

Reformas de la Ley reguladora de las Haciendas Locales

introducidas por la Ley de Medidas Fiscales,
Administrativas y del Orden Social

ÁNGELES DEL BARRIO

16

El Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre publicó la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que, de conformidad con lo establecido en su Disposición final novena, entraría en vigor el día 1 de enero de 1997, salvo determinados artículos que no son objeto de este comentario (arts. 66 y 67).

Con la reciente aprobación de esta norma se mantiene una práctica legislativa cada vez más habitual sobre la que una gran parte de la doctrina está en desacuerdo, principalmente por la inseguridad jurídica que supone este sistema normativo de modificaciones parciales de las leyes y, sobre todo, cuando su aplicación resulta inmediata desde el momento de su promulgación.

Esta práctica consiste en unir a las Leyes de Presupuestos una Ley por la que se producen importantes reformas de nuestro ordenamiento jurídico. Sus antecesoras han sido la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la función pública y de la Protección por desempleo y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, denominada, asimismo, de Medidas Fiscales, Administrativas y del

Orden Social, lo que hace pensar que la voluntad del legislador es perpetuar este tipo de Leyes.

La Ley 13/1996, más concisamente denominada Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1997 -con sus 178 artículos y numerosas disposiciones adicionales, transitorias y finales- revisa un buen número de disposiciones no sólo fiscales, sino también múltiples normas de otras leyes de diversa naturaleza. En el ámbito de los impuestos locales, introduce varias reformas en la regulación legal del *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, contenida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), las cuales afectan a las cuestiones siguientes:

- Concepto de suelo urbano.
- Beneficios fiscales:
 - exención de los bienes del dominio público marítimo, terrestre e hidráulico;
 - exención de los centros concertados.
- Gestión catastral:
 - Notificación individual de valores catastrales;
 - aprobación de Ponencias de valores y de tipos de gravamen;

- notificación e impugnación de actos de gestión catastral;
- modificación de oficio de los datos catastrales y;
- revisión o modificación de los valores catastrales por fases.

Suelo urbano: nuevo concepto

Artículo 62 a)

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones reseñadas, el apartado uno del artículo 21 de la Ley 13/1996, da una nueva redacción al párrafo primero de la letra a) del artículo 62 de la LRHL, a fin de adaptar el concepto de suelo urbano, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a las modificaciones recientemente producidas en la legislación urbanística.

Así, el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales suprimió -para el futuro, es decir a partir de que se aprueben nuevos Planes Generales o Normas Subsidiarias-la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbaniza-

ble no programado que establecía el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, refundiéndose ambas clases de suelo y quedando una única clasificación: *suelo urbanizable* sin categorías dentro del mismo.

Esta modificación normativa justifica por sí sola la nueva redacción dada por la Ley 13/1996 al artículo que se comenta, pues incide frontalmente con las distintas clasificaciones de suelo que mantenía la LRHL. De no producirse esta adaptación, se generarían discrepancias en lo que respecta a las clasificaciones de suelo, según que éstas fueran realizadas a efectos urbanísticos o fiscales.

Tras la Ley 13/1996, el artículo 62 a) ha quedado redactado de la siguiente forma:

“a) El suelo urbano, el declarado apto para urbanizar por las normas subsidiarias, el urbanizable o asimilado por la legislación autonómica por contar con las facultades urbanísticas inherentes al suelo urbanizable en la legislación estatal.”

Esta modificación contiene un régimen transitorio específico en la Disposición transitoria cuarta de la Ley 13/1996, que considera suelo de naturaleza urbana el clasificado como urbanizable no programado en el planeamiento que se encontrase vigente o en tramitación el 10 de junio de 1996, desde el momento en que se apruebe un Programa de Actuación Urbanística que los incluya.

Según este régimen transitorio, los municipios en que existan planeamientos aprobados o en tramitación en dicha fecha, para determinar qué suelos tienen la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana, a efectos del Impuesto, habrá que acudir a la antigua redacción del artículo 62 a) de la LRHL, es decir, que los suelos urbanizables no programados tendrán la consideración de bien de naturaleza urbana desde el momento en que se apruebe un Programa de Actuación

Urbanística que incluya a los mismos, tal y como indica la citada Disposición transitoria.

Beneficios fiscales

Artículo 64 a)

El apartado dos del artículo 21 de la Ley 13/1996, también da una nueva redacción a la letra a) del artículo 64 de la LRHL en lo que atañe a la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de determinados bienes públicos, del siguiente tenor:

“a) Los que sean propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales y estén directamente afectos a la defensa nacional, la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios. Asimismo y siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito: las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los del dominio público marítimo, terrestre e hidráulico.”

La modificación que ahora se produce ha venido a despejar las dudas interpretativas de la anterior redacción, manifestando claramente la que siempre fue la voluntad del legislador y de la norma: condicionar dicho beneficio fiscal a que los bienes del dominio público marítimo, terrestre e hidráulico sólo están exentos del Impuesto si los mismos son de *aprovechamiento público y gratuito*.

La Disposición adicional vigésima-primeras de la Ley 13/1996, aunque no modifica expresamente ningún precepto de la LRHL, sí parece conveniente hacer una breve referencia a su contenido, ya que *extiende al período impositivo 1993 la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en favor de los centros docentes privados acogidos al régimen de conciertos educativos, con devolución en su caso, de las cuotas ingresadas.*

Gestión catastral

Especial trascendencia tienen las novedades que introduce el artículo 49 de la Ley 13/1996 con la finalidad de agilizar y hacer más eficaces las actuaciones de gestión catastral.

En este sentido el citado precepto modifica los apartados 3 y 4 del artículo 70 de la LRHL, el apartado 7 del artículo 73, el apartado 3 del artículo 77, al que además se añaden nuevos apartados 4 y 5 y la Disposición adicional segunda de la misma Ley, modificaciones que afectan a los procedimientos de revisión o modificación de los valores catastrales y que merecen un breve comentario por su incidencia en el mantenimiento del Catastro.

Artículo 70.3

El apartado 3 del artículo 70 establece que:

“Los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores se publicarán por edictos en el Boletín Oficial de la Provincia dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de las mismas, indicándose el lugar y plazo de exposición al público, que no será inferior a 15 días; dichas ponencias serán recurribles en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto.

No obstante en los municipios en los que el número de unidades urbanas sea superior a 750.000, los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores podrán publicarse mediante los correspondientes edictos antes del 31 de diciembre.

En estos casos, la notificación individualizada del valor catastral resultante a cada sujeto pasivo se realizará dentro del año inmediatamente siguiente a la mencionada aprobación. La eficacia de los nuevos valores tendrá lugar en el año posterior a aquel en que concluya el proceso de notificación.”

En el primer párrafo de este artículo, que mantiene su anterior redacción, se establecen los plazos en los que deben aprobarse las Ponencias de valores y efectuarse la publicación de los acuerdos de aprobación de las mismas por medio de los correspondientes edictos.

Uno de los párrafos ahora añadido al citado precepto ha venido a establecer una *excepción* a los plazos que, con carácter general se exigían para llevar a cabo estos procedimientos admitiendo que, en los municipios con número de unidades urbanas superior a 750.000, dicha publicación edictal podrá realizarse antes del 31 de diciembre. En la actualidad tal excepción solo afecta a los municipios de Madrid y Barcelona por ser éstos los únicos que superan las 750.000 unidades urbanas.

El segundo párrafo que se incorpora flexibiliza también el plazo para efectuar la notificación individual de valores en estos casos, es decir, cuando la revisión se lleve a cabo en los municipios antes citados, ampliando el plazo que establece la LRHL también con carácter general para efectuar estas notificaciones.

El complejo proceso que supone la elaboración de las Ponencias de valores en municipios de tan amplias dimensiones por una parte, y por otra, el gran número de notificaciones que es preciso realizar para que los valores revisados tengan efectividad en el ejercicio siguiente justifica la ampliación del tiempo efectivo para llevar a cabo estos procesos, aunque parece lógico que limite esta actuación a municipios en el que el volumen de notificaciones impida realizar éstas *antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efectos dichos valores.*

Artículo 70.4

El contenido de este artículo sufre una nueva modificación después de las efectuadas por la Ley 37/1992 de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor

Añadido, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y, por ahora, la reciente Ley 13/1996.

El párrafo segundo del apartado 4 de este artículo modifica el régimen de notificaciones de importante trascendencia para el Catastro, estableciendo que:

“La notificación de los valores catastrales será realizada por las Gerencias Territoriales de la Dirección General del Catastro directamente, a través de las entidades locales y otras entidades territoriales, o mediante empresas de servicio especializadas. A estos efectos, los notificadores, debidamente habilitados por la Administración, levantarán acta de su actuación recogiendo los hechos acaecidos durante la misma. La notificación se realizará en el domicilio del interesado o su domicilio, o concurrir cualquier circunstancia que impida tener constancia de la realización de la notificación, ésta se entenderá realizada, sin más trámite, con la publicación de los valores mediante edictos dentro del plazo señalado anteriormente, sin perjuicio de que, en estos supuestos, los interesados puedan obtener copia de las notificaciones personándose en las oficinas de la Gerencia Territorial correspondiente.”

La lectura del nuevo contenido de este artículo pone de manifiesto pequeñas pero sustanciales novedades respecto del anterior. Por una parte, posibilita que las notificaciones de los valores catastrales sean realizadas, además de por las Oficinas gestoras del Impuesto, por los Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas Uniprovinciales, en los procesos de notificación de los valores resultantes de las revisiones o modificaciones catastrales.

Sin duda, esta nueva fórmula de colaboración que ahora se inicia servirá para agilizar la práctica de estas actuaciones y estimular las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, permitiendo en definitiva una mejor gestión del Catastro.

Por otra parte, con la supresión del inciso *habiéndolo intentado en tiempo y forma por dos veces* que contenía la anterior redacción, se trata de adaptar el procedimiento de notificación de las revisiones y modificaciones de los valores catastrales al régimen previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ajustando dicho procedimiento a los requisitos generales de toda notificación administrativa, como es lógico, desapareciendo la extraña peculiaridad que parecía implicar la redacción anterior de la Ley 37/1992.

Así se elimina la necesidad de intentar por segunda vez la práctica de la notificación cuando en un primer intento ésta no se haya podido efectuar al ser desconocido el interesado o su domicilio, o concurrir cualquier circunstancia que impida tener constancia de la realización de la notificación, de forma que una vez intentada sin éxito una única notificación continuará sin más el procedimiento con la publicación de los valores mediante edictos dentro de los plazos señalados al efecto.

Pero no sólo han sido estas las causas que han suscitado la modificación del precepto que se comenta, sino la escasa utilidad que tanto para la Administración como para el propio ciudadano ha supuesto el segundo intento de notificación que preveía para estos procesos masivos el antiguo texto del párrafo ahora modificado.

Artículo 73.7

La Ley 37/1992, adicionó un apartado 7 al artículo 73 de la LRHL, al que ahora da nueva redacción la Ley 13/1996, en su artículo 49.3, estableciendo que:

“Los Ayuntamientos cuyos municipios estén afectados por procesos de revisión o modificación de valores catastrales aprobarán los tipos de gravamen del Impuesto

sobre Bienes Inmuebles correspondientes durante el primer semestre del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto, excepto en los casos en que el número de unidades urbanas sea superior a 750.000 en que la aprobación se efectuará antes del 31 de diciembre del año anterior a aquel en que se inicien las notificaciones individualizadas a cada sujeto pasivo. De dicho acuerdo deberá darse traslado a la Dirección General del Catastro antes del término de los mencionados plazos.”

El mismo criterio establecido para la aprobación y publicación de las Ponencias de valores en los municipios en que el número de unidades urbanas sea superior a 750.000, se traslada a la aprobación de los tipos de gravamen por los Ayuntamientos, en la nueva redacción del apartado 7 del artículo 73.

No cabe duda de que al quedar alterado el plazo para la aprobación y publicación de las Ponencias de valores en estos municipios en la nueva redacción dada al párrafo segundo del artículo 70.3 de la LRHL era preciso modificar igualmente el plazo para la aprobación del tipo de gravamen por los Ayuntamientos.

Así, en los casos de municipios con un número de unidades urbanas superior a 750.000, como es Madrid y Barcelona, los plazos para la aprobación de las Ponencias y los tipos de gravamen se prolongan hasta el 31 de diciembre, permitiendo disponer de todo un año para proceder a la entrega de las notificaciones de los valores resultantes a cada sujeto pasivo e informar adecuadamente a los interesados acerca de cualquiera de los datos contenidos en la misma.

Artículo 77

El apartado cuatro del artículo 49 de la Ley 13/1996, da una nueva redacción al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 77 de la LRHL. Sin embargo no existe párrafo segundo de dicho

precepto con lo que entendemos que, a la espera de una posible corrección de errores, está añadiendo un nuevo párrafo.

Este nuevo párrafo queda redactado de la siguiente manera:

“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, de 26 de noviembre.”

El contenido de este párrafo viene a delimitar con mayor precisión el régimen de notificación de los actos derivados de la gestión catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, estableciendo el procedimiento general previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, cuando se trate de notificaciones originadas por alteraciones catastrales en los datos contenidos en los catastros, distintas de otros actos de gestión derivados de procesos masivos de revisión o modificación de valores catastrales.

Así, se trata de aclarar la *diferenciación* entre los dos procedimientos de notificación existentes en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (procesos masivos de notificación y otros actos de gestión) tan distintos en sus trámites y que no siempre han mantenido algunos Tribunales Superiores de Justicia.

Pero no es ésta la única novedad que incorpora la Ley 13/1996, al artículo 77 que se comenta. Los nuevos apartados 4 y 5 suponen una alteración relevante, por cuanto que prevén la *actuación administrativa de oficio* por existencia de discrepancias entre los datos catastrales y la realidad inmobiliaria y determinan la *competencia* de los Tribunales Económico-Administrativos en materia de gestión catastral, respectivamente.

El nuevo apartado 4 queda redactado del siguiente tenor:

“Cuando el órgano que ejerza la gestión catastral tenga conocimiento de la existencia de discrepancias entre los datos catastrales y la realidad inmobiliaria, y el origen de las mismas no se deba al incumplimiento por los sujetos pasivos de la obligación establecida en el apartado 2 anterior, procederá a notificarlo así a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes a su derecho.

Transcurrido dicho plazo, y a la vista de las alegaciones formuladas, el órgano de gestión procederá de oficio a la modificación de los datos catastrales, notificándolo al sujeto pasivo.

Dichas variaciones surtirán efecto en el Padrón del periodo positivo inmediato siguiente”.

Con la incorporación de este apartado, se trata de dar carta de naturaleza legal a un procedimiento que facilite la adecuación de los datos catastrales a la realidad, permitiendo a los órganos gestores del Impuesto *modificar de oficio en cualquier momento* dichos datos, en el ejercicio de sus propias competencias, cuando la información proceda de actuaciones inspectoras, declaraciones y comunicaciones de los interesados, resolución de recursos, o cuando dicha información tenga su origen en actuaciones masivas de modificación o revisión de valores catastrales.

Pero además, el nuevo apartado 4 diseña este procedimiento sin renunciar a las necesarias garantías procedimentales de los interesados, a través del *trámite de audiencia y notificación*, elementos fundamentales del procedimiento recogidos ahora expresamente en el artículo 77.4 de la LRHL, dando así seguridad jurídica a las actuaciones que se desarrollen en el futuro por las oficinas gestoras del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En el último párrafo del reiterado apartado 4 se lleva a cabo una impor-

tante matización en cuanto a la fecha de efectos de las rectificaciones del procedimiento comentado. Así, en todo caso estas variaciones surtirán efecto en el período impositivo inmediato siguiente, lo que en ningún caso podrá atribuirse a las mismas efectos retroactivos.

Ello parece lógico ya que las actuaciones efectuadas al amparo de este precepto, no revisan actos administrativos anteriores, sino que constituyen actos nuevos que producen sus efectos hacia el futuro, respetando la situación jurídica existente con anterioridad a los mismos.

El nuevo apartado 5 del artículo 77 recoge expresamente la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones que se interpongan contra los actos de gestión catastral atribuidos a la competencia del Estado y, por tanto sometidos al control de los Tribunales Económico-Administrativos.

No recogía la LRHL expresamente en su articulado esta atribución de competencias, omisión que había suscitado algunas dudas interpretativas en los propios Tribunales Económico-Administrativos que, en alguna ocasión, se han declarado incompetentes para resolver reclamaciones en las que se impugnaban aspectos del Catastro que, al mismo tiempo, constituyen el hecho imponible o el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, entendiendo que éstos son elementos de la gestión tributaria del Impuesto cuya competencia corresponde a las Entidades Locales.

Disposición Adicional Segunda

La última modificación efectuada en la LRHL por lo que al Impuesto sobre Bienes Inmuebles se refiere, es la producida por la nueva redacción de la Disposición Adicional Segunda según la cual:

“ Tan sólo en los municipios en los que el número de unidades urbanas sea superior a 200.000, los Ayuntamientos podrán solicitar a la Dirección General del Catastro que los valores catastrales se fijen, se revisen o modifiquen por fases anuales, de forma sucesiva y simultánea.

Dichos Ayuntamientos podrán en estos casos establecer en los términos señalados en el artículo 74 de la presente Ley, tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles diferenciados, según se trate de bienes con nuevos valores catastrales o no.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será de aplicación en aquellos municipios en los que el número de unidades urbanas sea superior a 750.000. En estos municipios la eficacia de los nuevos valores se producirá en el año posterior a aquel en que concluya totalmente el proceso de notificación, salvo que la Dirección General del Catastro, previa solicitud del Pleno municipal, acordase que la entrada en vigor de los valores se produjera al concluir cada una de las fases anuales del proceso.

En los supuestos señalados en los párrafos anteriores los órganos responsables de la Dirección General del Catastro, en aras de la mayor homogeneidad en el proceso de valoración, vigilarán especialmente la plena coordinación de los valores catastrales de todo el término municipal.”

Son varias las novedades que incorpora la Disposición transcrita. En primer lugar limita la posibilidad de revisar por fases a aquellos municipios en los que el número de unidades urbanas sea superior a 200.000 previendo, asimismo, que los Ayuntamientos puedan solicitar la revisiones o modificaciones de valores catastrales por fases anuales, en forma sucesiva y no simultánea.

Establece, además, un sistema especial para municipios en que el número de unidades urbanas supere las 750.000, según el cual los nuevos valores tendrán eficacia en el año posterior a aquel en que concluya el proceso de notificación de todo el municipio.

Como excepción a este supuesto especial, el Pleno municipal podrá solicitar la entrada en vigor de los valores al concluir cada una de las fases anuales del proceso sin esperar a la finalización del mismo.

Finalmente, se suprime el plazo de tres años que establecía la anterior redacción como plazo máximo para llevar a cabo todo el proceso de revisión o modificación de valores en un mismo municipio.

Con todas estas previsiones normativas que se han ido comentado a lo largo de este artículo se contempla con carácter general el nuevo contexto legal al que deberán ajustarse las futuras actuaciones en materia de revisiones y modificaciones catastrales. ■

Ángeles del Barrio
Jefe de la Unidad Técnica
y de Coordinación
de la Gestión Catastral
Dirección General del Catastro