

Los convenios de colaboración en materia de gestión e inspección catastral

GUILLERMO JOSÉ
 BAUZÁ CARDONA

84

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tal y como se indica en su propia Exposición de Motivos, intenta establecer un nuevo sistema de recursos para las mismas, adecuado a su realidad y necesidades, diseñando un sistema que no sólo busca la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito del sector local, sino que, además, pretende que sean los propios poderes locales los que asuman la responsabilidad compartida con el Estado y con las respectivas Comunidades Autónomas, de hacer efectivos esos dos principios constitucionales.

Ello se traduce, especialmente en algunos supuestos, en el diseño de un entramado de competencias en virtud del cual, por un lado, delimitar con el mayor rigor posible las que corresponden al Estado y a los Entes Locales, y, por otro, garantizar que ello no suponga perjuicio para la correcta gestión de los intereses públicos en juego.

A tal fin, la Ley establece, con carácter general, el deber de las Administraciones Tributarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales de colaborar en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales (artículo 8). La posibilidad de cola-

boración se repite insistentemente a lo largo de todo el texto legal, adquiriendo indudable relevancia, al referirse al Catastro y al Impuesto de Bienes Inmuebles.

En efecto, esta materia, está tratada en la Ley sobre la base de diferenciar dos órdenes o esferas de competencia separadas: las referentes a los Catastros Inmobiliarios, y las relativas al Tributo cuya exacción se apoya sobre los mismos, es decir el Impuestos sobre Bienes Inmuebles.

Si bien esta distinción entre lo que se viene llamando gestión catastral y gestión tributaria no está formulada con tanta contundencia y de manera explícita en la Ley Reguladora, es evidente, como ya se ha puesto de relieve en otras ocasiones, que late en todo el texto legal la dicotomía entre ambos tipos de actividad gestora, y su asignación a diferentes ámbitos de competencia, estatal y local, adquiere un significado original en nuestro sistema tributario, ya que articula el seno de un mismo impuesto la concurrencia de distintas administraciones públicas (1).

(1) Gestión Catastral y Gestión Tributaria en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid, 1989.

Esta fórmula de reparto de competencias es fruto de una progresiva evolución operada en la configuración de los tributos inmobiliarios, que supuso el tránsito desde la esfera netamente estatal hacia la genuinamente local, pasando por estadios intermedios de los que la creación de los antiguos Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales y posteriormente el actual Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria son parte viva, y que han impuesto la necesidad de abrir vías alternativas o fórmulas compartidas para, con el necesario pragmatismo, ofrecer soluciones razonables a las disfunciones que, de otro modo, se plantearían.

Así, es posible recordar cómo, por ejemplo el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, ya contemplaba la posibilidad de establecimiento de vías de colaboración con la Administración Local en materia, entre otras, de gestión de las contribuciones territoriales.

Pero la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como se ha indicado al principio, es todavía si cabe más clara y contundente en el tema de la colaboración, y así en cuanto al ámbito concreto que nos ocupa, tanto el artículo 77 en sus apartados 1 y 3, como la Disposición Adicional IV, se refieren expresa-

mente a los convenios u otras fórmulas de colaboración que se celebren o establezcan entre el Estado y las Entidades Locales.

Por otra parte, desde el punto de vista teórico, básico si se tiene en cuenta el carácter políticamente descentralizado del Estado Español, la idea de cooperación, como ya se ha subrayado desde las páginas de *Catastro*, adquiere un especial relieve, estando incluso «implícita en el propio concepto y configuración del Catastro. Dicho de otra manera, no es que el Catastro precise de la colaboración entre Administraciones, es que el Catastro no se entiende sin dicha colaboración» (2).

Esta especial relevancia de la colaboración interadministrativa en la materia, fue el motivo de que *Catastro* le dedicara, con carácter monográfico su número de octubre de 1990 al que se refiere la cita anterior. Era un momento en el que ya había entrado en vigor la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y, aunque todavía no se había producido su desarrollo reglamentario en estos aspectos, el reparto de competencias básico ya estaba formulado, permitiendo que en varias colaboraciones como la citada, se realizaran interesantes análisis y aproximaciones a lo que hoy es ya una realidad.

En efecto, con el fin de completar este esquema competencial que, a grandes rasgos, atribuye a las Entidades Locales la titularidad de todas las competencias en materia de gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y reserva a la Administración del Estado la gestión catastral del mismo, se abordó la articulación de los mecanismos de cooperación necesarios, a cuyo fin se promulgó el Real Decreto 1390/1990, de 2 de noviembre, que desarrolla «in extenso» el conjunto de cuestiones relacionadas con la colaboración entre Ad-

ministraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral.

El diseño que el Decreto en cuestión hace del régimen de colaboración en la materia, se basa en el establecimiento de una serie de supuestos de diversa intensidad, que van desde el mero intercambio de información a efectos de la gestión del impuesto, hasta la posibilidad de delegar en las Entidades Locales, casi en su integridad, mediante convenios, la propia gestión del Catastro.

Intercambio de información

Las actuaciones subsumibles en este apartado, se configuran como supuestos de colaboración institucional obligatoria y, por lo tanto, no exigen la suscripción de ningún tipo de convenio ni requieren la adopción de acuerdo expreso alguno por parte del órgano gestor o del colaborante sino que operan «ope legis».

El Decreto dedica a estos casos los cinco primeros artículos, y, aunque en principio, bastaría con que la información intercambiable se ajustase, en cuanto a su contenido y plazo de remisión, a lo dispuesto en los mismos, es obvia la necesidad de formalizar, al menos mínimamente, las cuestiones básicas relacionadas con el orden disposición, referencias y especificaciones técnicas de la información remitida, muy especialmente en el supuesto de que el intercambio se realice mediante la utilización de medios informáticos. En esta línea, se ha publicado ya una Resolución del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que aborda parcialmente algunas cuestiones de las indicadas (3).

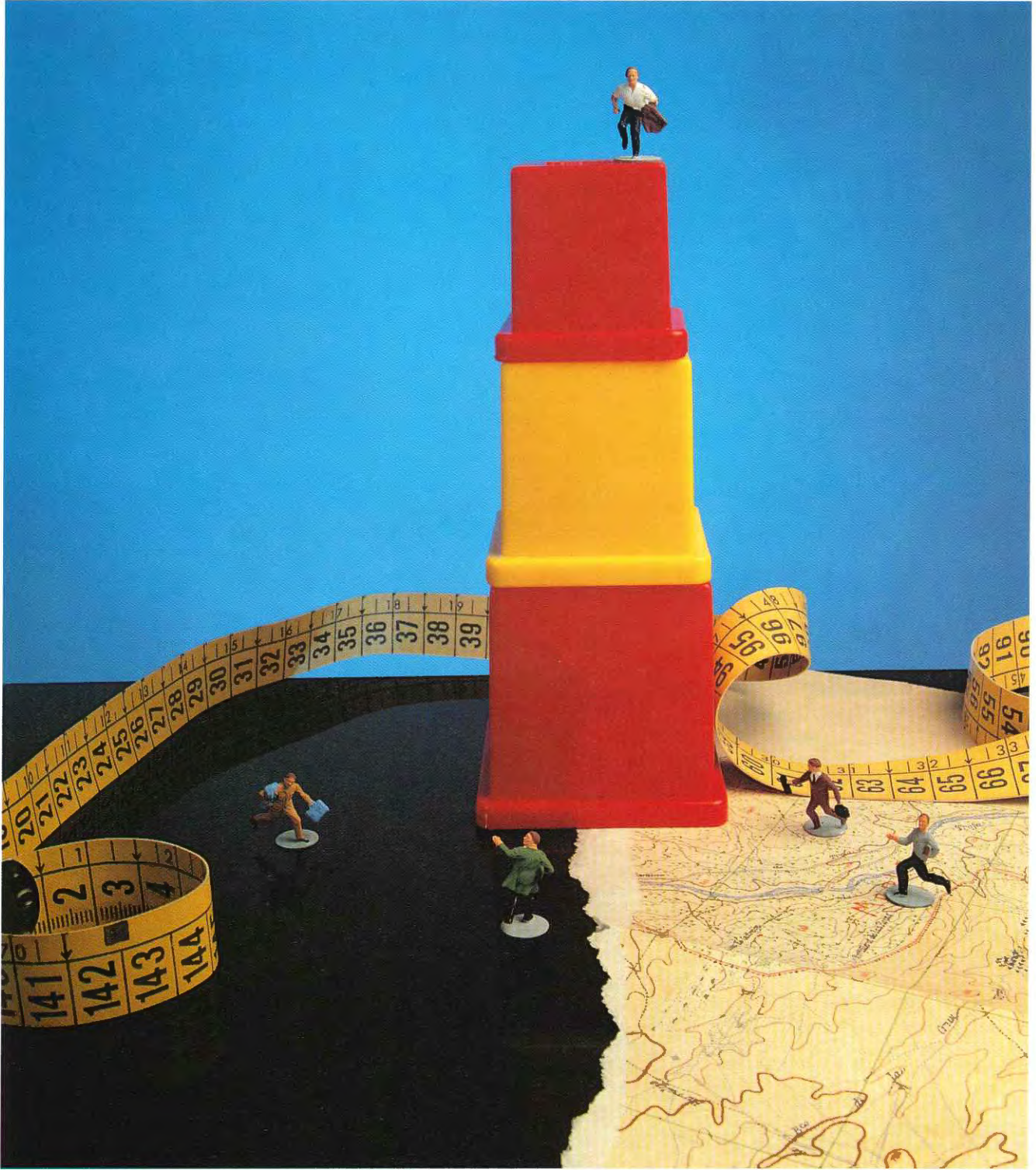
La puesta en marcha efectiva de este intercambio institucional de información, se ha visto retrasada por la incidencia que sobre el tema ha tenido la Disposición Transitoria Undécima, apartado 1, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que permitió que los Ayuntamientos, durante los dos primeros años de aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (1990 y 1991), solicitaran del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria el ejercicio de las funciones propias de la gestión del tributo que dicha Ley atribuye a las Corporaciones Municipales. Ello ha llevado consigo una dulcificación de la necesidad de que las dos administraciones llamadas en principio a colaborar en la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Catastro, aportando cada una a la otra los datos de los que va teniendo conocimiento en el ejercicio de las competencias de su ámbito respectivo, ofrecieran o exigieran recíprocamente a las otras una información que, obviamente, es imprescindible para mantener sus bases de datos actualizadas.

Debido fundamentalmente a ello, así como también a la falta de experiencia en la materia, no existen datos suficientes que permitan efectuar un análisis medianamente revelador de la aceptación y operatividad de los mecanismos de colaboración a los que por el momento nos venimos refiriendo, pudiéndose no obstante afirmar que donde más agudamente se han planteado esta necesidad de intercambio ha sido por parte de los Ayuntamientos, en cuanto a los datos sobre valor de los terrenos de los inmuebles a efectos de gestión del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Pero la normativa aplicable, contempla también otra serie de supuestos de intercambio de información que mutuamente deben suministrarse las Administraciones Estatal, Local y Autónoma «con la finalidad de facilitar a las Corporaciones Locales la gestión tribu-

(2) Russinés Torregrosa, Javier: «Las reglas del juego», en *Catastro*, número 6, octubre 1990.

(3) Resolución de 20 de febrero de 1991, de la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, por la que se aprueban la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.



CIUCCO GUTIERREZ

taria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, posibilitar una mejor y más eficaz gestión de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas aportando a éstas los datos físicos y jurídicos de los Bienes Inmuebles y lograr un mantenimiento adecuado y completo del Catastro por el Centro de Gestión Catastral» (4).

Es especialmente significativa la que recíprocamente deben intercambiar dicho Organismo y las Comunidades Autónomas, debiendo facilitarse por parte de éstas las Gerencias Regionales información acerca de las transmisiones de dominio y declaraciones de obra nueva y división horizontal de que tengan conocimiento a través de las liquidaciones practicadas en los impuestos cedidos por el Estado, especialmente los de transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y sucesiones y donaciones, y, en reciprocidad, facilitar el Centro de Gestión Catastral a los Entes Autonómicos que lo soliciten el acceso, vía telemática, a la información contenida en las bases de datos catastrales, que pueden precisar para la gestión de los impuestos inmobiliarios.

En cuanto a esto último, la práctica totalidad de las Gerencias Territoriales se encuentran ya dotadas de los dispositivos informáticos necesarios para posibilitar el citado enlace, que ya está establecido, funcionando con carácter experimental, o incluso en algunos casos plenamente, en cuanto a cuatro Comunidades Autónomas.

No nos vamos a extender más en estas cuestiones, que, por otra parte, han sido tratadas con acierto dentro de una reciente colaboración en esta revista (5).

(4) Preámbulo del Real Decreto 1.390/1990, de 2 de noviembre.

(5) Ignacio Durán Boo. «El marco legal de la coordinación interadministrativa en materia catastral» En *Catastro* Número 11, enero 1992.

Los convenios de colaboración

Como indica el Real Decreto 1390/1990 en su artículo sexto, cualquier colaboración en la gestión catastral que exceda del mero intercambio de información, a que nos hemos referido anteriormente, deberá llevarse a cabo a través de la suscripción de convenios, a cuyo fin se diseña el marco al que deben ajustarse los mismos, así como el procedimiento previo para su formalización.

Esta colaboración, de carácter voluntario, puede plantearse con aquellos Ayuntamientos que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y con las Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales que, en virtud del apartado segundo de la Disposición Undécima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, hayan asumido el ejercicio de dichas competencias de gestión tributaria por encomienda o en sustitución de los mismos.

En principio, los convenios de colaboración en la gestión catastral pueden referirse al ejercicio de cualquiera de las funciones atribuidas en la materia al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, tanto de conservación, como incluso de formación, renovación o revisión de catastros, con la excepción de la específica coordinación de valores que, según previene la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se llevará a cabo directamente por el Centro.

Con carácter general, se establecen dos regímenes jurídicos distintos para la posible suscripción de estos convenios: la delegación de funciones y la prestación de servicios. La primera implica, de acuerdo con la teoría general del derecho administrativo, un traslado de competencias del órgano delegante a aquel que recibe la delegación, mientras que la prestación de servicios no; de ahí que el propio Decreto 1.390/1990 establezca, junto a la excepción anterior-

mente referida de la coordinación de valores, otra atenuada respecto a la elaboración de Ponencias y asignación individualizada de valores catastrales, que no puede ser objeto de colaboración sino bajo la modalidad de prestación de servicios. Con todo ello se quiere dejar claramente establecida una línea no traspasable, que reserva de forma inequívoca a la Administración del Estado el ejercicio de unas competencias (las encaminadas a las valoraciones catastrales) que, por afectar no sólo a la tributación en la esfera local (y en concreto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles), sino también a más impuestos cuya gestión realizan otras Administraciones (Estado, Comunidades Autónomas), deben rodearse de las necesarias garantías de coordinación y generalidad. Esta es, por otra parte, la voluntad expresa del legislador reflejada en el artículo 78.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El objeto de la colaboración puede ser tanto la gestión como la inspección catastral. En el primer caso, se abre un amplio abanico de posibilidades en función de los trámites y actos administrativos que, según la voluntad concurrentes de las entidades colaborantes se considere oportuno incluir. El tenor del artículo sexto del Real Decreto 1.390/1990 es suficientemente amplio como para acoger incluso conjuntos de funciones complejas que llegarían hasta los procesos íntegros de formación, renovación o revisión de los Catastros.

Puede abarcarse, en consecuencia, desde las funciones mínimas de tramitación y aprobación de los expedientes de alteraciones de orden jurídico motivadas por transmisiones de dominio, que se consideran el escalón primero o más simple, hasta la totalidad de los procesos de gestión catastral, excepción hecha, claro está de la coordinación de los valores catastrales.

Así, pues, la colaboración objeto de convenio podría tener como contenido, en enumeración no cerrada, las siguientes funciones:

I) *En régimen de delegación de funciones:*

- La elaboración y aprobación de la delimitación de suelo de naturaleza urbana a que se refiere el artículo 70.2 en relación con el 62 y 63 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- La tramitación de los expedientes de alteraciones de orden físico, jurídico y económico concernientes a los bienes inmuebles de naturaleza urbana, en los términos previstos en el Real Decreto 1.448/1989, de 1 de diciembre, que no impliquen una nueva valoración catastral de los indicados bienes.

- La elaboración y aprobación del Padrón anual del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a que se refiere el artículo 77.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- La resolución de los recursos interpuestos contra cualquiera de los actos enumerados en los apartados anteriores.

- La notificación a los interesados de los acuerdos adoptados con ocasión de las actuaciones a que se refiere el apartado anterior.

- La formalización de requerimientos y actuaciones complementarias de información y asistencia al interesado en relación con las anteriores materias, incluida la recepción de todo tipo de declaraciones formuladas por los interesados.

- Todas las actuaciones de inspección catastral (investigación de hechos imponderables ignorados, comprobación de declaraciones, obtención de información con trascendencia para la gestión catastral, incoación y tramitación de expedientes para imposición de sanciones tributarias), incluida la documentación de las mismas y la resolución de los recursos de reposición contra los actos de que se trata, pero excluida, en todo caso, la integración de la base imponible de bienes inmuebles mediante la asignación individualizada de valor catastral.

II) *En régimen de prestación de servicios:*

- La elaboración de las ponencias

de valores previstas en el artículo 70.3 de la misma Ley.

- La asignación o cálculo de los valores catastrales individualizados de los distintos bienes, que constituyen la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- Cualquiera de las funciones contempladas en el primer apartado, cuando se realicen sin desplazamiento de competencia hacia el órgano colaborante para dictar actos administrativos, es decir, con el alcance de mera ejecución material de actividades preparatorias de los expedientes que, ulteriormente, serían resueltos por el Centro de Gestión Catastral.

Con el fin de no caer en un excesivo detalle, cabe decir aquí que la gama de actuaciones objeto de colaboración por esta vía de prestación de servicios es amplísima, pudiéndose imaginar muy diversos grados de intervención por parte de los Ayuntamientos o Entidades colaboradoras, del tipo de recepción de solicitudes y comprobación inicial de la información y documentación aportada con las mismas, tareas de soporte técnico administrativo a la resolución de expedientes, formalización de hojas de grabación para informática, práctica material de las notificaciones, elaboración de informes diversos, etc.

No obstante, parece prudente pensar que, inicialmente, las revisiones catastrales, considerados como conjunto de actuaciones comprensivas de todo el proceso de gestión catastral realizadas de forma simultánea y conjunta para un municipio o zona completos, deberían posponerse, como objeto de colaboración, para momentos futuros en los que la experiencia progresiva en la materia garantizara la idoneidad de los organismos colaborantes, por lo que, en una primera etapa, sería preferible limitarse a instrumentar una cooperación limitada a las actuaciones de mantenimiento o conservación.

Descendiendo ya a temas más concretos, los convenios deben contener las oportunas precisiones en cuan-

to al desarrollo de las actuaciones previstas, precisar su régimen jurídico, así como el alcance, en su caso, de la delegación convenida, y, como es lógico, concretar lo relativo a la entrada en vigor, vigencia y posible prórroga del convenio.

En cuanto al alcance de la delegación, y con carácter general, será en todo caso de aplicación la normativa contenida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y demás disposiciones complementarias aunque, no obstante, la tramitación de las actuaciones se lleve a cabo conforme a las normas orgánicas y procedimentales propias del órgano colaborante. Los actos dictados por la Entidad Local en ejercicio de las competencias delegadas, incluso la resolución de los recursos de reposición que puedan interponerse, serán recurribles en vía económico-administrativa en los casos en que la ley así lo permite.

Al pormenorizar las actuaciones a llevar a cabo, parece oportuno convenir, por un elemental principio de uniformidad, que la Entidad colaborante deba atenerse a las normas técnicas que, en su caso, pueda impartir el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

No obstante, es aceptable que la Entidad Local utilice sus propios impresos en las resoluciones, requerimientos o notificaciones relativas a las competencias desarrolladas, aunque, eso sí, haciendo referencia expresa al convenio en virtud del cual se ejercen las indicadas funciones.

Habrà asimismo que prever la remisión por parte del ente colaborante al Centro de Gestión Catastral, con carácter periódico, de la información necesaria para su incorporación a la base de datos catastral.

En cuanto al régimen jurídico, conviene recordar que es criterio del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, ya mantenido con anterioridad en la firma de convenios de delegación en materia de gestión tributaria, el que los mismos no impliquen la transferencia de medios materiales o persona-

les, ni comporten ningún tipo de contraprestación económica.

Lógicamente, en los casos en que el régimen de la colaboración sea el de delegación, la Entidad Local deberá ejercer las funciones delegadas con estricto cumplimiento de los términos del mismo, no pudiendo, en ningún momento delegar a su vez en otra entidad las funciones recibidas por esta vía.

Conviene también recordar que por aplicación de la normativa básica en la materia (artículo 27.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), la Administración delegante tiene facultades para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados y recabar en cualquier momento información sobre la gestión de los mismos, pudiendo, en caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada.

Al igual que se realiza, con carácter general, en otros tipos de convenios interadministrativos, el establecimiento de una comisión de seguimiento, de carácter paritario, permitirá contar con un adecuado foro en el que plantear las cuestiones e incidencias que puedan surgir en la ejecución del convenio.

Para finalizar, no resta sino referirnos a los requisitos procedimentales para la formalización de estos convenios de colaboración en la gestión catastral que, esquemáticamente, pueden concretarse así:

- La iniciativa formal corresponde a las Corporaciones Locales interesadas, mediante solicitud formulada, a través de las respectivas Gerencias Territoriales, a la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

- Es necesario el informe del correspondiente Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria (artículo 7.º del Real Decreto 13.909/1990, de 2 de noviembre).

- En los supuestos de delegación de funciones, la Ley de Bases del Régimen Local prevé un trámite de consulta e in-

forme de la Comunidad Autónoma correspondiente, preceptivo cuando se trate de delegar competencias en Diputaciones Provinciales (artículo 37.2), y potestativo en el caso de Ayuntamientos (artículo 27.3).

- La efectividad de la delegación requiere la aceptación de las correspondientes funciones por parte de la entidad colaborante.

Consideración final

La colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral requiere, tanto como de unas normas que la posibiliten e incluso la impongan, de una efectiva voluntad política de llevarla adelante. La concurrencia de voluntades no se produce si éstas no existen previamente.

El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, como Administración que tiene a su cargo la gestión del Catastro, debe mostrar la clara intención de desarrollar los distintos supuestos de colaboración voluntaria regulados legalmente. Nos consta, asimismo, que las otras Administraciones afectadas (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos), tienen una indudable predisposición a esta colaboración que, en casos concretos, no dudaríamos en calificar hasta de avidez, y así, cuando estas líneas vean la luz en las páginas de *Catastro*, ya se habrá suscrito alguno de los convenios a los que hemos dedicado las anteriores páginas.

Formulamos el deseo de que estas primeras experiencias fructifiquen hasta configurar un rico panorama congruente con el entramado que posibilita y exige la realidad política: varias Administraciones Públicas poniendo en concordancia sus esfuerzos de cara a un objetivo común. ■

Guillermo José Bauzá Cardona
Subdirector General de Gestión e Inspección de Catastros Inmobiliarios