

# C A T A S T R O

Revista de la Dirección General del Centro de  
Gestión Catastral y Cooperación Tributaria

**Directora General**  
M.ª José Llombart Bosch

**Director**  
José Guardia Rojas

**Coordinación**  
Carmen Garrigues Carnicer

**Equipo de Redacción**  
Rosa María Casado Carrero, Verónica  
Mendiguren Abrisqueta, M.ª Cruz Crespo,  
Constanza Tobío Soler

**Colaboradores de este número**  
Dolores Aguado Fernández, Jordi Bernat,  
Vicente Canela, Guadalupe Cisneros,  
Marcelino García Solera, Eugenio González del  
Barrio, Daniel Kaplán, M.ª José Llombart Bosch,  
Sebastián Más Mayoral, Monserrat Merino,  
Isabel Molina, José Muro, Carlos Picatoste,  
Ramón Piqueras Granell, Dolors Quinquer,  
Miguel Ángel Sierra.



**Portada y Proyecto Gráfico**  
Manuel Estrada

**Edita**  
Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones del Ministerio de  
Economía y Hacienda

**Fotocomposición**  
Foto Revista, S.A.

**Fotomecánica**  
CAM Fotomecánica

**Imprime**  
Gráficas Muriel

**Suscripciones, distribución y venta**  
Centro de Publicaciones Ministerio de Economía  
y Hacienda

Pl. Campillo Mundo Nuevo, 3  
28005 Madrid  
Tfno.: 527 14 37  
Fax: 527 39 51  
La Librería del BOE  
28010 Madrid

Trafalgar, 29. Tfno.: 538 22 95

**Precio de Venta**  
1.200 ptas. IVA incluido

**Suscripción Anual**  
4.500 ptas. IVA incluido

**Nipo**  
101-95-001-4

**ISSN**

0214-8234

**Depósito Legal**

M-20752-1989

Las opiniones de los autores no  
expresan necesariamente el punto  
de vista de la Dirección General  
del CGCCT.

**E**n el número precedente de *CT/Catastro* decíamos que, aunque el Catastro en su concepción moderna es ante todo y sobre todo un banco de datos que incorpora la más completa y exhaustiva información que existe en nuestro país sobre el suelo (rústico y urbano), su asociación con los impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles, sobre todo con los urbanos, ha cobrado históricamente tal

fuerza, que la imagen “popular” del Catastro permanece indisolublemente unida, casi con exclusividad, a su vertiente tributaria. De ello se ha derivado sistemáticamente una imagen negativa del Catastro, de tal guisa que la percepción social del mismo, y sobre todo de las denominadas “revisiones catastrales” siempre ha provocado recelos, cuando no su rechazo frontal.

Si bien es cierto que este fenómeno, cuando se vincula a las revisiones catastrales de los inmuebles urbanos, puede encontrar parte de su explicación en la “carga afectiva” que se proyecta sobre la vivienda, de tal forma que la con-

cepción de la misma como objeto o base imponible de cualquier figura tributaria es considerada como un “atentado” de la Administración a la esfera privativa de la persona, no es menos cierto que la sociedad como un todo (representada en sus instituciones) y los individuos que la integran, entienden que la vivienda y los inmuebles en general, son exponentes claros de la relativa capacidad de pago de sus propietarios. No en vano, y aunque en la actualidad la asociación riqueza-patrimonio inmobiliario se haya desdibujado, esta relación ha sido, históricamente, la mejor manifestación del poder económico de los individuos y de su prelación en el orden social.

Así pues, sería posible avanzar la hipótesis de que el rechazo con que “tradicionalmente” se han podido recibir las revisiones catastrales debe encontrar su explicación en razones que no tienen una relación directa con el enfoque conceptual de que la propiedad inmobiliaria no debía ser gravada.

Si nos circunscribimos, por ejemplo, al ámbito municipal, aunque el razonamiento pueda hacerse extensivo al conjunto del Estado, podría sustentarse la tesis de que la “ciudadanía” admite su contribución al sostenimiento del “coste de su ciudad”, tanto mejor cuanto la distribución de este coste responda a criterios de equidad tanto horizontal como vertical.

Ahora bien, para que la equidad pueda ser apreciada por la sociedad es necesario que la misma sea manifiesta. Es preciso que desde la

Administración se arbitren las medidas necesarias para que los criterios de distribución de las cargas tributarias sean conocidos por los contribuyentes. Pero además, también es necesario que el propio fundamento de la imposición sea entendido como justo. Sólo así puede mantenerse un sistema tributario o un determinado impuesto sin que sufra tarde o temprano los efectos de una rebelión contributiva.

Pues bien, tanto el Catastro en cuanto institución y órgano al servicio del conocimiento y valoración de la riqueza inmobiliaria, como las revisiones catastrales, no son más que instrumentos que, desde la óptica tributaria, sirven de manera plena a los objetivos de justicia y equidad distributiva de la imposición que recae sobre los bienes inmuebles.

Basta repasar los fundamentos de la moderna tributación inmobiliaria, la surgida con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y su posterior desarrollo reglamentario, para concluir que la forma más justa y equilibrada de establecer un impuesto local que contemple a la vez tanto la capacidad financiera del sujeto pasivo como los beneficios que el mismo deriva de la actuación municipal es gravando la propiedad inmobiliaria y distribuyendo la presión fiscal en función del valor real que estos bienes posean. Sólo si la distribución de esta carga responde a los criterios de que “pague” más quién posea un inmueble de más alto precio, el impuesto será aceptado sin contestación. A este objetivo responden las revisiones catastrales. Su única fina-

lidad es que la base imponible de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, refleje de la manera más exacta posible el precio relativo de los mismos. De esta forma la distribución será equitativa y con ello quedará a salvo la justicia de estos tributos.

El presente número de la CT/Catastro quiere servir de apoyo a un más extenso conocimiento del fundamento de las revisiones catastrales. Al igual que en el número anterior, en el que la revista sirvió de vehículo a la difusión del Catastro como sistema de información territorial, el número doble que presentamos presta sus páginas para que en ella se ponga claramente de manifiesto que el único objeto de las revisiones catastrales es elevar la equidad distributiva de los impuestos inmobiliarios. Por ello, el mismo contiene con carácter de monografía, siete trabajos destinados a poner de relieve, desde diversas ópticas, no sólo los efectos de equidad que conllevan las revisiones, sino los procesos que implican las mismas, al objeto de dotar de la máxima garantía tanto la metodología de las actualizaciones como la valoración de los diversos elementos que comportan estos procesos, y la seguridad jurídica que de ellas debe derivarse.

El primer trabajo de la sección *Monografía, Catastro y equidad fiscal*, es el realizado por **M<sup>a</sup> José Llombart**. Como Directora General del Centro no solo efectúa un amplio análisis de los fundamentos de equidad que contienen los valores catastrales de los inmuebles y sus revisio-

nes, sino que al hilo de ello, presenta una clara exposición del Plan de Actualizaciones del Catastro Urbano configurado y puesto en marcha a partir de 1993. Después de realizar un primer balance de las dos fases de revisión ya concluidas y de dar cuenta de la situación en que se encuentra actualmente la tercera fase del proceso, llega a la conclusión de que tanto desde la óptica en las relaciones Catastro-Municipios, como desde la percepción ciudadana, el Plan de Actualizaciones debe ser evaluado de forma positiva. No solo se han conseguido grandes dosis de eficacia derivadas de una buena coordinación interadministrativa, sino que los procesos de revisiones efectuados en desarrollo del Plan, han permitido alcanzar los objetivos de una mejor redistribución de la carga fiscal y con ello de avance hacia una mayor equidad tributaria, sin que, en términos generales, se haya elevado la presión fiscal. Todo ello ha comportado que el Plan haya sido plenamente aceptado por los ciudadanos.

El segundo trabajo de esta sección es el realizado por el sociólogo **Daniel Kaplún**: *Percepción social del Catastro y de las revisiones catastrales*. La circunstancia de haber sido responsable de cuatro estudios de opinión sobre la revisión de los valores catastrales sitúan al autor en una inestimable atalaya desde la que poder enjuiciar el por qué de una contradicción aparentemente inexplicable: si las revisiones catastrales son el mejor instrumento para aumentar la equidad de la imposición inmobiliaria, ¿por

qué, entonces, el rechazo ciudadano a las mismas? La explicación que encuentra el sociólogo pertenece básicamente al campo de la psicología. Para el autor del artículo, el problema, y con él la contradicción, arranca de una confusión básica sobre los propios términos fundamentales del proceso de revisión: “la tendencia a hacer similares los conceptos de catastro, valor catastral e IBI en una sola nebulosa que lo engloba todo”.

En el artículo se realiza un análisis desmenuzado de los distintos elementos que, a juicio del autor, vertebran la explicación del problema (dificultades de comprensión de los conceptos básicos de la revisión, la carga afectiva que acompaña a las viviendas, dificultades para identificarse con la concepción de equidad fiscal que sostiene la Administración) y se contempla en un contexto dinámico, cómo han ido evolucionando los mismos en función de las importantes medidas que se han ido adoptando en el desarrollo del Plan de Actualización. Se llega a la conclusión de que las sucesivas “mejoras” introducidas en los procesos de revisiones catastrales, si no garantizan la plena aceptación de las mismas (según el autor ello es imposible dado el componente emocional que comporta la vivienda), sí han logrado reducir sustancialmente su conflictividad social.

Los dos trabajos siguientes: *La equidad de las revisiones, dos ejemplos: Valladolid y Córdoba* y *Análisis comparativo de la valoración catastral en Sant Cugat del Vallés*, realizados con-

juntamente por **Montserrat Merino** y **José Muro de Zaro**, el primero, y por **Marcelino García Solera**, **Miguel Angel Sierra** y **Guadalupe Cisneros**, el segundo, son buenas muestras empíricas de los efectos que en la equidad tributaria del IBI generan los procesos de revisiones de los valores catastrales. En el primero de ellos, se presentan los casos de Valladolid y Córdoba, como ejemplos de revisiones que al haber homogeneizado la referencia al mercado en todos los barrios, calles y unidades urbanas en torno al mismo parámetro, y haberse llevado ésto a cabo a través de un procedimiento reglado y coordinado, se ha elevado la equidad distributiva del IBI al restablecerse o establecerse una situación en la que las bases imponibles de los correspondientes bienes objetos del Impuesto muestran un fiel reflejo de los precios relativos que los mismos poseen en el mercado, y por consiguiente de los valores relativos de cada uno de ellos frente a los valores de todos los demás.

En el trabajo de Marcelino García, Miguel Angel Sierra y Guadalupe Cisneros el efecto equidad distributiva se pone de manifiesto por medio del análisis estadístico cuantitativo aplicado a los valores catastrales derivados de la nueva Ponencia efectuada en 1994 en el municipio de Sant Cugat del Vallés, y su comparación tanto con los existentes previamente como con los valores de mercado.

A través de la inferencia estadística, los autores ponen de manifiesto no sólo la desigual inci-

dencia de las modificaciones de valor que supone la entrada en vigor de la nueva Ponencia (lo cual no es más que efecto del desajuste existente entre los valores de mercado y los catastrales), sino que los resultados alcanzados en la Ponencia confirman un comportamiento aceptablemente homogéneo entre ambas magnitudes. De ello cabe concluir que la aplicación de la nueva Ponencia supondría por una parte, la distribución más equitativa de las cargas fiscales que comporten los tributos en los que inter venga el valor catastral y, por otra, una sustancial mejora en la capacidad de la información catastral como soporte al conocimiento del territorio.

Sobre el tema de los trabajos preparatorios, los diferentes procesos y los numerosos requisitos técnicos, operativos y jurídicos que implican la revisión o modificación de los valores catastrales, **Dolores Aguado**, en su artículo *Valores catastrales revisados y su relación con los valores de mercado*, realiza una concienzuda y detallada exposición. Partiendo de la distinción entre revisión, actualización y modificación de los valores catastrales, como expresiones que aunque todas reflejan la alteración de estos valores cada una de ellas implica actuaciones diferentes, la autora se adentra en una profusa descripción tanto del esquema organizativo de los trabajos de revisión como de los diversos instrumentos que han de utilizarse para conseguir no sólo que el valor catastral tome en consideración la mayor cantidad posible de cir-

cunstancias internas y externas que puedan afectar al valor del bien, sino que el objetivo de la justicia distributiva de las cargas que recaen sobre la propiedad inmueble sea compatible con la seguridad jurídica que deba comportar todo proceso que afecta a la esfera privativa de los derechos de los ciudadanos.

**Sebastián Más**, por su parte, dedica su trabajo, titulado *Las bases de datos catastrales y el proceso de actualización catastral*, a poner el énfasis en que la constante actualización de los datos de la base catastral es una condición necesaria para que el Catastro pueda cumplir fielmente con sus múltiples objetivos entre los que cabe destacar, en lugar preferente, la valoración de los bienes inmuebles y el establecimiento de los Padrones que sirven de referencia para la gestión de algunos impuestos y básicamente del IBI.

Con la idea subyacente de que los conceptos de justicia y equidad son aplicables no sólo a la imposición sino a todos los servicios y actuaciones administrativas que se soportan sobre la información catastral (subvenciones, planeamiento urbanístico, gestión del suelo por los Ayuntamientos, redes de servicios, etc.), el autor se adentra en la descripción del Sistema de Información Catastral con objeto de poner de manifiesto la importancia de la actualización sistemática de los datos, y así estimular a todos los que participan en este proceso, a que consideren que el mantenimiento integrado del Catastro supone una mejora en la capacidad de respuesta del mismo para

recoger las variaciones que experimentan los bienes inmuebles.

La sección *Monografía* concluye, a modo de cierre, con el repaso que dan **Isabel Molina** y **Vicente Canela** a las modificaciones introducidas en el marco normativo que regula la revisión de los valores catastrales, por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, de 30 de diciembre de 1994, al objeto de simplificar estos procesos, agilizarlos y flexibilizarlos para conseguir una mejora de los mismos sin menoscabo de las garantías jurídicas necesarias. La lectura de este trabajo permite llegar a la conclusión de que se ha dado un gran paso en el camino de la optimización del procedimiento de revisión de valores. La eliminación, como acto administrativo independiente y sometido a tramitación propia, del expediente de delimitación de suelo urbano, por un lado, o la posibilidad de modificación de las Ponencias de forma parcial, por otro, o, finalmente, el nuevo concepto de Ponencia Especial para permitir el establecimiento de los criterios de valoración y la determinación de valores de determinados inmuebles con situaciones especiales, son buena muestra del calado de la reforma introducida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Todo ello con el objetivo de permitir que se produzcan los ajustes en los valores catastrales de forma rápida, precisa y adecuada en orden a la consecución de cotas significativas de equidad en el sistema.

La sección *Temas*, por su parte, recoge tres trabajos de naturaleza bien dispar. En primer lu-

gar, **Ramón Piqueras** da cuenta de la experiencia habida en Madrid respecto al Convenio de colaboración entre la D.G. del Centro de Gestión Catastral y el Colegio de Notarios, para la comunicación por éstos últimos a las Gerencias Territoriales de Madrid de la información relativa a las transmisiones de dominio y a otras modificaciones que afecten tanto a los bienes inmuebles como a sus titulares.

En segundo lugar, **José Eugenio González del Barrio**, en el artículo titulado *La reforma de la PAC para los cultivos herbáceos: unas reflexiones sobre su naturaleza, problemática y aplicación en España*, realiza un análisis extenso tanto de los elementos que comporta la reforma de la Política Agrícola Comunitaria, su problemática y dificultades de aplicación en general, como de los que supone la aplicación concreta de la misma en España.

Finalmente, **Jordi Bernat y Dolores Quinquer**, en el artículo titulado *La formación permanente en el Catastro: evaluación de una experiencia*, analizan el trabajo de formación permanente llevada a cabo en Cataluña a lo largo de los años 1993, 1994 y primer semestre de 1995. Las actividades desarrolladas permiten a los autores avanzar, y como conclusión, la conveniencia de que en las Gerencias se diseñen planes de formación propios que contemplen a todos los colectivos profesionales del Catastro, afrontando la programación de manera que se atiendan dos niveles de formación: unas sesiones que aborden los temas generalistas, abiertas a todo el per-

sonal de las Gerencias, y unos cursos específicos dirigidos a colectivos muy concretos. La combinación de sesiones y cursos puede posibilitar itinerarios que permitan al menos 50 horas de formación catastral en programaciones bianuales, para los distintos colectivos.

Por último, en la sección *Estadística*, **Carlos Picatoste** presenta el trabajo un *Análisis estadístico básico de los elementos tributarios del IBI derivados de las revisiones de valores catastrales realizadas en 1993 y 1994*. Es un buen trabajo en el que se pone de manifiesto que la utilización de los análisis estadísticos básicos

permite obtener una cualificada información sobre variables que, de otra forma, difícilmente podrían ser analizadas.

Haciendo uso de las características medidas de posición, de dispersión y de concentración, el autor presenta los rasgos relevantes que ofrecen las distribuciones de las bases imponibles, tipos de gravamen y cuotas, resultantes de las revisiones antes aludidas. Junto a la interpretación de los resultados, el trabajo es de gran utilidad por la exposición de las tablas de frecuencia y gráficos que elabora para cada una de las variables consideradas. ■

