocimiento social en lo que a esta institución se refiere. Además, el análisis que reciben los procedimientos que surgen del seno de la propia Ley del Catastro como Administración Pública desde la visión de la doctrina administrativa y procesal es realmente escaso. Se trata de un área muy específica que suele quedar como materia residual frente al tratamiento doctrinal que reciben los procedimientos generales y aquellos provenientes de otras Administraciones. Sin embargo, últimamente, la atención que ha recibido la institución se ha disparado, principalmente por el impacto nacional tanto del Plan de Regularización Catastral, como de la comparación de valores catastrales a la hora de establecer la base imponible para el impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), también conocido como plusvalía municipal. La actualización y puesta al día del Catastro es, por tanto, un elemento básico para su efectividad, buscando que la descripción catastral de los inmuebles concuerde con la realidad.

Para intentar paliar esta situación, este trabajo se centra en el análisis desde la visión jurisprudencial más reciente de uno de los procedimientos específicos de incorporación catastral que permite su actualización, esto es, una herramienta para simplificar la gestión catastral (RUIZ GONZÁLEZ, 2012, *online*), junto a las declaraciones, comunicaciones y solicitudes, la inspección catastral y la valoración. El artículo 11 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, *TRLCI*), establece que la incorporación de los bienes inmuebles así como de las alteraciones de sus características es obligatoria, y puede realizarse a través de distintos procedimientos. Uno de ellos, como indicaba la Circular 05.03/2006, de 27 de abril de la Dirección General del Catastro (ya derogada) «permite la actualización permanente del Catastro como instrumento al servicio de los particulares y de las distintas Administraciones públicas». Como puede pensarse, nos estamos refiriendo al procedimiento de subsanación de discrepancias regulado en el artículo 18 del *TRLCI*, titulado «procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación». Así, se analizará su desarrollo, poniendo el foco en las respuestas más recientes a los problemas que, relacionados con el mismo, han manifestado nuestros tribunales colegiados.

II. EL PROCEDIMIENTO DE SUBSANACIÓN DE DISCREPANCIAS EN EL *TRLCI*

1. NOTAS GENERALES

Desde la promulgación del *TRLCI*, el artículo 18 ha sufrido diversas modificaciones. En la actualidad, se configura como un procedimiento administrativo

catastral de carácter autónomo que se inicia cuando la Administración es consciente por cualquier medio: *de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria*, siempre que no se derive del incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del texto normativo, esto es, de la obligación de declarar o comunicar la modificación de la descripción catastral inmobiliaria. Como recuerda la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 17 de mayo de 2018, se trata de un procedimiento que se iniciará siempre de oficio (fundamento de derecho tercero)¹:

«(...) Al acordar la improcedencia del inicio del procedimiento de subsanación de discrepancias la Gerencia Regional del Catastro no hizo sino ejercitar una potestad de su titularidad, no susceptible de impugnación, pues el artículo 18 del RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario) no otorga acción ni facultad a los particulares para iniciarlo ni tampoco supone una segunda oportunidad impugnatoria, fuera de plazo, de los actos firmes. El inicio del procedimiento de subsanación de discrepancias depende en exclusiva de la decisión interna de la Administración y, en consecuencia, lo que procedía era inadmitir el escrito calificado como recurso de reposición por lo que debe confirmarse la resolución de inadmisión impugnada».

A nivel general, lo más destacable que recoge este artículo 18 es la conexión del Catastro con otros operadores, principalmente con el notario, estableciéndose a partir de su actuación, otro sistema para solventar los errores catastrales relativos a la configuración o superficie de la parcela. Es evidente que lo se pretende lograr es la homogeneización de los datos entre el Catastro, el Registro de la Propiedad y el tráfico privado. De hecho, la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo de la Dirección General del Catastro, sobre los procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación, ya recoge que la finalidad esencial del procedimiento es brindar un mecanismo que permita la corrección de las discrepancias existentes entre el Catastro y la realidad inmobiliaria cuando no sea necesario acudir a los procedimientos especiales de revisión regulados en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), ni tampoco al procedimiento de inspección por incumplimiento del deber de declarar o comunicar. Igualmente, ha de destacarse la unión que pretende este artículo entre el Registro de la Propiedad y el propio Catastro. De hecho, en su punto tercero nos indica que: *«la Dirección General del Catastro podrá rectificar de oficio la información contenida en la base de datos catastral cuando la rectificación se derive de uno de los procedimientos de coordinación con el Registro de la Propiedad a los que se refiere el artículo 10 de la Ley Hipotecaria, en los que se hayan utilizado otros medios distintos de la cartografía catastral para la descripción gráfica de las fincas»*, estableciendo un procedimiento muy similar al de subsanación de discrepancias notarial del que hablaremos más adelante.

2. CUESTIONES PROCEDIMENTALES

Una de las notas características del procedimiento es la efectividad de la resolución, que se producirá al día siguiente de la fecha en que se acuerde, estableciéndose además el plazo para la resolución expresa, que será de seis meses desde la notificación del acuerdo de iniciación a los interesados. Para este procedimiento no se contempla el silencio administrativo positivo, pues el vencimiento de estos seis meses provoca la caducidad del expediente y el archivo de todas las actuaciones.

Otra de sus peculiaridades radica en la modificación del iter procedimental, que se abrevia cuando no existen terceros afectados. En este caso, el procedimiento se inicia directamente con la notificación de la propuesta de resolución, que abre plazo de alegaciones de 15 días (al igual que en el procedimiento que podemos llamar general). Si no se presentan las mismas, la propuesta de resolución deviene definitiva, cerrando las actuaciones y decretando el archivo del expediente. Llama la atención como cambia el momento de la efectividad de la resolución, pues aquí se produce a partir del día siguiente de finalización del plazo de los 15 días y no con una determinación expresa, como ocurre cuando existen terceros afectados por el procedimiento.

Por último, destacamos la configuración de todo el procedimiento que puede llevarse a cabo ante el notario, pues más que establecer el mecanismo para la resolución de discrepancias cuando no hay identidad entre la realidad y la descripción física, parece que lo que está es recogiendo un sistema que puede dar lugar (en un futuro próximo, si así lo entiende el Catastro) a un futuro procedimiento de subsanación de discrepancias de lo regulados en la primera parte del artículo. No obstante, otros autores entienden que nos encontramos ante un procedimiento catastral pero tramitado por el notario (PUYAL SANZ, 2016, 111). Si bien estamos de acuerdo con esta postura, consideramos que se trata de un procedimiento voluntario y siempre supeditado al Catastro. Además, la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, recuerda la limitación material de este procedimiento, pues como dijimos *ut supra*, solo podrán tramitarse mediante esta herramienta las discrepancias relativas a la configuración y superficie de las parcelas.

En relación a este procedimiento surgido a través de la figura del notario, puede afirmarse que se produce una conjunción del ámbito privado con el público, pero no puede utilizarse, en ningún caso, para modificar la titularidad o la propia constitución de la finca². Como vemos, nos encontramos ante una de las formas más directas de concordar la realidad física del inmueble con su realidad catastral. Es decir, el procedimiento no se lleva a cabo, *a priori*, en sede catastral sino ante notario (la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo habla de dos fases: notarial y catastral), quien ha de pedir a los otorgantes manifestación sobre si la descripción que contiene la certificación catastral es correspondiente a la realidad física del inmueble en el momento del otorgamiento del documento público. Si esta respuesta fuese negativa, el notario ha de exigir un documento que pruebe esta divergencia. Notificada la divergencia a los terceros afectados, estos disponen de 20 días para realizar alegaciones. En el caso de no existir oposición, el notario incorporará la nueva descripción del bien inmueble en el mismo documento público o en otro posterior autorizado al efecto³. El artículo 201.1 d) del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria recoge una norma de remisión que nos lleva directamente a este punto del artículo 18.2 c) párrafo segundo del TRLCI, en el sentido de que si se aportase por el interesado representación gráfica alternativa, el notario ha de informar a la Dirección General del Catastro sobre la rectificación realizada, por medios telemáticos, en el plazo máximo de cinco días desde la formalización del documento público. Si se valida la rectificación, se incorporará la alteración en la sede catastral. De hecho el TRLCI va más allá y dispone que cuando «*se aporte el plano representado sobre la cartografía catastral, la alteración se realizará en el plazo de cinco días desde su conocimiento por el Catastro, de modo que el notario pueda incorporar en el documento público la certificación catastral descriptiva y gráfica de los inmuebles afectados que refleje su nueva descripción*». Si se hubiese planteado oposición, el notario ha de in-

formar de su existencia a la Dirección General del Catastro para que incoe el procedimiento oportuno.

III. LA RESPUESTA DE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES A LAS CUESTIONES QUE PLANTEA EL PROCEDIMIENTO DE SUBSANACIÓN DE DISCREPANCIAS

1. PALABRAS PREVIAS

A pesar de ser un procedimiento administrativo que, *a priori*, no presenta especiales problemas, han sido varias las cuestiones que, en relación con él, se han planteado ante nuestros tribunales. La resolución del procedimiento administrativo de subsanación de discrepancias no pone fin a la vía administrativa, pues en un mes desde la notificación de la resolución puede interponerse tanto recurso de reposición como reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo competente, teniendo en cuenta también el valor catastral del inmueble. Por ello, obviamente, el recurso contencioso-administrativo no se dirige frente a la resolución que pone fin al procedimiento, sino contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo, que es la que agota la vía administrativa en estos casos.

2. EL PROCEDIMIENTO EN LOS TRIBUNALES

A) *La subsanación de discrepancias ante el Tribunal Supremo*

La primera pregunta que debemos hacernos es la referente a qué asuntos de materia de subsanación de discrepancias catastrales llegan a la última instancia de los tribunales nacionales⁴. Como puede pensarse, no son muchos los casos planteados, por lo que las resoluciones halladas responden a un patrón común.

Nos encontramos ante Autos que admiten recursos de casación contencioso-administrativos, conforme a lo dispuesto en la nueva regulación de este recurso establecida a partir de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. A nivel procesal se cumplen todos los presupuestos. Se trata de sentencias recurribles en casación, que presentan un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y donde se plantean cuestiones puramente jurídicas.

Lo que más interesa a nuestro estudio es el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que, en casi la totalidad de los casos planteados ante el Alto Tribunal, se traduce en dilucidar los efectos de la resolución del procedimiento de subsanación de discrepancias catastrales. En nuestra opinión, el texto legal es claro: la eficacia de las resoluciones derivadas de procedimiento de subsanación de discrepancias no puede ser retroactiva. Cuestión distinta es *de lege ferenda*, la motivación de esta afirmación o, la posibilidad, en su caso, de utilizar otro procedimiento que sí permita la eficacia retroactiva de los efectos, como es el procedimiento de rectificación. Puede comprobarse que se trata de una cuestión de total actualidad, ya que afecta directamente a la liquidación de dos de los impuestos más controvertidos estos últimos años: el conocido como

«IBI» (Impuesto sobre bienes inmuebles) y la plusvalía municipal, de la que ya hablamos anteriormente, a lo que se añade (ya en el ámbito tributario), la posibilidad de la devolución de ingresos ante unas liquidaciones que ya son firmes.

Veamos un ejemplo. El auto del Tribunal Supremo 8993/2019, de 12 de septiembre⁵, admite un recurso de casación considerando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

«(...) Determinar si, en interpretación de los artículos 221, 222, 223 y 224.1 de la Ley General Tributaria, en relación con los artículos 4 y 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y con los artículos 75 y 107.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es procedente la devolución como indebidos de ingresos por el importe de unas liquidaciones giradas por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana firmes y consentidas como consecuencia de una resolución del Catastro Inmobiliario dictada en el seno de un procedimiento de subsanación de discrepancias y que no consta impugnada, otorgándole a esta, por tanto, pretendidos efectos retroactivos».

Además, la parte recurrente recoge la importancia de la respuesta del Tribunal Supremo en este supuesto porque, aparte de no existir jurisprudencia en este sentido, pone de manifiesto *«la gran afectación en todos los municipios de España que se verían obligados a anular liquidaciones firmes y consentidas de tributos municipales, y devolver los ingresos abonados indebidamente, en base a resoluciones del Catastro de procedimientos de subsanación de discrepancias aunque estas tengan efectos irretroactivos»*. Cuestión sumamente importante si traemos a colación la posibilidad que plantea el artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) de extender los efectos de las sentencias que reconozcan situaciones jurídicas individualizadas en materia tributaria. En el caso de que el Tribunal Supremo establezca jurisprudencia en el sentido de considerar la devolución de los ingresos indebidos, entendemos que esa sentencia podría ser susceptible de extensión de efectos. Igualmente, nos recuerda que no se trata de un caso aislado, si se tienen en cuenta los procedimientos de subsanación de discrepancias catastrales resueltos anualmente y que se trata de un problema generalizado, como es el de *«interpretar que la adecuación de la superficie de una finca en el Catastro mediante este procedimiento se trata de una simple rectificación de datos erróneos, por lo que de adoptar la Administración local (la cual, recordemos, es autónoma e independiente [...] a la gestión censal —también en [re]lación a las respectivas impugnaciones—, no pudiéndosele imputar a quién realiza la liquidación vicios que, solo son imputables a la Administración estatal) dicho criterio, estaría invadiendo claramente competencias estatales»*.

Encontramos dos aspectos que se interrelacionan pero que, en realidad, responden a esferas distintas. Por un lado, la discusión sobre la efectividad del procedimiento de subsanación de discrepancias y, por otro, su conexión como determinación de las bases imponibles de impuestos cuyas liquidaciones no fueron impugnadas en su momento, quedando firmes y consentidas⁶, a lo que hay que sumar el posible error catastral que, de ser veraz, debía haber conllevado una rectificación de errores⁷ y no un procedimiento de subsanación de discrepancias. Como indica la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, sobre tramitación del procedimiento de subsanación de discrepancias (a la que ya hemos aludido), la jurisprudencia ha mantenido tradicionalmente una doctrina muy restrictiva en

lo referente a la calificación de error de hecho, exigiendo que este sea ostensible, manifiesto e indiscutible, sin necesidad de mayores razonamientos, con lo que ha restringido, por tanto, el uso del procedimiento de rectificación de errores, dando prevalencia al procedimiento de subsanación de discrepancias. Además, nos recuerda que las discrepancias con la realidad únicamente pueden derivar de los datos o características propias de los bienes inmuebles, pero nunca de los datos contenidos en las ponencias de valores o en los cuadros de tipos de evaluación, no siendo posible subsanar estos datos a través de este procedimiento.

De hecho, esta es la cuestión que se plantea en el Auto del Tribunal Supremo 337/2018, de 15 de enero, de admisión de un recurso de casación donde se enfrentan las distintas naturalezas del procedimiento de subsanación de discrepancias y el procedimiento de rectificación de errores regulado en el artículo 220 de la LGT. Sin embargo, llama la atención la oposición de la Abogacía del Estado a la presentación de dicho recurso de casación (a pesar de la importancia y extensión del asunto que ya hemos comentado), pues entiende, entre otros motivos, *«que la cuestión litigiosa versa sobre la consideración del caso examinado como un supuesto de rectificación de errores del artículo 220 LGT o de subsanación de discrepancias del artículo 18.1 TRLCI, con las pertinentes consecuencias de alcance temporal de la resolución que se adopte, por lo que estamos ante una cuestión casuística y singular carente de una dimensión hermenéutica que permita apreciar su proyección o repercusión, al menos potencial, sobre otros posibles asuntos, careciendo, por tanto, de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia»*. La única respuesta posible a la oposición de la Abogacía del Estado pasa por entender que si se acepta la tesis planteada, las arcas de las distintas Administraciones públicas pueden verse afectadas de un modo especialmente significativo, pues no compartimos, en ningún caso, la teoría de que la diversificación subsanación de discrepancias/rectificación de errores sean casos aislados, como pretende sostener la Abogacía del Estado. Por tanto, en este auto la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la de determinar si *«la exégesis del artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, permite entender que debe tener efectos retroactivos la resolución del procedimiento de subsanación de discrepancias que dicho precepto regula —aunque se inicie de oficio y se prevea literalmente la efectividad de esa resolución al día siguiente de que se acuerde—, si altera la descripción catastral del inmueble determinando una minoración de su valor catastral y la Administración ha tenido conocimiento de la falta de concordancia existente entre la descripción catastral del bien y la realidad inmobiliaria —no debida al incumplimiento de las obligaciones de declarar o comunicar previstas en los artículos 13 y 14 de dicho texto refundido—, por habérselo puesto de manifiesto el propio interesado»*.

Por último, es destacable el Auto del Tribunal Supremo 12162/2018, de 14 de noviembre, porque da un paso más en la determinación de la problemática y, además, posee un carácter negativo. A diferencia de otros autos del Supremo en esta materia, inadmite el recurso contencioso-administrativo al entender que no existe interés casacional objetivo que fundamente el mismo. En su fundamento jurídico tercero nos plantea las dos cuestiones objeto de estudio. En primer lugar, atiende a precisar si los procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación resultan adecuados para instar la modificación de la calificación registral de los bienes inmuebles, recordando que existe un amplio cuerpo jurisprudencial sobre el alcance y extensión de los procedimientos tendentes a la modificación de la calificación catastral de estos bienes, así como respecto de

la improcedencia del empleo de los relativos a la subsanación de discrepancias y de rectificación con el objetivo de alcanzar ese fin, por lo que los considera estrictamente administrativo-catastrales y ve innecesario el pronunciamiento sobre este asunto. La segunda cuestión encierra un mayor interés en tanto que se esboza la posibilidad de considerar que la no extensión de efectos retroactivos a la disposición transitoria séptima TRLCI pudiera conculcar algún precepto constitucional aplicable en esta materia, que pudiera dar lugar al planteamiento, en su caso, de la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal entiende que no es competencia suya realizar el juicio de relevancia constitucional en la fase actual y, además, considera que el fundamento que realiza la parte recurrente no cumple con los requisitos necesarios para plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, manifestándose en los siguientes términos (fundamento jurídico tercero): *«La parte recurrente se limita a manifestar su parecer, de forma apodíctica, en cuanto a que se vulneran los principios catastrales y constitucionales, sin justificar, de forma suficiente, cómo, de qué forma o en qué manera, la carencia de ese efecto retroactivo de la norma en cuestión supone una vulneración de nuestra Carta Magna, lo que no permite considerar, de forma clara e indubitada, que pudiera darse la infracción que se achaca la reiterada DT 7.ª TRLCI»*.

B) Principales problemas planteados ante la Audiencia Nacional

La competencia de la Audiencia Nacional en estas materias viene otorgada por lo dispuesto en el artículo 11.1 d) de la LJCA. Al igual que en el apartado anterior, el problema trascendental que encontramos en los recursos planteados ante este órgano es el de la utilización de distintos procedimientos catastrales en función del objetivo perseguido. Es lo que sucede en el caso que resuelve la Sentencia de la Audiencia Nacional 4692/2019, de 10 de diciembre, donde el Ayuntamiento de Barcelona persigue la nulidad de todas las actuaciones posteriores (resoluciones del TEAC) al entender que se ha aplicado un procedimiento de subsanación de discrepancias cuando lo que se debía haber aplicado era el procedimiento de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana, teniendo la elección importantes consecuencias en relación a la fecha de los efectos tanto catastrales como tributarios. La Audiencia Nacional estima el recurso siguiendo su propia doctrina ya establecida en la SAN 4681/2019, de 21 de noviembre:

«En el presente caso, la concesionaria incumplió la obligación que le incumbía conforme al artículo 13.2 del TR de la Ley del Catastro cuando dispone que: “Los titulares de los derechos a que se refiere el artículo 9 están sujetos a la obligación de formalizar las declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones”. (...) En su lugar, fue la Autoridad Portuaria la que presentó la correspondiente declaración. Por otra parte, si la modificación consistió en la “actualización de las superficies objeto de concesión administrativa en los terrenos del puerto comercial de Barcelona, tras reagrupación de la zona en diez nuevas islas, haciendo constar las superficies de suelo objeto de concesión, las superficies construidas existentes en 2001, así como las modificaciones habidas en las titularidades concesionales” se trataba de una alteración de orden físico del inmueble y el procedimiento a seguir es el de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana que fue iniciado mediante declaración efectuada por la Autoridad Portuaria al no haberlo hecho la concesionaria como le incumbía,

conforme al artículo 13.2 del TR Ley del Catastro Inmobiliario. Por lo tanto, el Centro Gestor del Catastro deberá proceder en ejecución del acuerdo del TEAC de 9 de junio de 2016 a anular todos los actos posteriores que traigan su causa del dictado el 19 de agosto de 2004, reponiendo las actuaciones al estado previo a la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 13 del TR de la Ley del Catastro Inmobiliario del que derivan los actos anulados con intervención del Ayuntamiento de Barcelona».

Como vemos, se trata de una cuestión que no ha sido pacífica para la doctrina hasta hace realmente poco tiempo, por lo que es de gran interés su análisis jurisprudencial. En la misma línea pero de forma más radical, se sitúa la SAN 3866/2018, de 18 de octubre, donde el recurrente considera que se han vulnerado las normas procedimentales, puesto que se le ha tramitado un procedimiento de rectificación de errores que el TEAC califica posteriormente como un procedimiento de subsanación de discrepancias, con las consecuencias que ello conlleva. La Sala desestima el recurso y se muestra muy clara en este caso, a pesar de reconocer que no se cumplieron estrictamente los requisitos exigidos por el artículo 18 sobre el plazo de alegaciones. Entiende que *«el hecho de que la Gerencia del Catastro lo calificase como un procedimiento de rectificación de errores, no altera la naturaleza jurídica del procedimiento seguido que es el de subsanación de discrepancias del artículo 18.1 dado que se siguieron los trámites de este (una vez agotadas las actuaciones necesarias de investigación e información se dictó acuerdo de inicio motivando las razones acreditadas por la información obtenida, se concedió trámite de audiencia a todos los posibles interesados, y se notificó en tiempo y forma la resolución adoptada)»*.

Esta resolución nos plantea la duda de si, realmente, no se ha vulnerado el derecho de los recurrentes, ya que, por un lado, se le tramitó un procedimiento de rectificación de errores (que, incluso, se denominó así por la propia Administración catastral) y, por otro, la propia Sala reconoce que no se cumplieron las formalidades requeridas para la subsanación de discrepancias, aunque el cumplimiento de las alegaciones deja sin validez la posible nulidad procedimental. ¿Debe el interesado conocer todos los procedimientos?, o ¿es obligación de la Administración el informar de manera adecuada? ¿Puede posteriormente sin informar al administrado reconvertir un procedimiento que le va a repercutir de forma negativa al interesado? Simplemente son dudas hipotéticas, pues, como hemos dicho, la respuesta de la Audiencia Nacional ha sido absolutamente concluyente. Habrá que esperar a una posible respuesta del Tribunal Supremo, en su caso. De todas formas, no debe olvidarse que, si bien una parte es el administrado, la otra parte es la entidad local en cuestión, que buscará, en todo caso, la reconducción hacia un proceso de subsanación de discrepancias, evitando así la posible devolución de los ingresos derivados de la eficacia retroactiva del procedimiento de rectificación de errores.

Como último supuesto destacable del iter del procedimiento de subsanación de discrepancias ante la Audiencia Nacional, encontramos cuestiones administrativas ordinarias que suelen llegar a los tribunales, como puede ser la tramitación defectuosa del procedimiento en sede catastral. En el caso de la SAN 2152/2019, de 24 de mayo, se alude a una tramitación sin haber realizado el trámite de audiencia en forma alguna al recurrente⁸. Llama la atención en esta sentencia que el demandante exige el resarcimiento de daños y perjuicios, pretensión no estimada por la Sala, que rechaza por innecesario pronunciarse sobre este extremo, ya que *«una vez que se fije el nuevo valor catastral en ejecución de esta sentencia, es cuando se podrá determinar si, en su caso, la ahora recurrente ha estado pagando*

más de lo debido y si las liquidaciones giradas en los años pasados han sido superiores a lo que se debería haber girado una vez que se fijaron los nuevos valores catastrales en el año 2011 y que dieron lugar a la impugnación frente a la que nos encontramos» (fundamento jurídico sexto). A nuestro juicio, no se trataría tanto de daños y perjuicios como de devolución de cantidades que eran incorrectas y que no debían, por tanto, haberse satisfecho.

C) La subsanación de discrepancias ante los Tribunales Superiores de Justicia

La realidad que nos arrojan los procedimientos de subsanación de discrepancias ante los Tribunales Superiores de Justicia es bastante más amplia que la que encontramos ante el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional y, en consecuencia, presenta una mayor casuística. Sí consideramos necesario recordar aquí que, a nivel procesal competencial, es la jurisdicción civil quien tiene la facultad para pronunciarse sobre la propiedad de las fincas, pues el Catastro es un registro fiscal que no atribuye propiedades, limitándose su competencia «a la modificación de la titularidad reflejada en el caso de que dicha modificación resulte justificada convenientemente, y procediendo en consecuencia de no resultar justificada la modificación a mantener la titularidad que venía constando en el propio Catastro, en consecuencia de la presunción de acierto de los actos administrativos de confección del catastro», como nos indica muy acertadamente la STSJ CL 4671/2019, de 5 de noviembre⁹.

La primera de las cuestiones a las que debemos hacer referencia es la del propio tratamiento por la Administración del procedimiento. Así, uno de los temas recurrentes frente a los tribunales es la forma de llevar a cabo el mismo. La anulación de un procedimiento de subsanación de discrepancias por parte del Tribunal Económico-Administrativo por falta de motivación del técnico competente en el asunto, es parte de las cuestiones que se plantean en la STSJ CV 5218/2019, de 4 de diciembre. En este caso nos encontramos ante un supuesto normal de falta de motivación de un procedimiento administrativo, por lo que se entiende la respuesta que nos ofrece la sentencia. En sentido desestimatorio frente al mismo caso podemos ver la STSJ CL 4671/2019, de 5 de noviembre.

El segundo de los motivos sobre el que profundizar es la aplicación a este procedimiento de la prohibición de la *reformatio in peius*. La Abogacía del Estado en la STSJ M 11875/2019, de 4 de noviembre, entiende que la subsanación de discrepancias no es un recurso, por lo que no le sería aplicable esta prohibición. A este respecto, la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, considera que este procedimiento hace compatible el principio de prohibición de la *reformatio in peius* con la necesidad de mantener un Catastro actualizado al servicio de los particulares y de las distintas Administraciones públicas. A pesar de que en el procedimiento de subsanación de discrepancias no afectaría porque, a efectos prácticos, no existe la *reformatio in peius* tras la subsanación, ya que los efectos tributarios de los cambios realizados por este medio corresponden al ejercicio económico del año siguiente, entendemos junto a la Abogacía del Estado, que la prohibición de la *reformatio in peius* solo es aplicable a recursos. Así se recoge en el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y ha reiterado el Tribunal Supremo en multitud de ocasiones como, por ejemplo, en la STS 1066/2016, de 11 de marzo, donde en su fundamento jurídico primero expone: «la infracción del principio de prohibición de “reformatio in peius”, o reforma peyorativa, tiene

lugar cuando la parte recurrente, en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación jurídica creada o declarada por la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la resolución judicial que resuelve el recurso produce un efecto contrario al pretendido por el recurrente que era, precisamente, eliminar o minorar el gravamen sufrido con la resolución objeto de la impugnación. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, aunque este principio no está positivizado, es un principio procesal que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva».

La tercera cuestión que debemos analizar es el tratamiento que recibe el procedimiento de subsanación de discrepancias en los Tribunales Superiores de Justicia a la hora de considerarse el adecuado o no en relación con sus efectos. Así, la STSJ GAL 5856/2019, de 11 de octubre, anuló un procedimiento de subsanación de discrepancias al considerar que no era el procedimiento debido por el que se debía haber tramitado la pretensión del recurrente y que era obligación del Catastro haber indicado cual era el procedimiento correspondiente o haberlo remitido directamente a otro procedimiento. En este caso, entendemos que lo que se produce es un *quasi* incorrecto funcionamiento de las Administraciones públicas (en concreto del Catastro) que luego provoca que se dé la razón al recurrente, anulando el procedimiento de subsanación de discrepancias.

Como no podía ser de otra forma, volvemos a encontrar como cuestión no pacífica el asunto referido a la elección o diferenciación de procedimientos (subsanación de discrepancias/rectificación de errores) en base a los efectos que producen. Es lo que se produce en el asunto resuelto por la STSJ M 11470/2019, de 2 de octubre. Como se indica en su fundamento jurídico tercero, lo que debe examinarse es *«la conformidad o no a Derecho del concreto cauce elegido por la Administración para sustanciar la solicitud de revisión de la valoración catastral formulada por los actores, en cuyo escrito de demanda se defiende que la solicitud en cuestión tuvo que provocar la incoación y tramitación de un procedimiento de rectificación de errores y no el de subsanación de discrepancias, con la trascendental consecuencia de tener que producir efectos catastrales y fiscales la reducción del valor resultante de la estimación parcial de la referida solicitud y del eventual pronunciamiento estimatorio que se dicte en el presente recurso desde la fecha de entrada en vigor de la Ponencia de Valores»*. El Tribunal entiende que, tanto la incorporación de bienes inmuebles al Catastro inmobiliario como la alteración de sus características, ha de tramitarse por el procedimiento de subsanación de discrepancias, por lo que desestima el recurso contencioso-administrativo. Sin duda, va a ser la naturaleza del error o de la cuestión que se quiera incorporar al Catastro la que va a determinar el procedimiento que haya de seguirse, aunque las líneas son difusas, por lo que son muchos los asuntos que llegan a los tribunales sobre estos términos. Se comprueba, además, que los recurrentes suelen confundir el objetivo del procedimiento de subsanación de discrepancias, por ejemplo en la STSJ CV 3144/2019, de 29 de julio, el recurrente solicita que, implícitamente, a través de un procedimiento de subsanación de discrepancias se acometa una revisión de actos nulos de pleno derecho. Obviamente, la Sala desestima esta pretensión al entender que son dos procedimientos absolutamente diferentes, mostrando el carácter extraordinario de la revisión de actos nulos frente a la naturaleza revisora del procedimiento catastral. De hecho, la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, ya era consciente de esta dificultad y establece unos parámetros para poder diferenciar el procedimiento de subsanación de discrepancias de otros, tales como el recurso de reposición o el procedimiento de valoración colectiva.

Por último, ha de destacarse la reciente STSJ CL 1181/2020, de 22 de abril, en relación a otra de las cuestiones que pueden plantearse en sede judicial. En

este caso, lo que se discutía era la obligatoriedad de comenzar un procedimiento de subsanación de discrepancias por parte de la Administración, que ya había tenido conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral y la realidad inmobiliaria. Mientras que el recurrente alegaba la necesidad de la apertura de este procedimiento catastral, la propia Administración defendía la apertura del mismo únicamente «de oficio». A nuestro juicio, el Tribunal, de forma acertada, considera que, si existen pruebas indiciarias suficientes del conocimiento por la Administración de esta falta de discordancia, esta estaría obligada a abrir el procedimiento en cuestión. Efectivamente, la Sala resuelve en esos términos, estimando el recurso y considerando que la Gerencia Territorial del Catastro ha de proceder a subsanar las discrepancias y errores apreciados. De hecho, la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, recoge expresamente la llamada «manifestación de discrepancias», para aludir a las solicitudes o escritos que presenten en las Gerencias los interesados, estableciendo implícitamente la obligatoriedad del inicio del procedimiento «de oficio» apreciada la divergencia, y convirtiendo el inicio del procedimiento, en estos casos, en una cuestión probatoria.

IV. CONCLUSIONES

I. La conexión y coordinación entre Registro de la Propiedad, Notaría y Catastro que establece el artículo 18 del TRLCI favorece la necesaria concordancia entre la realidad física y la catastral, imprescindible para el buen funcionamiento del tráfico inmobiliario en el siglo XXI.

II. Es indudable que el trasfondo de la llegada del procedimiento de subsanación de discrepancias a los tribunales deriva de su irretroactividad. Puede afirmarse que lo que realmente subyace es un conflicto de intereses Administración-ciudadano/contribuyente, que da lugar a la utilización de unos mecanismos u otros en función del objetivo perseguido.

III. En la práctica, si el error proviene del Catastro, se reconduce el procedimiento para poder lograr la retroactividad.

IV. No obstante, el texto legal es claro, aunque creemos que los tribunales (y en especial el Tribunal Supremo) aún deben recorrer un largo camino en lo que a la determinación de este asunto se refiere, sobre todo, en lo relativo a las devoluciones de las liquidaciones ya firmes a través de los procedimientos catastrales. No puede olvidarse el límite del acto consentido ni obviarse el impacto de la naturaleza del procedimiento catastral con proyección tributaria a la hora de poder presentar extensiones de efectos del artículo 110 LJCA.

V. De todas formas, debe reconocerse que el procedimiento no presenta especiales dificultades para su tramitación, sino más bien en su utilización *a posteriori*.

VI. El análisis realizado permite el acercamiento a los problemas concretos derivados de un procedimiento específico de una institución catastral que es todavía muy desconocida, situación que beneficia a algunos sectores en perjuicio de otros, sin embargo, consideramos que sigue habiendo una gran necesidad de estudio en profundidad de este sector.

V. ÍNDICE JURISPRUDENCIAL

- STS 1066/2016, de 11 de marzo
- STS 2460/2016 de 2 de junio

- ATS 337/2018, de 15 de enero
- ATS 6624/2018, de 12 de junio
- ATS 12162/2018, de 14 de noviembre
- ATS 8993/2019, de 12 de septiembre

- SAN 3866/2018, de 18 de octubre
- SAN 4175/2018, de 29 de octubre
- SAN 4176/2018, de 29 de octubre
- SAN 2152/2019, de 24 de mayo
- SAN 4681/2019, de 21 de noviembre
- SAN 4692/2019, de 10 de diciembre

- STSJ CL 2111/2018, de 21 de mayo
- STSJ M 11470/2019, de 2 de octubre
- STSJ AS 3627/2019, de 7 de octubre
- STSJ GAL 5856/2019, de 11 de octubre
- STSJ AND 12273/2019, de 21 de octubre
- STSJ M 11875/2019, de 4 de noviembre
- STSJ CL 4671/2019, de 5 de noviembre
- STSJ CV 5218/2019, de 4 de diciembre
- STSJ CL 1181/2020, de 22 de abril

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO VÉRGEZ, J. (2016). Gestión tributaria *versus* gestión catastral en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. *Tributos locales*, núm. 124, 21-42.
- CAMPOS DAROCA, J.M., y PARRA BAUTISTA, J.R. (2008). *Régimen de impugnaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles: gestión catastral y tributaria*, Barcelona, Bosch.
- GARCÍA GARCÍA, J.M. (2016). *La finca registral y el Catastro*, Cizur Menor, Civitas.
- OLIVA IZQUIERDO, A.M. (2016). *La nueva coordinación Registro-Catastro*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- PUYAL SANZ, P. (2016). *El nuevo régimen de coordinación entre el catastro y el Registro de la Propiedad*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- RUIZ GONZÁLEZ, L.J. (2012). La modificación de los datos inmobiliarios obrantes en el catastro inmobiliario. *Actum fiscal*, núm. 60, enero-febrero, 63-72.
- SALVADOR CULÍ, J. (2019). La gestión del catastro y la gestión del IBI. La necesidad de un cambio. La propuesta «EuroPACE». *Tributos locales*, núm. 141, 39-48.
- SAN MARTÍN RODRIGUEZ, A. (2016). La problemática de la gestión compartida en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. *Tributos locales*, núm. 124, 43-52.

NOTAS

¹ No obstante, el conocimiento por cualquier medio del que habla el artículo, incluye la comunicación por parte de los propios interesados, pero de su naturaleza no puede decirse, en ningún caso, que se trate de un procedimiento a instancia de parte. De hecho, para RUIZ GONZÁLEZ, esta circunstancia minora las posibilidades del interesado, que no será tal hasta que la Administración catastral considere oportuno el inicio del procedimiento (RUIZ GONZÁLEZ, 2012, online).

² Es interesante aquí la STSJ CL 2111/2018, de 21 de mayo.

³ Como indica la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria supuso la supresión de la necesidad de obtener el consentimiento expreso de los colindantes que pudieran resultar afectados por la subsanación de discrepancias, siendo suficiente ahora que no exista oposición expresa de los mismos manifestada durante el plazo de alegaciones concedido.

⁴ La omisión al Tribunal Constitucional y el comienzo directamente por el Tribunal Supremo responde a dos motivos: en primer lugar, por el carácter de jurisdicción ordinaria de este y, en segundo, por no existir asunto que haya llegado al Tribunal Constitucional relativo a la materia que estamos analizando.

⁵ En el mismo sentido: ATS 6624/2018, de 12 de junio.

⁶ En este extremo habría de tenerse en cuenta la teoría administrativa del acto consentido y firme. No nos parece tan fácil desvirtuar un acto que es definitivo por no haber recurrido contra él.

⁷ Como indica la STS 2460/2016 de 2 de junio (fundamento jurídico cuarto): *«Se trata de un procedimiento que se puede instar durante todo el periodo de prescripción del impuesto, por lo que precisa de una definición estricta de lo que puede considerarse como error material, de hecho o aritmético, para evitar que suponga una forma de revisar actos firmes por motivos que tienen que ser objeto de los recursos administrativos ordinarios. Es un procedimiento que está pensado fundamentalmente para aquellos casos en los que el órgano administrativo, a la hora de dictar la resolución de un expediente, incurre en una errata, en un error de transcripción o en un error aritmético».*

⁸ Pueden verse también: SSAN 4175/2018 y 4176/2018, de 29 de octubre.

⁹ En igual sentido: STSJ AND 12273/2019, de 21 de octubre, STSJ AS 3627/2019, de 7 de octubre o STSJ CL 1181/2020, de 22 de abril.