

Apuntes para la racionalización de procedimientos en la actividad catastral

Antonio Villascusa

Gerente Regional del Catastro de Murcia

La gestión del Catastro constituye un ámbito de la actividad pública con un elevado grado de complejidad. Junto a las actuaciones asociadas a la exacción de los impuestos municipales sobre Bienes Inmuebles y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de naturaleza Urbana, aparecen acciones vinculadas a la creación, mantenimiento y suministro de información derivada de la más importante y compleja base de datos de información territorial existente en España. Junto a las relaciones con los titulares catastrales en su doble acepción de administrados y contribuyentes regidas por los principios inherentes a la legislación tributaria y al derecho administrativo, aparecen relaciones propias de la prestación de servicios públicos divisibles relacionados con actividades propias del tráfico inmobiliario y/o de la actividad urbanística en su doble faceta planificadora y gestora. Junto a la actividad interna de los órganos administrativos del Catastro aparece un elevado nivel de relación e intercambio de información con otros sectores de las Administraciones Públicas, tanto en lo referente a Instituciones

Estatales como a Comunidades Autónomas y, especialmente, las Entidades Locales.

En este complejo panorama, el marco de funcionamiento del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (hoy Dirección General del Catastro) tiene su encaje normativo básico y de funcionamiento en la Ley 30/1988, de 28 de diciembre Reguladora de las Haciendas Locales que, en esencia, supuso una continuación de las disposiciones de las antiguas Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, en lo que se refiere a los procesos de revisión y modificación de valores catastrales, introduciendo como una de sus principales innovaciones la separación de los conceptos de gestión catastral y gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, atribuyendo las competencias catastrales a la Secretaría de Estado de Hacienda (Dirección General del Catastro) y las tributarias a las diferentes Entidades Locales.

La importante labor, medida tanto en términos de gestión como de inversión pública, desarrollada por el Ministerio de Economía y Hacienda en los últimos años para intentar culminar los procesos de

creación de un Catastro moderno, en lo referente a bienes urbanos y rústicos, iniciada a comienzos de la década de los ochenta, ha dejado pendiente la imprescindible reflexión acerca de la actividad «post-revisora», es ahora momento de acometer la imprescindible tarea de organizar la actividad de Catastro de cara a las actuaciones de mantenimiento, gestión y difusión de la información catastral. En esta tarea, tan ilusionante como compleja, las siguientes líneas tratarán de aportar algunas reflexiones personales de quien, durante casi una década, ha tenido la suerte de realizar su actividad profesional dentro del Catastro.

Oportunidad del planteamiento

Marco actual de las propuestas

El último año ha sido pródigo en disposiciones normativas que afectan a algunos aspectos esenciales de las funciones desarrolladas por el Catastro. Entre ellas cabe destacar:

a) La obligatoria constancia de la referencia catastral de los bienes inmuebles urbanos en las escrituras públicas, contratos de arrendamiento, procedimientos administrativos y otros documentos en los que se ponga de manifiesto cualquier alteración de orden físico, económico o jurídico en los citados inmuebles o donde consten actos o negocios de transcendencia real respecto a los mismos (artículos 50 a 57 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

b) El establecimiento de Tasas por Inscripción y Acreditación catastral, cuyos hechos imponibles están constituidos, respectivamente, por la realización de la actividad de inscripción a petición de parte en los Catastros Inmobiliarios de determinados hechos económicos, físicos y jurí-

dicos, y por la expedición, también a instancia de los interesados, de documentos acreditativos de los datos de cualquier naturaleza que figuren en los Catastros Inmobiliarios (artículo 33 de la Ley 13/1996, ya citada).

c) Las modificaciones en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales introducidas por el R.D.Ley 5/1997, de 9 de abril, que ha tenido como principal consecuencia la reorientación de los efectos tributarios derivados de los procesos de revisión de los valores catastrales, al estabilizar su vigencia temporal y periodificar los incrementos de presión fiscal durante un período de diez años.

La entrada en vigor de estas previsiones normativas suponen, a mi juicio, la determinación de nuevos parámetros en el marco de referencia de la actividad catastral, a saber:

- Ampliación del ámbito de la clientela de información catastral a sectores no estrictamente administrativos o tributarios, vinculando nuestros datos a la mejora de la seguridad jurídica en el mundo inmobiliario. Este hecho constituye en sí mismo una oportunidad histórica para consolidar la información catastral como un producto tangible y útil para la sociedad.

- Incorporación decidida de nuevos mecanismos de financiación en el Catastro mediante la aplicación de Tasas. Circunstancia esta que supone, a la vez, oportunidades y dificultades en el ámbito de la gestión interna y un importante reto en la reformulación de relaciones con la clientela catastral.

- Necesidad de reorientación de la actividad catastral en el ámbito de las revisiones por las previsibles consecuencias derivadas de la pérdida de peso de los procesos de revisión de valores como mecanismo de aumento de la base tributaria, y su paulatina e inexorable sustitución a estos efectos por procesos de mantenimiento de la base física, económica y jurídica de los Catastros.

La adaptación procedimental a las necesidades de gestión

Ante la situación descrita en el apartado precedente podemos preguntarnos si la actividad catastral dispone, en la actualidad, del marco procedimental adecuado.

Como Administración Pública que es, los órganos que conforman la estructura de la Dirección General del Catastro ajustan sus actuaciones a las normas sustantivas y de procedimiento emanadas de las Leyes, Decretos, Disposiciones Reglamentarias e Instrucciones que les resulta de aplicación. Sin embargo, parece ser opinión mayoritariamente sentida que los procesos de trabajo no vienen a dar una plena y adecuada respuesta en relación con los objetivos exigidos.

Estas disfunciones que, en mayor o menor medida, se da en toda organización compleja, parece especialmente acusada en lo que se refiere a la Institución catastral. Vamos a tratar de reseñar a continuación algunas circunstancias que, a mi juicio, ponen de manifiesto la necesidad de adaptación a los nuevos objetivos.

- *La obsolescencia de los procedimientos.* Derivados de la excesiva vinculación de la actividad catastral a la revisión, entendiendo ésta como creación «ex novo» de un Catastro.

Esto ha tenido como consecuencia que se haya prestado tradicionalmente más atención a las normas técnicas definitivas de condiciones de contratación de trabajos externos que al análisis de los procesos internos de la actividad catastral. Por otra parte el mantenimiento como prioridad de los procesos de modificación y, sobre todo, notificación masiva de valores catastrales han absorbido esfuerzos y recursos de gestión en una importante cuantía, sin que ello haya tenido un reflejo cualitativamente significativo en la calidad de las bases de datos catastrales.

- *La dispersión y complejidad normativa.* Producida por la propia complejidad de la actividad catastral que requiere de la apli-

cación de criterios técnicos y jurídicos tan alejados entre sí como la topografía o el derecho tributario, así como por la inexistencia de un «corpus» normativo propio que clasificara adecuadamente los contenidos de la Base de Datos Catastral y los procedimientos de gestión interna y relación externa, hoy dispersos en normas que van desde la Ley de 23 de marzo de 1906 al reciente R.D. Ley 5/1997, todo ello sin contar la incidencia que pueden tener en la actividad catastral la normativa estatal o autonómica sobre temas tales como: régimen del suelo, explotaciones agrarias o derecho hipotecario.

- *La colaboración inter-administrativa como planteamiento estratégico.* En desarrollo de la disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/1988, el R.D. 1390/1990, de 2 de noviembre, determinó un marco de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas en materia de gestión catastral que se concreta, para las Comunidades Autónomas, en mecanismos de intercambio de información y para las entidades locales en la posibilidad de establecer convenios de delegación de funciones o prestación de servicios. La aplicación del citado Real Decreto ha dado lugar a la firma de múltiples convenios con diferentes entidades locales, que han permitido, en muchos casos, suplir las limitaciones de medios de la propia Dirección General del Catastro y aproximar la gestión catastral a los usuarios.

Respecto a las Comunidades Autónomas los mecanismos de intercambio de información no han producido la necesaria coordinación entre la gestión de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones, y el mantenimiento del Catastro. Tampoco se ha avanzado homogéneamente en la integración de información urbanística o de la coordinación plena entre los Registros Agrícolas puestos en funcionamiento por las diferentes Consejerías de Agricultura y las bases de datos del Catastro.

Hoy, como en el pasado, la colaboración entre los diferentes sectores afectados por la gestión del Catastro es un elemento esencial para el mismo y, consecuentemente, su desarrollo no debe tener un carácter coyuntural o, más o menos, residual si no constituir un elemento estratégico esencial para la actividad catastral, que debería ser planteado como tal por la Dirección General del Catastro y consensuado con el resto de Instituciones afectadas en los foros que resulten más adecuados.

La modernización en la gestión administrativa

Los criterios de reforma en los procedimientos de la actividad catastral deben encuadrarse dentro del proceso de modernización en la actuación administrativa abierto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dicha modernización implica, necesariamente, contemplar las reformas desde la óptica de una mejora en la relación con el contribuyente, o usuario de los datos catastrales, e instrumentarse mediante la aplicación de técnicas y medios orientados a la consecución de dichos objetivos.

Como se ha señalado anteriormente, las limitaciones de medios financieros, en los escenarios presupuestarios previsibles, van a introducir criterios de restricción de recursos a las posibilidades de las medidas propuestas. Por ello la adopción de decisiones en este proceso deberá contemplar, inexcusablemente, el análisis de su eficiencia. De esta forma el mismo proceso de reforma se ve implicado en criterios que, como el de eficiencia, son en sí mismos modernizadores.

El necesario proceso de adaptación supondrá un importante reto para la Organización no exento de dificultades, entre ellas podríamos citar:

- *La inercia*. Entendida como resistencia ante el cambio derivada de actitudes

tanto individuales como colectivas. Para limitar los efectos de ésta serán necesarias actuaciones internas en el campo de la motivación, el fomento de las sugerencias innovadoras y la formación permanente. Y, externamente, el dialogo con los sectores públicos y privados afectados por la actividad catastral.

- La resolución adecuada del binomio «Seguridad Versus Eficacia». Que constituye el verdadero «nudo gordiano» de cualquier reforma en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. De difícil solución en términos concretos pese a la genérica declaración formulada por el legislador en la exposición de motivos de la Ley 30/1992, cuando afirmaba que «las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado (...) y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actividad administrativa».

La adecuación de los principios antes citados en cada procedimiento específico deberá resolverse pormenorizadamente.

Sin embargo se apuntan algunas sugerencias al respecto:

- 1) aprovechar las herramientas informáticas como mecanismos de seguridad «en la sombra», con definiciones puntuales de controles y usuarios, pero eliminando rigideces formales innecesarias;

- 2) liberalizar las formas concretas de tramitación para permitir una mejor adaptación del procedimiento a los fines perseguidos para cada caso concreto, fomentando la eficacia y eficiencia de los órganos gestores;

- 3) establecimiento de controles objetivos «a posteriori» sobre los puntos vitales de los procesos y sobre los resultados obtenidos en términos de producto y económicos;

- 4) utilización al máximo de criterios de normalización en la información usada por todos los agentes afectados en la actividad inmobiliaria, y entre los que tendría un papel central la Referencia Catastral;

- *El marco normativo*. El elemento esencial de los procedimientos administrativos

está constituido por la normativa aplicable. No sin razón, una de las más clásicas definiciones del acto administrativo se refiere a éste como «la aplicación de la norma a un caso concreto» (Villar Palasí). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el marco normativo de la actividad catastral no ha conseguido un asentamiento definitivo en algunos aspectos tales como las disposiciones relativas a la valoración y modificación de valores (sobre todo respecto a los inmuebles rústicos); las relaciones entre la actividad jurídico-privada y la realidad jurídico catastral; el establecimiento de una estrategia clara en el ámbito de la colaboración inter-administrativa o la definición del contenido, alcance y aplicación de la inspección catastral.

Estas circunstancias dificultan la adopción de decisiones concretas en el campo de los procesos de gestión catastral, consecuentemente deberán ser las Instituciones competentes las que asuman los procesos de modificación normativa y de reforma procedimental. No obstante y con independencia de la resolución concreta de un marco legal más adecuado, es posible, yo diría que necesario, articular algunas líneas de reforma que, ajustándose al ordenamiento hoy vigente, dirijan la adecuación de los procedimientos hacia los objetivos que explícita e implícitamente vayan siendo marcados para el desarrollo de la Institución.

Planteamientos generales de las propuestas

En este apartado trataremos de concretar, de la manera más sistemática posible, cuales son las líneas básicas que sustentarian las propuestas concretas que se incluyen en el siguiente epígrafe de este trabajo.

Para ello hemos tomado en consideración opiniones compartidas en diferentes foros desarrollados en los últimos meses con importante participación de toda la

Organización Catastral, deduciendo de ellas lo que hemos venido a denominar «Planteamientos generales», cuya expresión y contenido desarrollamos a continuación:

- *Adecuación de los procedimientos a los fines.*

Definidos los objetivos esenciales y los objetivos colaterales de los diferentes procesos de gestión catastral, deberán definirse los procedimientos de manera que cumplan con mayor fidelidad los objetivos propuestos.

También en el ámbito de la atribución de competencias internas y/o externas deberá ponderarse cual es el papel de cada órgano actuante en cada uno de los procedimientos, definiéndose igualmente los mecanismos y criterios de colaboración inter-administrativa si ésta resulta procedente.

- *Integración de actuaciones.*

Se debería procurar una conexión entre actuaciones vinculadas a procesos distintos pero que afectan a objetivos comunes, de forma que se consigan sinergias en el procedimiento y, en algunos casos, economías de escala.

En este sentido debería analizarse pormenorizadamente la conveniencia de mantener de forma integrada los distintos ficheros de personas y domicilios fiscales y su relación con las medidas que se adopten en cumplimiento del «Plan BIANUAL para la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude tributario».

Las especiales relaciones del Catastro con el mundo municipal deberían posibilitar una mejora en la información de domicilios y su seguimiento a través de los Padrones Municipales de Habitantes. Igualmente, deberían estrecharse los mecanismos de integración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en un proceso de consecución paulatina de un único fichero de contribuyentes y domicilios tributarios.

Por otra parte, la utilización creciente de datos catastrales en la gestión de políticas sectoriales (significativamente agrícolas)

tendría que tener un reflejo en la definición de los ámbitos de actuación de los organismos afectados en el mantenimiento de datos agronómicos, físicos y jurídicos de las parcelas rústicas.

También en el campo concreto de la información demandada por el exterior deberían producirse integraciones paulatinas de los datos catastrales básicos, sobre todo a efectos de certificaciones.

La normalización que para la descripción de la propiedad inmobiliaria supone al Catastro, debería hacerse extensiva no sólo a la obligatoriedad de la Referencia Catastral, sino también a una descripción gráfica normalizada de los documentos que accedieran a registros y oficinas públicas. Estas exigencias mejorarían la seguridad jurídica privada y trasladarían parte del coste del mantenimiento de los datos catastrales a los propietarios, quienes, con independencia de su consideración como sujetos pasivos, obtienen importantes beneficios directos e indirectos de una correcta relación entre realidad física y realidad jurídica.

- *Simplificación.*

En una sociedad preocupada por administrar eficientemente sus recursos económicos y de tiempo, las medidas de gestión de toda actividad, tanto en el ámbito público como el privado, tienen que orientarse en la línea de la maximización de resultados con el menor esfuerzo. En este sentido los procedimientos administrativos deben de ser despojados de elementos que no sean esenciales, supongan reiteraciones innecesarias o resulten intrascendentes, cuando no contradictorios, con los fines que se persiguen.

Desde esta óptica sería necesario replantear los mecanismos de valoración de bienes inmuebles rústicos y urbanos y el propio contenido de las bases de datos catastrales. Igualmente deberían realizarse esfuerzos de simplificación en la documentación de las declaraciones catastrales y su paulatina sustitución por soportes informatizados.

El elemento material de la actividad catastral está constituido por aplicaciones informáticas tanto en el entorno gráfico como alfanumérico. La búsqueda de pautas de funcionamiento más sencillas y simplificadoras permitirían una mejora en las tareas de actualización de las bases de datos catastrales y de suministro de información a terceros interesados.

Este sería, pues, el tercer criterio de juicio para las propuestas de reforma: ante cualquier medida a adoptar debería elegirse la que supusiera una simplificación de trámites para los administrados y/o para la Administración.

Propuestas concretas

Hasta este momento no hemos hecho sino manifestación de la descripción que, a nuestro juicio, tiene el actual momento de la Institución Catastral. Igualmente hemos tratado de formular criterios generales elaborados sobre la base de las opiniones que se han venido manifestando en los foros de debate interno de la propia organización, sistematizándolos e intentándolos adecuar al marco general de actuación definido para la actividad de la Administración Tributaria.

A partir de aquí, pasamos a formular ideas concretas en relación con los procesos de gestión catastral con el objetivo de servir de aportación al proceso de reformas que necesariamente debe afrontarse.

Las revisiones catastrales

Las revisiones catastrales han constituido prácticamente el «leit motiv» del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria desde su creación a comienzo de la década pasada.

En lo que se refiere a los bienes inmuebles de naturaleza urbana los procesos de revisión han pasado de estar centrados en la constitución de un catastro «ex novo» a centrarse, casi exclusivamente, en la revi-

sión de los valores catastrales. Por el contrario, respecto a los bienes de naturaleza rústica el proceso de revisión, todavía inconclusa, se ha concretado en la adecuación de datos físicos y jurídicos sobre un soporte cartográfico adecuado, manteniendo los criterios valorativos pre-existentes.

El artículo 70.5 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, tras su reforma derivada del R.D. Ley 5/1997, determina que los valores catastrales «deberán ser revisados cada diez años», sin embargo no existe normativa concreta respecto a las actuaciones de mantenimiento de la base catastral, que ha estado absolutamente vinculada a los procesos de revisión de valores, sin que se haya producido una planificación detallada de la actividad conservadora de datos catastrales.

En este ámbito las posibilidades de reforma pasan, inexclusivamente, por una clarificación normativa.

En primer lugar debería cuestionarse la obligatoria revisión periódica de valores exigida por la Ley. Entendemos que esa previsión normativa es resultado de la identificación histórica entre revisión de valores y revisión catastral, pero creemos que una vez constituido el Catastro de un municipio deberían separarse los procesos de modificación de valores de los de actualización de datos catastrales.

Si bien en la creación prácticamente «ex novo» de una base catastral pueden asumirse el coste político y social de lo que se ha venido en calificar como «sbock tributario», la adecuación de los valores debería efectuarse de forma reglada pero mediante procesos menos costosos en términos de gasto y de inquietud social.

Para ello es conveniente aprovechar al máximo las posibilidades de flexibilización en el contenido de las Ponencias de Valores y de sus modificaciones (como ocurre con los Planes Generales de Ordenación Urbana), con el objetivo de adaptar los valores cuando en alguna zona se aprecien importantes distorsiones con los datos del mercado, o se hayan producido

actuaciones urbanísticas de especial intensidad.

Este nuevo planeamiento reduciría la necesidad de grandes procesos de notificación y atención al público. Es más, podría estudiarse cual es la verdadera naturaleza de los actos administrativos de revisión y modificación de valores catastrales y su relación con la alteración del Catastro y la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

De acuerdo con el artículo 77 de la Ley de Haciendas Locales las alteraciones catastrales se consideran actos administrativos que conllevan la modificación del Padrón del impuesto, cuyo contenido se hace público en los respectivos Ayuntamientos.

Por otra parte, el artículo 124 de la Ley General Tributaria regula la notificación de las liquidaciones tributarias determinando que «en los tributos de cobro periódico por recibo una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo (...) padrón podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan».

Se produce así un aparente exceso de actos de notificación: por la modificación de datos en el Catastro, por la exposición del Padrón, por la liquidación individual en caso de alta, por la exposición de los documentos cobratorios. ¿No resultaría más útil, incluso para la seguridad jurídica, una simplificación y clarificación de los procesos de notificación, tal como ocurre con el Impuesto sobre Actividades Económicas en el R.D. 243/1995?

A este respecto podría distinguirse entre:

a) Modificaciones a instancia de parte interesada, que quedarían exentas de notificación en términos similares a los del artículo 124.4 de la Ley General Tributaria, que establece la excepción por vía reglamentaria de notificación expresa, siempre que la Administración tributaria lo advierta por escrito al presentador de la declaración.

b) Alteración de datos físicos o económicos por declaración del interesado, que

no requeriría notificación individual cuando la alteración catastral se ajuste a lo declarado.

c) Altas de nuevos bienes inmuebles, cuyas liquidaciones deben ser notificadas individualmente por los gestores del tributo y para los cuales la notificación catastral puede ser redundante. Podría ser conveniente la notificación única por parte de las Entidades Locales, con expresión de la posibilidad de recurso contra el valor catastral ante la Administración del Estado.

d) Modificación de datos físicos por inspección, los cuales se registrarían por los procedimientos «ad hoc» de las actuaciones inspectoras.

e) Modificaciones de valores por revisión, que tienen un régimen específico de notificación de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Haciendas Locales, con añeja tradición en el caso de la Contribución Territorial Urbana, e inexistente en la normativa de la Contribución Territorial Rústica, pero que desde el punto de vista de la eficiencia no ha dado lugar a resultados especialmente satisfactorios (elevado coste y problemas de entrega de documentos). A este respecto se sugiere que la doble notificación que actualmente realiza el Catastro (edictal y personalmente) se sustituya mediante una *publicación* de anuncios, con un amplio período para comprobar datos y presentar recursos, y la *notificación de la liquidación* por parte del gestor tributario, con los efectos previstos en el Artículo 124 de la Ley General Tributaria, y con posibilidad de nueva reclamación contra los valores si estos no hubieran sido recurridos con anterioridad.-

La asignación de referencias catastrales

La obligatoriedad de incorporar la Referencia Catastral a los documentos públicos y administrativos que se refieran a bienes inmuebles, además de constituir una medida positiva desde la perspectiva de lucha

contra el fraude fiscal en el sector inmobiliario, puede suponer, si se aprovecha adecuadamente, un punto de inflexión de enorme trascendencia para la gestión de la Institución Catastral.

Hasta la fecha los esfuerzos del Catastro para crear, valorar y mantener actualizada una base de datos de información territorial han estado orientados de forma casi exclusiva por sus efectos inmediatos sobre la fiscalidad local. Sin embargo, la utilidad externa de los datos catastrales han permitido que otros sectores sociales acepten la descripción catastral de los inmuebles como base de actuaciones de carácter sectorial. En esa multiplicidad de usos externos puede estar la oportunidad, tantas veces reclamada, para incorporar con carácter extensivo, y sin costosas operaciones censales, los datos necesarios para la gestión de carácter fiscal consustancial a la Institución Catastral.

Para ello, nuestra organización debe asumir este reto orientándose a dar respuesta a los nuevos requerimientos de la sociedad y de la normativa por venir. En este sentido se realizan las siguientes sugerencias:

1. La base de la determinación de referencias catastrales está constituida por la Cartografía parcelaria, por ello el mantenimiento de las parcelas debe tener carácter prioritario en la definición de procesos de trabajo y en la asignación de recursos.

2. La incorporación de suelo urbano por ejecución de instrumentos urbanísticos debe desvincularse de los procesos de revisión y elaboración de Ponencia. El suelo urbanísticamente urbano debe ser fiscalmente urbano por ministerio de la Ley, sin necesidad de delimitaciones adicionales. Otra cuestión será que para su valoración por un valor distinto del «Inicial» sea necesario modificar la Ponencia de Valores. Esto permitirá eliminar una de las principales dificultades en la asignación de referencias catastrales, precisamente en los espacios de mayor dinámica inmobiliaria.

3. Para que la incorporación de modificaciones a los parcelarios catastrales pueda realizarse con agilidad, es necesario un cierto rigor en la documentación cartográfica aportada. Para ello deberá articularse requerimientos técnicos precisos (pero no excesivos) a cumplimentar por los interesados o, subsidiariamente, por la Administración mediante el establecimiento de tasas por las actuaciones facultativas a realizar, que permitan financiar la actividad técnica de los órganos administrativos y, en su caso, la colaboración de agentes temporales.

4. En lo que se refiere a las declaraciones de propiedad horizontal, sería imprescindible determinar los contenidos del documento CU-1, su definición como croquis y su eficacia a la hora de determinar las divisiones internas de locales. Si los niveles de precisión exigibles son equivalentes a la cartografía catastral deberían dictarse normas y procedimientos de actuación similares a los señalados en el apartado anterior.

5. La utilización masiva de la cartografía catastral y su permanente actualización requerirán de su incorporación a los sistemas informáticos y la articulación urgente de herramientas de consulta y modificación accesibles a las distintas áreas de las Gerencias y, especialmente, en lo referente a la atención al público.

6. Igualmente deberán arbitrarse mecanismos de recepción de información cartográfica y alfanumérica en soporte magnético de entornos microinformáticos mediante la difusión de programas validados por el Catastro, lo cual redundaría en un acortamiento de los tiempos de gestión.

Transmisiones de dominio

El mantenimiento de la información referida a la titularidad de los bienes inmuebles constituye una de las funciones primordiales del Catastro tanto para la correcta gestión del Impuesto sobre Bienes

Inmuebles, como para su utilización de elemento de control de otros tributos. Adicionalmente, la titularidad catastral puede determinar una presunción posesoria con eficacia en el ámbito jurídico privado.

La inclusión de la transmisión de dominio en la configuración de los hechos imponible de otros impuestos locales (Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) y autonómicos (Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones) hace que la información sobre las mismas sea profusa en el ámbito de los procedimientos tributarios.

Probablemente sea éste uno de los hechos jurídicos con mayor multiplicidad de efectos en materia tributaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y donde un esfuerzo de coordinación permitiría aproximarse a un sistema de «ventanilla única». La determinación de la Ley 13/1996, relativa a hacer obligatoria la referencia catastral en las operaciones inmobiliarias pueden suponer un paso decisivo al respecto. No obstante eso no será más que una condición necesaria pero no suficiente para conseguir la automatización en la actualización de los datos de titularidad.

La vinculación entre la gestión tributaria que de las transmisiones de dominio de inmuebles realizan las diferentes Administraciones, viene actualmente establecida a través de mecanismos indirectos. Por una parte la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados establece en su artículo 55 que no podrán efectuarse, sin que se justifique la previa autoliquidación del citado impuesto, el cambio del sujeto pasivo de cualquier tributo cuando tal cambio suponga una transmisión de bienes gravados por ese impuesto.

Por otro lado, el R.D. 1390/1990 sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral, determina en su artículo 3º que las Comunidades Autónomas facilitarán al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria información de las transmisiones de

dominio de que tengan conocimiento a través de las liquidaciones en los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones.

Por último, los Notarios se encuentran obligados a comunicar la misma información a la Hacienda Estatal, Autonómica y Local, mediante instrumentos distintos, lo cual afecta muy negativamente a la credibilidad de los procesos de simplificación y coordinación inter-administrativa.

Desgraciadamente poco se ha avanzado hasta la fecha en criterios de coordinación. Sin embargo, la entrada en vigor de la exigencia de la identificación catastral debería permitir la adopción de las siguientes decisiones:

1º Atribución de trascendencia directa sobre la base de datos catastral a las declaraciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones, cuando el bien inmueble viniera correctamente referenciado en dichas declaraciones.

2º Fijación del contenido mínimo de esas declaraciones en orden a suministrar datos de adquirente, transmitente y Referencia Catastral.

3º Compromiso de devolución en soporte magnético a las diferentes Comunidades Autónomas de los datos de carácter físico y elementos valorativos de los inmuebles transmitidos, a efectos de la comprobación de valores para los impuestos autonómicos, superando el poco operativo de acceso telemático previsto por el R.D. 1390/1990.

Con ello se conseguirían los siguientes efectos:

- perfecta integración entre los tributos de base inmobiliaria y los que grava el tráfico no mercantil;
- simplificación de trámites al contribuyente;
- mejora en la información disponible por las Comunidades Autónomas para la gestión de sus tributos;
- generalización de la Referencia Catastral como identificador;

Desde el punto de vista de funcionamiento interno, la existencia de una única vía de acceso de información para la transmisiones de dominio puras (sin modificaciones físicas en los inmuebles) simplificaría la gestión, permitiendo a su vez la concentración de los esfuerzos en otras tareas necesitadas de recursos.

Las declaraciones de modificaciones catastrales de carácter físico o económico

La incorporación de los datos derivados de modificaciones de carácter físico y/o económico sobre bienes inmuebles y su valoración catastral constituye una de las actividades de mayor complejidad técnica y de gestión dentro de las funciones de la Institución Catastral.

Una parte importante de las cuestiones que se plantean a este respecto dependen de la adopción de medidas como las reseñadas en el apartado relativo a valoraciones catastrales. Ello posibilitaría la regularidad de los datos físicos aportados y/o la generación de recursos públicos adicionales para hacer frente a la confección de los documentos gráficos.

Desde el punto de vista de la política de ingresos públicos, la puesta en vigor de una tasa por la confección de la documentación gráfica que tiene acceso a los archivos catastrales sería perfectamente asumible para quien la incorporación de alteraciones físicas al Catastro tiene una indudable ventaja económica, o está vinculada a actividades económicas de elevado coste y alta rentabilidad que permiten la repercusión económica de las tasas que pudieran establecerse.

Como actuaciones de mejora podría indicarse la conveniencia de elaborar un programa informático de asistencia para la confección de declaraciones catastrales que sería muy útil para los supuestos de promociones inmobiliarias.

Igualmente convendría analizar los mecanismos de intercambio de información con las Consejerías de Agricultura de cara

a incorporar datos de alteraciones de cultivos, de manera que la declaración de éstos ante la Administración Autonómica pudieran tener efectos en el ámbito catastral.

La inspección catastral

La Inspección catastral se configura en la Ley de Haciendas Locales como inspección tributaria atribuida a los órganos competentes de la Administración del Estado.

Sin perjuicio de que a la actividad inspectora en materia catastral le sean aplicadas las notas características de la inspección de tributos, contenidas en el artículo 140 y concordantes de la Ley General Tributaria, ésta tiene como especial peculiaridad su necesaria vocación de exhaustividad en la incorporación de datos físicos, jurídicos y económicos a la base de datos Catastral.

El cumplimiento de este objetivo requerirá de una serie de condiciones necesarias que en la actualidad no vienen dándose:

a) Definición pormenorizada de fuentes de información, procedimientos de obtención de datos y exigibilidad de la información a terceros, con seguimiento sistemático de los mismos:

- En Urbana: Certificados de final de obra de los Colegios Profesionales y licencias de primera ocupación.

- En Rústica: Tramitación de Subvenciones y declaraciones de seguros agrarios.

- En ambos casos: Vuelos periódicos a baja altura para seguimiento de la evolución de cultivos y construcciones.

b) Establecimiento de procesos internos de cruce de información como actividad propiamente inspectora.

c) Elaboración de Planes de Inspección anuales o plurianuales, aprobados en el ámbito de los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria.

c) Determinación de actuaciones permanentes en calle para obtención de datos no declarados o incompletos, por parte de los Ayuntamientos afectados.

La actividad inspectora requiere en el ámbito catastral de una organización específica y de recursos suficientes, de los cuales (trabajo de campo) esta Institución no ha dispuesto tradicionalmente. Sin embargo, atendiendo a un análisis coste-beneficio, la actividad inspectora es sumamente rentable para quien ejerce la gestión tributaria. Por ello resultaría ineludible un esfuerzo de concreción de fórmulas que permitieran aprovechar los beneficios derivados de la inspección en la asunción de los costes de gestión de la mismas.

En este sentido sería imprescindible desarrollar las escasísimas disposiciones sobre la materia contenidas en el artículo 78.3 de la Ley de Haciendas Locales y en el 91 del R.D. del R.D. 1390/1990. Como líneas de actuación se sugiere:

1º Definir el carácter grave de las infracciones tributarias en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, después de la nueva redacción dada al artículo 77.b de la Ley General Tributaria.

2º Delimitar, mediante la disposición de rango adecuado, los mecanismos de actuación de la Administración del Estado y de la colaboración Municipal, con dos opciones:

- Asunción plena por parte de los municipios, con exigencia de completar la documentación catastral necesaria para que los órganos de la Institución Catastral realicen las actuaciones de valoración a las que alude el Artículo 13 del R.D. 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos.

- Asunción por las Entidades Locales de funciones de obtención de información con los requerimientos técnicos que se determinen y de acuerdo con un Plan aprobado al efecto. Asignándose a la Administración del Estado tanto las funciones de liquidación de cuotas y sanciones tributarias que correspondan como un porcentaje de participación de la misma en las deudas que se liquiden.

Las opciones planteadas definirían claramente los papeles que dentro de las actuaciones inspectoras deben asumir las Administraciones Tributarias implicadas. Quedaría a criterio de los municipios la elección de uno u otro mecanismo, entendiéndose, salvo petición al contrario, la aplicación del segundo de éstos con carácter subsidiario.

La información catastral

El indudable nivel de calidad que van alcanzando los datos alfanuméricos y cartográficos del Catastro, ha determinado un incremento de la demanda de información catastral por parte de organismos públicos y privados.

La satisfacción adecuada de esas demandas puede suponer para la Institución Catastral un elemento de consolidación y valoración social. Adicionalmente, la posibilidad de generar ingresos por la prestación de servicios o venta de bienes puede aportar una cierta mejora en la financiación de este servicio público.

Las medidas que se proponen irían orientadas tanto a los solicitantes como a las entidades demandantes, con tratamientos específicos:

a) *Para los solicitantes individuales.*

- Mejora en los medios personales y materiales que atienden al público, pues son la primera imagen del Catastro.

- Adecuación de las aplicaciones informáticas para cubrir las diferentes demandas de información alfanumérica y gráfica en tiempo real.

- Definición de las tasas de forma que su cálculo resulte sencillo y vinculado informáticamente a la obtención de la información.

- Puesta en marcha de mecanismos de cobro que eviten desplazamientos a los solicitantes y que resulten simples en su ejecución y posterior control.

- Potenciación de las solicitudes de información a través de entidades autorizadas (Colegios profesionales, asociaciones sin ánimo de lucro, Entidades Locales) de manera que se libere cierta presión de público sobre las Gerencias y se facilite el uso de soportes informáticos en la entrada y salida de información.

- Análisis detallado de la expedición de «certificados negativos» reservándose dicha opción a solicitudes institucionales y tramitándose las peticiones contra una base de datos centralizada constituida por los Padrones anuales, con objeto de evitar la proliferación de una clientela numerosa y muy desorientada cuya única finalidad es acreditar su no titularidad de bienes entre órganos de la Administración.

b) *Para solicitantes colectivos.*

- Establecimiento de procesos de solicitud y expedición en soporte magnético.

- Actuaciones positivas de difusión de la información catastral en orden a incrementar su demanda.

Conclusiones

Como resumen de las ideas expuestas en este trabajo quisiera resaltar los siguientes aspectos:

1º Se considera necesaria una adaptación de la actividad catastral a las funciones de mantenimiento que tendrá carácter exclusivo, conforme vayan siendo completados los procesos de creación de bases de datos catastrales.

2º Para conseguir una actuación eficaz y eficiente en las tareas encomendadas, deberá acometerse una definición clara de competencias internas y externas y de los mecanismos de colaboración.

3º Desde el punto de vista de la estructura interna de la información, deberán potenciarse los procesos de actualización de parcelarios, y resto de documentación gráfica, mediante la colaboración material y/o financiera de los afectados.

4º Las actuaciones de inspección constituyen un instrumento esencial del mantenimiento, considerándose necesario un marco normativo propio y adecuado a sus peculiaridades, dentro de los principios generales que le son propios a la Inspección Tributaria.

5º La adecuación de la actividad catastral a las nuevas exigencias requerirá de adecuaciones normativas y necesitarán de la implicación y colaboración de todos los afectados en la tarea común de tener cada día un Catastro acorde con las necesidades de la sociedad. ■