

La competencia estatal sobre el Catastro

Juan José Nieto Montero

*Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Santiago de Compostela*

El objeto del presente trabajo es realizar un análisis de la reserva competencial operada por el Estado en materia de gestión catastral del IBI, fundamentalmente indagando los motivos por los que se ha producido tal atribución competencial y su posible justificación constitucional en el marco de un Estado descentralizado con diversos niveles de administraciones territoriales dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses propios.

Precisamente por la existencia de esa autonomía administrativa, predicable de la Administración Local, se hace necesario buscar un anclaje constitucional a las competencias estatales sobre los tributos locales, tanto más cuanto la competencia natural para la gestión y recaudación de éstos debe encontrarse, esencialmente, atribuida a los Entes Locales (en adelante EE.LL.). Por ello, consideramos necesario iniciar el estudio por la búsqueda del fundamento de la competencia municipal para la gestión de sus propios tributos, como paso previo para comprender la necesidad de justificación de la reserva estatal que nos ocupa.

La gestión tributaria local como competencia de los Entes Locales: justificación

La atribución de las competencias gestoras a los EE.LL. se recoge expresamente en el artículo 106.3 de la LRBRL, cuyo texto dispone que «es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado». Una solución similar se obtiene del artículo 7 de la LRHL, en el que se fija, con una remisión a la norma de la ley básica (1), la posibilidad de delega-

(1) Según RUBIO DE URQUÍA y ARNAL SURIA (1996), pág. 86, estamos ante un precepto (igual que el artículo 8) en el que «se pone de manifiesto, muy claramente, el carácter de complementariedad que la LRHL tiene respecto de la LRBRL».

ción de las «facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que la presente Ley les atribuye (2).

En todo caso, la atribución de competencias realizada por las dos leyes mencionadas no tendría trascendencia si fuese opuesta a la derivada de la CE y de los Estatutos de Autonomía, por lo que es al Bloque de Constitucionalidad adonde debe acudir para confirmar que la atribución competencial es correcta.

En este punto, el anclaje constitucional de la competencia local habrá que buscarlo, a nuestro juicio, en el reconocimiento expreso de la autonomía de los EE.LL. para «la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE). La existencia de autonomía implica necesariamente la atribución de competencias, en mayor o menor medida, a esos entes en el ámbito de sus «respectivos intereses», pues toda situación de autonomía ha de concretarse, por definición, en un campo de actuación por parte del titular de la misma (3). Partiendo de esta idea, ha afirmado Varona Alabern que privar a los EE.LL. de las competencias gestoras «resultaría, en principio, ilegítimo e inconstitucional, salvo, lógicamente, que por determinadas circunstancias se les ofreciese la posi-

bilidad, que no es imposición, de que fuese otra Administración más preparada la que, por haberlo solicitado el Ente Local, asumiese tal gestión» (4).

Esta afirmación de la necesidad de atribución de competencias gestoras a los EE.LL. se ve incrementada por el hecho de que los EE.LL. carecen de potestades legislativas, viendo limitadas sus posibilidades normativas al ámbito reglamentario, a través de las ordenanzas municipales. Por ello, y dado que la CE exige que existan tributos propios de los EE.LL., habrá que concluir que estos tributos serán propios en tanto sean, siquiera parcialmente, de competencia local, ya que la creación y definición de sus elementos esenciales se encuentra vetada a dichos entes (5), que, sin embargo, por disposición expresa del artículo 133 CE, «podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

De la previsión constitucional a la que acabamos de hacer referencia, hay que distinguir dos consecuencias, ya que los EE.LL. podrán, en primer lugar, establecer tributos, posibilidad que lógicamente se encontrará muy limitada por el juego de la reserva de ley, y que en la práctica se plasma en la posibilidad de poner en vigor

(2) Entre la dicción de tales preceptos existe una diferencia, ya que el primero habla de competencias de gestión, recaudación e inspección, mientras que el segundo cita junto a estas a la liquidación. Tal «extensión» ha sido destacada por algunos autores, aunque restando trascendencia a la misma, porque en todo caso en uno y otro preceptos el concepto de gestión utilizado es diferente, separando el segundo la liquidación del concepto de gestión, en el que se engloba en la LRBRL. Así, puede verse, ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1990), pág. 100 (nota 17) y RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 89.

(3) A nuestro juicio, no puede negarse la existencia de autonomía financiera local por el hecho de que la CE no la reconozca expresamente a estos entes, pues la referencia a sus respectivos intereses permite deducir que esa autonomía alcanza también al ámbito financiero. Al respecto, pueden verse los trabajos de RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (1993), págs. 499 a 516; y OJEDA MARÍN, A. (1992), págs. 667-684.

(4) VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 503 y (1997), pág. 105.

(5) No resulta obstáculo para esta conclusión el hecho de que se hayan atribuido ciertas potestades normativas a las ordenanzas municipales a través de la modificación de la LRHL llevada a cabo por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, pues en todo caso hay un ámbito reservado a la ley en la que, bajo ningún concepto podrán intervenir los EE.LL., a pesar de las opiniones de algunos autores que, basándose en el principio de autoimposición, reconocen ciertas posibilidades a las ordenanzas municipales de cubrir las exigencias de la reserva de ley. Así, puede verse, FERREIRO LAPATZA, J. J. (1989a), págs. 12-13; (1989b), pág. 43; y (1993), págs. 49-50. Con relación a este punto, el TC ha sido claro en la existencia de otros fundamentos distintos a la garantía de la autoimposición en el establecimiento de la reserva de ley en materia tributaria (*vid.* FJ 3.º STC 185/1995, de 14 de diciembre).

tres impuestos concretos (IIVTNU, ICIO e IMGS) y a entrar en ciertos aspectos normativos de los mismos y de los demás tributos.

En segundo lugar, la CE habla de «exigir» tributos. Con esta expresión parece que la norma constitucional se está refiriendo a los procedimientos de gestión: exigir será hacer efectivos los créditos tributarios, lo que se conseguirá a través de los procedimientos de liquidación, inspección y recaudación. Si esto es así, la conclusión resulta evidente: debe dotarse a los EE.LL. de competencias en los procedimientos de gestión tributaria, imprescindibles para poder «exigir» dichos tributos (6).

De todos modos, la afirmación de la titularidad local de las competencias de gestión tributaria debe matizarse por la consideración del poder tributario local como derivado que recoge la CE, cuyo art. 133 otorga el poder originario para establecer tributos al Estado mediante ley, y sujeta el poder tributario de las Corporaciones locales a un doble límite: la propia Constitución y las leyes. De esta configuración constitucional, algunos autores derivan la viabilidad de que una ley estatal altere la regla competencial general (7), excluyendo de tal ámbito la eventual legislación autonómica (8). La misma idea puede encontrarse en algún pronunciamiento del TC, especialmente en la STC 19/1987, de 17 de febrero, que afirma que no cabe «des-

conocer la inicial libertad de configuración que en todo ello le cumple al legislador nacional, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2, del artículo 133, de la Constitución» (9). Idea que debe completarse por el reconocimiento, al amparo del título competencial Hacienda General, de la exclusividad de la competencia estatal en el diseño del sistema tributario local realizado por la STC 233/1999, de 16 de diciembre (10).

No obstante, estamos de acuerdo con Ferreiro Lapatza, cuando afirma que la referencia constitucional a las leyes impide simplemente la intervención de normas de rango infralegal, pero sin excluir que la legislación autonómica regule dichas materias de forma vinculante para los Entes Locales (11). Además, esta solución encuentra refrendo en algunos Estatutos de Autonomía, que regulan la distribución competencial en la materia y prevén la viabilidad de la delegación de competencias de gestión tributaria de los EE.LL. en la propia Comunidad Autónoma (12). No

(6) *Vid.* RUBIO DE URQUÍA, J. I., CORDERO LÓPEZ, J. y VALERO RODRÍGUEZ, L. (1989), pág. 20. En la misma línea, señala SELMA CALPE (1991), pág. 80, que esta autonomía local, «requiere o implica la atribución a los Entes locales de la gestión tributaria en sus fases de liquidación, inspección y recaudación, y también la facultad de sancionar las infracciones cometidas, en el orden de su respectiva competencia y, finalmente, sería conveniente incardinar también en esta autonomía local la materia relativa a los recursos».

(7) *Cf.* RUBIO DE URQUÍA, J. I., CORDERO LÓPEZ, J. y VALERO RODRÍGUEZ, L. (1989), pág. 21. y RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 88.

(8) Expresamente en RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 88.

(9) FJ 4.º STC 19/1987, de 17 de febrero. Con relación al artículo 133.2 CE señala que «las Leyes reclamadas por la Constitución en este último precepto no son, por lo que a las Corporaciones locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también Leyes ordenadoras –siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios– de los tributos así calificados de «locales»».

(10) FJ 4.º b) STC 233/1999, de 16 de diciembre.

(11) Según FERREIRO LAPATZA, J. J. (1993), pág. 37, en el art. 133 CE «se configura la potestad de establecer tributos como una potestad compartida, en cuanto la atribuye tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, condicionando el poder de estas últimas no a las leyes del Estado, sino, en general, a «las leyes», término en el que cabe comprender [...] tanto a las leyes del Estado como a las leyes de las Comunidades Autónomas». Para un más completo análisis del uso del art. 133 CE como fundamento de la competencia estatal en la LRHL, *vid.* FERREIRO LAPATZA, J. J. (1993), págs. 36 a 39 y (1989b), págs. 27 a 30. y ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1990), págs. 26 a 33.

(12) Ciertos Estatutos, como los de Cataluña (art. 48.2.º), Galicia (art. 49.2.º), Andalucía (art. 62.2.º),

obstante, podría también afirmarse que tales normas son simples reconocimientos competenciales locales que no prejuzgan la eventual competencia autonómica.

Como resumen de lo hasta aquí expuesto podemos señalar que tanto de la normativa constitucional y estatutaria como de la específicamente reguladora de los EE.LL. se deduce la titularidad local de las competencias de gestión tributaria. No obstante, estas competencias, que pueden ser consideradas como las «normales», se someten a un doble límite: por una parte, el marcado por la propia condición de Administración de base territorial que tienen tales entes, como recuerdan Arnal Suría e Iranzo Alarcón, de modo que cada Ente Local no podrá ejercer sus competencias fuera de su ámbito territorial (13). Por otra, las leyes pueden contemplar excepciones a esa distribución competencial a través de dos vías: bien previendo la delegación de competencias y el juego de otras posibles relaciones interadministrativas (14), bien atribuyendo ciertas competencias de gestión de tributos locales a entes distintos de aquéllos a los que, por su propia naturaleza, les corresponderían.

En esta segunda vía se incardinan las dos reservas establecidas en la LRHL a favor del Estado y que constituyen las dos excepciones de mayor calado previstas en

Cantabria (art. 51.2.^o), Castilla-L León (art. 41.2.^o) y Castilla-La Mancha (art. 48.1.^o) hacen expresamente referencia a la titularidad competencial de los EE.LL. y además prevén fórmulas de delegación de las mismas en la CA correspondiente, mientras que otros, como el EA de Valencia (art. 44) y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 46.3.^o) se limitan a reconocer la autonomía municipal de los EE.LL. integrados en su territorio, con lo que –indirectamente– les vienen a reconocer las competencias de gestión de sus tributos a dichos Entes, y no hacen referencias a las posibilidades de delegación de las mismas.

(13) ARNAL SURÍA, S. e IRANZO ALARCÓN, L. (1990), pág. 42.

(14) Sobre las posibilidades de delegación y las demás relaciones interadministrativas, *vid.* NIETO MONTERO, J. J. (1997), págs. 99-172; y BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999), págs. 58-162.

la LRHL al principio de competencia local en la gestión de sus propios tributos (15): la referida a la formación y conservación de los censos del IAE y la que nos interesa en el ámbito de este trabajo, la relativa a la determinación de los valores catastrales y a la formación y mantenimiento de los catastros inmobiliarios, cuyo análisis nos ocupará en los apartados sucesivos.

La reserva estatal de la gestión catastral

Como acabamos de exponer, las labores de formación y mantenimiento de los catastros inmobiliarios, incluida la determinación de los valores catastrales, se han atribuido a la Administración del Estado, que la desarrolla a través de la Dirección General del Catastro, adscrita a la Secretaría de Estado de Hacienda, y que ha venido a sustituir al Organismo Autónomo tradicionalmente encargado de tales labores, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (16).

Las labores asignadas al Estado en la determinación de los valores catastrales se desarrollan a través de los cuatro procedimientos típicos de gestión catastral recogidos en la LRHL: fijación de valores catastrales (art. 70 LRHL: previa delimitación del suelo, aprobación de las ponencias de valores y fijación de valores catastrales individuales), la revisión catastral (art. 70.5 LRHL: con idéntico procedimiento a desarrollar cada diez años), la modificación de tales valores (art. 71 LRHL: para adaptarlos a las diversas circunstancias urbanísticas), y la actualización de valores catastrales (art. 69.2 LRHL: a través de coefi-

(15) Cfr. art. 78 y 92, DA 4.^a y DT 11.^a LRHL.

(16) Sobre la evolución de dicho organismo, desde sus orígenes en los antiguos Consorcios para la Inspección y Gestión de las Contribuciones Territoriales, *vid.* NIETO MONTERO, J. J. (1997), págs. 94-96; y VARONA ALABERN, J. E. (1997), págs. 33-41.

cientes aprobados por Ley de Presupuestos Generales del Estado). Junto a esta labor de determinación de los valores catastrales se atribuye a la Administración estatal la fijación de las bases liquidables del IBI, cuando proceda su aplicación.

Todas estas labores, que en principio constituyen la fijación de las bases imponible y liquidable en el IBI, y por lo tanto se enmarcarían dentro del concepto de gestión del tributo, se atribuyen al Estado rompiendo la titularidad lógica de tales competencias, que debería ser municipal. Así, pues, resulta necesario buscar una justificación de tal solución que permita la atribución de competencias diferentes a las derivadas del propio texto constitucional y de la normativa de desarrollo directo del mismo.

Tal justificación, evidentemente, deberá venir impuesta por algún valor, principio o norma constitucional que permita desapoderar a los EE.LL. de una competencia que inicialmente le correspondería por derivar del reconocimiento de la autonomía local contenido en la CE (17). El estudio de las distintas soluciones apuntadas al respecto será el centro de nuestro análisis, aunque consideramos necesaria una delimitación previa de cuáles son las competencias reservadas por el Estado en la materia que nos ocupa.

Ámbito de la reserva estatal sobre la gestión catastral

Comenzando, pues, por la determinación del ámbito competencial reservado por el Estado en la gestión del IBI, debemos partir del análisis de dos normas de la LRHL: el artículo 78 y la DA 4.^a El primero de tales preceptos fija la distribución competencial en la gestión del IBI, estableciendo en sus §§ 1.º y 3.º las competen-

(17) Sobre los valores y principios recogidos en la CE y su carácter preeminente en el ordenamiento jurídico, puede verse TORRES DEL MORAL, A. (1985); pág. 10 y ss.

cias estatales (18) y en el § 2.º las competencias locales. Por su parte, la DA 4.^a define los catastros y otorga las competencias de formación, conservación, renovación y revisión de los mismos a la Dirección General del Catastro.

Partiendo de esta separación funcional, la doctrina (19) y la jurisprudencia (20) han recurrido a la contraposición terminológica entre gestión catastral y gestión tributa-

(18) El inciso inicial del § 1.º del art. 78 señala que «La elaboración de las Ponencias de valores, así como la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la formación del Padrón del Impuesto, se llevará a cabo por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con las Entidades locales en los términos que reglamentariamente se establezca». Por su parte, el § 3.º comienza estableciendo que «La inspección catastral de este Impuesto se llevará a cabo por los órganos competentes de la Administración del Estado».

(19) *Vid.*, entre otros, ESEVERRI MARTÍNEZ, E. (1990), pág. 99 y ss. MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. (1991), pág. 405, y (1995), pág. 253. GARCÍA NOVOA, C. (1992), pág. 121. VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 479 y (1997), pág. 28 a 31. LÓPEZ DÍAZ, A. (1993), pág. 676. GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. P. (1993), pág. 684. BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), págs. 279-286. MOCHÓN LÓPEZ, L. (1999), págs. 112-114. LLOMBART BOSCH, M.^aJ. (1989a) –conclusiones similares en el de la misma autora (1989b), pág. 111 y ss–. También CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA (1989).

(20) Así, el TSJ de Andalucía (Granada), en Sentencia de 22 de febrero de 1993 (*JT* 129), ha dicho que «la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se ha desdoblado en dos órdenes claramente diferenciados: el de gestión catastral (que en líneas generales comprende valoración de suelo y construcciones, elaboración de ponencias de valores, asignación y notificación individual de los valores catastrales), cuyas materias competenciales se atribuyen a la Administración del Estado; y el de gestión tributaria (fundamentalmente liquidación del Impuesto, concesión y denegación de exenciones, emisión de documentos cobradores y recaudación del tributo), que corresponde a los Ayuntamientos». En un sentido similar, SSTSJ de Andalucía (Granada) de 12 de julio de 1993 (*JT* 1032), TSJ de Galicia de 14 de diciembre de 1994 (*JT* 1614), TSJ de Canarias (Tenerife) de 7 y 26 de abril de 1995 (*JT* 427 y 429, respectivamente).

ria para explicar la aplicación bifásica del impuesto.

Con relación a tales conceptos, puede resultarnos útil el partir de una definición de cada uno de ellos, siendo perfectamente válidas las aportadas por Llobart Bosch, que define la gestión catastral como «el conjunto de operaciones y actuaciones administrativas de diversa índole, necesarias para la formación, mantenimiento y revisión de los catastros, así como para la adecuada utilización de los datos integrados en los mismos», mientras que la gestión tributaria vendría a ser «el conjunto de operaciones precisas para lograr la correcta exacción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a partir de las bases imponibles previamente fijadas» (21). Dicho de otra forma, cabe afirmar que la gestión catastral será la determinación administrativa de las bases, a través de la fijación de los valores catastrales (22), mientras que la gestión tributaria se concreta en

(21) LLOMBART BOSCH, M.^a J. (1989a), págs. 66 y 69-70. También en CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA (1989), págs. 23 y 43. En todo caso, la referencia realizada a las bases imponibles debe matizarse, pues en la actualidad los trabajos desarrollados por la DGC van más allá de la fijación de tales bases, alcanzando hasta la base liquidable del impuesto, que debe ser notificada conjuntamente con el valor catastral individual, que sigue constituyendo la base imponible del mismo.

(22) Precisamente por esto cabe configurar a la gestión catastral como una actividad de valoración, habiéndose incluso reclamado la utilización del valor catastral como «ese valor unitario, con efectos para el máximo de impuestos posibles, que permitiría la mínima disparidad de valores y una mayor coordinación entre figuras tributarias y Administraciones tributarias de diferentes niveles». CARROBÉ GENÉ, M. (1991), pág. 14. Esta idea nos conecta con la pretensión de una posible Ley de Valoraciones, a semejanza de la existente en otros países, con validez para todo el ámbito tributario, que permitiría la sistematización de las normas valorativas y haría innecesaria la reduplicación de muchos preceptos legales y reglamentarios. Sobre este tema, *vid.* CARROBÉ GENÉ, M. (1991), págs. 21 a 23. Sobre la posible unidad de valoraciones, *vid.* también CHECA GONZÁLEZ, C. (1991b) y VARONA ALABERN, J. E. (1999), págs. 169-179.

los procedimientos administrativos de liquidación y recaudación del tributo, partiendo de las bases previamente obtenidas en la gestión catastral (23). En todo caso, debe tenerse presente que ambos conceptos se encuentran íntimamente ligados, constituyendo dos fases sucesivas en la aplicación del tributo claramente conectadas entre sí.

Para analizar la eventual justificación de la reserva competencial del Estado resulta de interés determinar si la gestión catastral es una parte desgajada de la gestión tributaria por la vía de la distinta atribución competencial o es algo diferente a aquélla, y al respecto Varona Alabern, partiendo de que la finalidad de la gestión tributaria «no es la de dar contenido, aunque sea más pormenorizado, a los elementos del tributo, sino la de aplicarlos correctamente» (24), estima que la gestión catastral es algo distinto y externo, previo en todo caso, a la gestión tributaria propiamente dicha, erigiéndose como un procedimiento de concreción de las bases (25). Esta solución, además, permitiría justificar plenamente la competencia estatal, pues es al legislador estatal a quien corresponde delimitar los elementos esenciales del tributo (26).

No parece que pudiese replicarse a tal idea el hecho de que la gestión catastral sea en realidad un simple procedimiento de determinación de valores con trascendencia tributaria, integrable en el marco tradicional de la gestión tributaria, pues realmente estamos ante un procedimiento de fijación de bases imponibles, cuya concreción correspondería realizar al legislador a través de la ley, pero revestido de una

(23) Cfr. VARONA ALABERN, J. E. (1993), págs. 479-480.

(24) Cfr. VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 506.

(25) La consideración de la gestión catastral como no integrante de la gestión tributaria del IBI también se pone de relieve por BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999b), pág. 381 (nota 25).

(26) Cfr. VARONA ALABERN, J. E. (1997), págs. 108 a 110.

complejidad técnica que impide tal solución. De hecho, si el legislador pudiese fijar las bases impositivas –valores catastrales– por ley, no se podría entender vulnerada la autonomía local (27).

Al hilo de lo que acabamos de apuntar, entendiendo la gestión catastral como un procedimiento de fijación de bases, por lo tanto dotado de cierto carácter normativo, puede suscitarse una duda seria, ya que es al legislador a quien compete la determinación de los elementos esenciales del tributo (28). En el supuesto que nos ocupa, la competencia se atribuye a la DGC, con lo que se podría estar deslegalizando la concreción de uno de tales elementos esenciales, no dejándolo ni siquiera al terreno del reglamento, sino al de un mero acto administrativo. La duda de constitucionalidad al respecto podría considerarse seriamente fundada.

Sin embargo, no compartimos tal conclusión, pues creemos que se podría recurrir también en este punto a la aplicación de una idea utilizada con cierta frecuencia por el TC para relajar las exigencias de la reserva de ley: la de la complejidad técnica de las labores a realizar. Según esto, bastaría con que la ley estableciese los criterios suficientes de configuración del elemento sometido a reserva de ley cuya complejidad técnica impide su regulación en una norma de rango legal, consiguiendo así evitar el posible arbitrio administrativo en su fijación (29).

Todas estas características concurren en el tema que nos ocupa: la complejidad técnica de las labores catastrales impide la intervención exclusiva de la ley, que cumple la exigencia del TC fijando unas nor-

mas generales de valoración de los inmuebles (arts. 67 y 68 LRHL), conforme a las que la DGC determina el valor catastral concreto aplicable en cada caso (30).

En todo caso, el hecho de que el procedimiento de valoración catastral no sea más que la concreción de la base imponible de un tributo no resulta a nuestro juicio suficiente argumento para entender que la competencia debe atribuirse a los órganos de la Administración estatal, puesto que cualquier otra administración podría, dentro del marco fijado por la LRHL, realizar estas labores. Por ello, en este caso habrá que buscar la justificación a la reserva operada a favor del Estado en otros argumentos, fundamentalmente en la existencia de valores o principios constitucionales que la amparen y de un título competencial válido. A la misma solución nos veríamos abocados si llegásemos al planteamiento contrario y sostuviésemos que la gestión catastral es una parte de la gestión tributaria de la que simplemente se diferenciaría por la competencia para su ejercicio. Precisamente a reflexionar sobre la existencia de justificación teórica y de título competencial válido para la reserva estatal dedicaremos los siguientes apartados.

Posibles fundamentos de la reserva estatal

Con relación a la reserva estatal en materia de gestión catastral, la doctrina ha re-

(27) Cfr. VARONA ALABERN, J. E. (1997), pág. 109.

(28) Art. 31 CE, como ha manifestado reiteradamente el TC. *Vid.* entre otras, las Ss del TC 6/1983, de 4 de febrero; 179/1985, de 19 de diciembre; y 19/1987, de 17 de febrero.

(29) Cfr., entre otras, las Ss del TC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 24.º); 48/1988, de 22 de marzo (FJ 3.º); 49/1988, de 22 de marzo (FJ 16.º y 32.º); 86/1989, de 11 de mayo (FJ 8.º); y 147/1991, de 4 de julio (FJ 4.º).

(30) Tal solución no prejuzgaría, sin embargo, el hecho de que algunos de los criterios establecidos por la ley puedan chocar con el principio de reserva de ley. En tal sentido, SIMÓN ACOSTA, E. (1989), pág. 94, pone de manifiesto la delegación al reglamento del interés conforme al cual habrá que capitalizar las rentas de los inmuebles rústicos para la obtención de su valor catastral, solución que ha sido declarada conforme con la CE por el TC en su S 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 24.º). También señala VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 505 –nota 67–, la posible inconstitucionalidad por infracción del principio de reserva de ley del sistema adoptado si los criterios fijados por la ley son «demasiado genéricos».

currido a su fundamento en diversos principios constitucionales, de forma especial los de igualdad y eficacia en la actuación administrativa.

Así, se ha dicho «quizás el principio que mejor fundamenta la competencia estatal [...] es el de igualdad» (31). Tal afirmación resulta especialmente importante si se piensa en la necesaria aplicación de criterios valorativos uniformes en las distintas labores catastrales (32), sobre todo por la trascendencia que el valor catastral va a tener en diversos sectores del ordenamiento tributario, y no exclusivamente como base imponible del IBI o punto de partida para la determinación de la base imponible del IIVTNU, sino fuera del ámbito local, tanto en los impuestos cedidos a las CC.AA. —por ejemplo, como límite excluyente de la imposición de sanciones en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones (33)— como en los estatales —v. gr. en la valoración de inmuebles en el IP o en la imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF (34)—, existiendo por tanto «razones de índole supra-local» en la correcta exigencia del IBI y, por lo tanto, en el adecuado mantenimiento de los catastros (35).

(31) VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 509, y (1997), pág. 113.

(32) NIETO MONTERO, J. J. (1997), págs. 85-86 y BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), págs. 295 y 300.

(33) *Vid.* VARONA ALABERN, J. E. (1999), págs. 152-169.

(34) Sobre la incidencia del valor catastral en otros impuestos estatales e, incluso, en el ámbito extratributario, puede verse VARONA ALABERN, J. E. (1997), págs. 46 a 86, de los que constituye una muestra más la regulación de la referencia catastral introducida por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Sobre esta cuestión, pueden verse los artículos 50 a 57 de la ley citada y los análisis doctrinales de la misma realizados por el propio VARONA ALABERN, J. E. (1997), págs. 82-86, y ARRANZ DE ANDRÉS, C. (1997).

(35) Cfr. FJ 22.º STC 233/1999, de 16 de diciembre

Al lado del principio de igualdad se han mencionado por la doctrina como causa de la reserva estatal de la gestión catastral otros principios diferentes, como son los de eficacia en la actuación administrativa y de unidad y coordinación del sistema tributario en su conjunto (36). La invocación de estos principios responde a la constatación de dos circunstancias que se ponen de manifiesto en la Hacienda Local española, como son, en primer lugar, la incapacidad real de muchos ayuntamientos españoles para afrontar las complejas tareas que integran los procedimientos de formación y mantenimiento del catastro (37). En segundo lugar, pero no menos importante, está el carácter marcadamente censal del tributo con relación al resto del sistema tributario (38), como hemos puesto de manifiesto, lo que origina que la Administración estatal tenga un interés evidente en la correcta realización de tales procedimientos (39). Lo que sin duda habría sido muy conveniente es que el legislador estatal hubiese hecho constar dichas razones, o cualesquiera otras que le impulsasen a reservarse las competencias que estamos tra-

(36) Son las que ARNAL SURÍA, S. (1989), pág. 57, llama «consideraciones de política estatal».

(37) Esta cuestión ya fue puesta de manifiesto por el legislador de 1952, que en la Exposición de Motivos de la Ley de 20 de diciembre de dicho año, por la que se reducen recargos, se fijan exenciones y se dan normas para la formación de Catastros, exponía que «las Corporaciones locales, a las que se dio estímulo suficiente para que los perfeccionasen y aun para que pudiesen transformarlos en catastros [se refiere a los amillaramientos], se han limitado a la gestión inicial de rectificación de los inventarios [...], siendo, en consecuencia, obligado que el Estado recabe la facultad exclusiva de efectuar la implantación del Catastro».

(38) Precisamente la ausencia de tal trascendencia censal con relación al IAE nos suscita dudas sobre la justificación de la reserva de la gestión censal de dicho impuesto. *Vid.* NIETO MONTERO, J. J. (1997), págs. 97-98. En contra, BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), págs. 417-418.

(39) RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 88, de una forma tal vez un tanto exagerada, afirman que la reserva que nos ocupa se refiere a aspectos «imprescindibles para la adecuada gestión del propio sistema tributario estatal».

tando, en la Exposición de Motivos de la Ley (40).

Ahora bien, aunque se hayan alegado diversos principios recogidos en la CE para fundamentar la reserva estatal sobre la gestión catastral, esto no resulta suficiente para la afirmación de la corrección de la misma. A nuestro juicio no basta con la existencia de motivos que la justifiquen en la práctica, sino que éstos deben ser válidos, desde el punto de vista del texto constitucional, para suponer un cercenamiento de la competencia de los entes locales sobre dicha materia, cuestión que el legislador no ha llegado ni siquiera a plantearse, dejando al intérprete la determinación de tal adecuación (41). Si las normas de la LRHL que establecen la distribución competencial violentasen algún precepto constitucional, y fundamentalmente en esta materia las garantías de la autonomía local, habrían de ser expulsadas del ordenamiento.

Como ha puesto de relieve Varona Alabern, dado que la autonomía local se erige en base de la competencia local, cualquier norma que impida absolutamente tal posibilidad «sería inconstitucional, porque supondría privar a las Corporaciones Locales de las funciones ejecutivas más elementales que poseen Entes no dotados de autonomía política», ya que «no se puede impedir a las Corporaciones Locales la gestión de sus propios tributos sin vulnerar el principio de autonomía financiera local» (42). De lo contrario, se estaría menoscabando la garantía institucional en que se traduce el reconocimiento constitucional de la autonomía local (43).

(40) Dice ARNAL SURÍA, S. (1989), pág. 57, con respecto a estas consideraciones de política estatal que su «justificación se da por supuesta, aunque entendemos que no habría estado de más explicitarla, si quiera hubiera sido en la Exposición de Motivos de la Ley».

(41) ARNAL SURÍA, S. (1989), pág. 58.

(42) VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 502, y (1997), págs. 102-103.

(43) Cfr. STC 32/1981, de 28 de julio.

Llegados a este punto, podemos afirmar que la clave del análisis que nos proponemos está precisamente en la idea que acabamos de exponer: si la privación de competencias locales fuese absoluta, no existiría fundamento constitucional alguno para tal solución. No obstante, con la regulación establecida en la LRHL no se produce este resultado, sino que sólo parcialmente se priva de competencias a los EE.LL., por lo que la solución legal puede resultar viable, ya que la autonomía local tendrá que ser configurada atendiendo a esos otros valores, principios o normas constitucionales que tengan entidad suficiente para recortar el ámbito competencial que, en una primera aproximación, podría derivarse de la misma.

Partiendo de la afirmación precedente, habrá que determinar si los principios y valores a los que nos hemos referido gozan de esa posición de preeminencia en nuestro ordenamiento constitucional, ya que no cualquier principio recogido en la CE puede considerarse idóneo para la delimitación de los demás, sino que existen unos valores superiores que han de intervenir en la configuración de los demás principios e instituciones constitucionalmente recogidas, mientras que otros principios constitucionales carecen de tal aptitud. Así, pues, debemos determinar si los dos principios invocados, el de igualdad (tanto la igualdad real de los ciudadanos como la unidad de criterios valorativos y su manifestación en la unidad del sistema tributario) y el de eficacia en la actuación administrativa, satisfacen tales requerimientos.

Con relación al primero, hay que partir de una idea indubitable: éste es uno de los valores superiores del ordenamiento constitucional (art. 1 CE), que se manifiesta reiteradamente a lo largo del texto de la CE —preámbulo, arts. 9, 14, 31, etc.— (44). Pre-

(44) Cfr., entre otras, las Ss TC 8/1986, de 21 de enero; 19/1987, de 17 de febrero; y 54/1993, de 15 de febrero.

cisamente por esto creemos que la igualdad, en todas las manifestaciones apuntadas, puede actuar como parámetro válido en la delimitación del ámbito en el que ha de ejercitarse la autonomía local, siempre y cuando no suponga dejarla sin contenido, dado que la igualdad y la autonomía, aunque en ciertos puntos en colisión (45), se erigen como dos de los pilares del ordenamiento jurídico derivado de la CE (46). Además, ha de tenerse en cuenta que, aunque exista cierta confrontación limítrofe entre ellas, la autonomía no resulta incompatible con la igualdad, sobre todo porque la igualdad ha de medirse dentro del mismo ordenamiento y ámbito territoriales, ya que las diferencias de territorio originan que dos situaciones sustancialmente análogas no puedan calificarse como iguales. Es decir, ante circunstancias diferentes, la «diversidad [...] no es discriminación» (47).

Precisamente en la traslación de esta idea al Estado es donde cabe encontrar justificación a la reserva de la gestión catastral, relacionándola con la unidad del sistema tributario (48). Dicha unidad sería la que se obtendría a través de una cierta uniformidad de los distintos sistemas de valoración. De todos modos, no debe dejarse de lado el hecho de que el legislador ha prescindido de la homogeneización de valores (49), y que la trascendencia del valor catastral en los demás impuestos tiende a ser menos significativa. No obstante,

(45) Colisión menos grave de lo que pudiese parecer a primera vista, ya que la autonomía implica diversidad, pero no uniformidad; y la igualdad tampoco exige identidad, sino la similitud de posiciones jurídicas de todos los individuos ante las diversas situaciones contempladas.

(46) Sobre la igualdad como límite al principio de autonomía, puede verse TORRES DEL MORAL, A. (1988), págs. 326-328.

(47) FJ 3.º STC 19/1987, de 17 de febrero.

(48) El argumento de la unidad del sistema tributario estatal es utilizado como justificación de la reserva incluso por aquellos autores que la fundamentan en otros principios, como el de eficacia. Así, BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1998), págs. 116-123.

(49) Cfr. VARONA ALABERN, J. E. (1999), págs. 177-179.

creemos que por todas las razones expuestas, la reserva estatal de la gestión catastral puede fundarse en el principio de igualdad.

El otro gran principio al que nos hemos referido, el de la eficacia administrativa, puede plantear más dudas. La realidad parece empeñada en demostrar la incapacidad de los EE.LL. españoles para ejercer las tareas incluso más sencillas de la gestión tributaria, como pone de manifiesto el inusitado uso que se ha venido produciendo de las previsiones del art. 7 LRHL, sobre delegación de competencias (50). Si esto es así, mucho mayores serán las dificultades para solventar las complejas tareas que puede suponer la gestión catastral. Ahora bien, no parece lógico acudir a esta insuficiencia crónica de medios —acompañada de cierta desidia— para justificar el posible desapoderamiento competencial de los EE.LL., dado que esa insuficiencia de medios podría solventarse y llegar a un punto en el que éstos pudiesen hacer frente a tales labores, o, incluso más, podría permitir pensar también en una atribución de dichas competencias a las CC.AA., mejores conocedoras de la realidad inmobiliaria de su territorio y con una organización suficiente para hacer frente a las mismas. Tal solución, que con el principio de eficacia en la mano sería perfectamente posible, no nos parece adecuada precisamente por el juego del principio de igualdad, tal y como hemos referido.

Junto a estos dos grandes principios mencionados, algunos autores han recurrido, como justificación de las reservas, al principio de suficiencia: con el fin de con-

(50) Precisamente las figuras de la delegación de competencias y de la colaboración interadministrativa (art. 7 y 8 LRHL) servirían perfectamente para solventar la insuficiencia de medios, y por ello alcanzar un mayor grado de eficacia en la actuación administrativa, sin necesidad de recurrir a la reserva competencial a favor del Estado. Al respecto, *vid.*, RUBIO DE URQUÍA, J. I., CORDERO LÓPEZ, J. y VALERO RODRÍGUEZ, L. (1989), pág. 22. Sobre la finalidad de la delegación de competencias como vía de búsqueda de la eficacia administrativa, puede verse NIE-TO MONTERO, J. J. (1997), págs. 101-103.

seguir la máxima recaudación posible por parte de los EE.LL., «se les priva, en no pocos casos, de gran parte de su poder de decisión en el manejo de las herramientas tributarias» (51), fundamentalmente de aquellas que, por estar fuera de la reserva de ley, deberían integrarse en el ámbito de la autonomía local (52).

De todos modos, consideramos que sólo el principio de igualdad tiene la fuerza suficiente para desposeer a los EE.LL. de competencias que por naturaleza les resultarían propias (53). Y este principio, a nuestro juicio, está claramente detrás de la reserva de la gestión catastral, especialmente por el interés en la unidad del sistema tributario a través de la homogeneización de las valoraciones en todo el territorio nacional. Ello no supone que no exista, además, una mayor eficacia y simplicidad en la actuación administrativa, pero más como consecuencia de la reserva, que como soporte de la misma, que responderá fundamentalmente al principio de igualdad (54). Dicho de otra forma, con esta reserva, basada en el principio de igualdad, «se ha liberado a los entes locales de unas cargas que la gran mayoría de ellos difícilmente podrían soportar» (55).

Precisamente como prueba de que esta reserva competencial tiene su fundamento en la igualdad y en la unidad del sistema tributario puede señalarse que la posibilidad de intervención de otras administraciones

está muy limitada, existiendo aspectos, como la coordinación de valores, que serán siempre y en todo caso ejercidos por la Administración estatal. Tal circunstancia no se da en la otra reserva operada por el Estado, la relativa al IAE, en la que las razones de eficacia parecen ser las únicas que la fundamentan y, de hecho, los EE.LL. y las CC.AA. pueden ejercer esas funciones por delegación, de modo que cualquier otro argumento que llevase a la competencia estatal ha quedado diluido por la propia evolución normativa que ha seguido (56).

Títulos competenciales estatales para la regulación y formación del Catastro

Una vez determinada la existencia de una justificación de la reserva de la gestión catastral tomando como base los principios constitucionales, se hace necesario establecer qué título competencial puede amparar esa reserva, ya que una cosa es que la reserva sea justificada y otra muy distinta que, con la Constitución en la mano, pueda atribuirse de forma exclusiva al Estado, como se ha hecho.

Al respecto, la LRHL, en su ininteligible artículo 1 fundamenta su aplicación en la invocación de diversos títulos competenciales combinados, mencionando para ello los artículos 133, 142, 149.1.14 y 149.1.18 de la Constitución. Como hemos puesto de relieve en otro lugar (57), no todos los preceptos invocados constituyen títulos competenciales, y así, los art. 133 y 142 CE no contienen título competencial alguno, por lo que habrá que desecharlos como válidos para la fundamentación de la exclusividad de la regulación y gestión del catastro. De hecho, la STC 233/1999, de 16 de diciembre, ha interpretado este art. 1

(51) CHECA GONZÁLEZ, C. (1991a), pág. 281.

(52) CALVO ORTEGA, R. (1991), pág. 79.

(53) Hay que tener presente que el título competencial alegado por el legislador en el art. 1 LRHL para justificar su competencia en materia de tributos locales (art. 133 CE) no resulta fundamento de tales reservas, «pues una cosa es la función normativa o legislativa (ciertamente indiscutible) y otra bien distinta la de gestión, claramente atribuida por el art. 137 CE a los Entes locales territoriales por naturaleza». ARNAL SURÍA, S. (1989), pág. 58.

(54) Cfr. ESEVERRI MARTÍNEZ, E. (1990), pág. 100.

(55) VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 482.

(56) *Vid.* NIETO MONTERO, J. J. (1997), págs. 98 y 127-128.

(57) *Vid.* NIETO MONTERO, J. J. (1997), pág. 55.

LRHL indicando que en él se contienen exclusivamente dos títulos competenciales: la Hacienda General (art. 149.1.14.^a CE), que ampara los preceptos relativos al sistema tributario local (cuyo origen estará en el art. 133 CE) y los reguladores de la participación en los tributos del Estado (contemplada en el art. 142 CE); y, como segundo título competencial, el relativo a las bases del régimen jurídico de la administración local (art. 149.1.18.^a CE), fundamento de las demás normas de la ley, que tendrán carácter básico y serán por lo tanto susceptibles de desarrollo por las CC.AA. que hayan asumido competencias al respecto (58).

Por ello, el análisis debe centrarse en los preceptos constitucionales que proceden al reparto de competencias, fundamentalmente el que regula las de carácter estatal. De todos los posibles títulos competenciales recogidos en el art. 149.1 CE, sólo tres son, a nuestro juicio, invocables en el punto en que nos encontramos: el contenido en la norma 1.^a (garantía de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos ante las Administraciones Públicas), el de la norma 14.^a (Hacienda General), y el de la norma 18.^a (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

De estos tres posibles títulos, el relativo al régimen jurídico de las administraciones públicas establece una competencia compartida entre el Estado y las CC.AA., a las que se permite el desarrollo y la ejecución de la normativa estatal, por lo que si el catastro se incluye en dicho ámbito no podría, a nuestro juicio, establecerse una competencia exclusiva de normación y ejecución a favor del Estado. No obstante, difícilmente podrá incardinarse el catastro en el marco a que nos referimos, puesto que no parece que pueda calificarse esta institución como integrante del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Si hemos afirmado que la reserva estatal de la competencia de gestión catastral

encuentra su base en el principio de igualdad, tal vez sería fácil concluir que el Estado podría arrogarse esa competencia en virtud del art. 149.1.1.^a CE. No obstante, ese precepto plantea algunos problemas en su articulación práctica, puesto que no es un título igual a los demás, sino que presenta unas características propias, derivadas tanto de la propia materia a que se refiere como de la indefinición de su formulación. Así, Carro Fernández-Valmayor estima que es «una expresión más de esa obligación constitucional general de garantía de la igualdad», y que por su dicción debe concluirse que se refiere «al ejercicio de todos los derechos y al cumplimiento de todos los deberes constitucionales sin distinción, extendiéndose a la totalidad de los consagrados en el capítulo II del título primero de la Constitución» (59). Estos dos caracteres se encuentran precisamente en la línea deseada de garantizar la igualdad, que hemos dicho debe ser el fundamento teórico de la reserva competencial.

Sin embargo, el precepto que nos ocupa presenta otros aspectos que lo desvirtúan como título competencial válido. En primer lugar, no resulta claro si se recoge una competencia exclusiva o compartida, aunque en opinión de este mismo autor, «no se puede afirmar que estemos ante una competencia compartida. El artículo 149.1.1.^a se refiere sólo a ese mínimo de igualdad constitucional [...], por lo que [...] parece inexacto tratar de encontrar en dicha norma una competencia concurrente o compartida tomando como base la expresión «condiciones básicas» que la misma utiliza» (60). Además, este título podría generar otros problemas, pues, como señala Carro Fernández-Valmayor, la regulación derivada del mismo tendría que realizarse a través de una ley orgánica, pues vendría referida siempre a un derecho fun-

(58) FJ 4.º, b) STC 233/1999, de 16 de diciembre.

(59) CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1981), págs. 154-155.

(60) CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1981), pág. 151.

damental como es la igualdad (61), lo que convertiría este título en poco deseable para la utilización en el marco de un procedimiento como es el catastral.

Tal vez por todos estos problemas, la doctrina ha incluido al catastro en la esfera de intereses comunes integrantes del título competencial Hacienda General, recogido en el art. 149.1.14.º CE. De este modo se ha dicho que «partiendo del dato de que el Estado tiene competencia sobre la Hacienda general, así como para planificar la actividad económica general [...], existen algunas buenas razones para justificar la competencia estatal: la complejidad de las labores catastrales y la ausencia de la infraestructura necesaria en los Ayuntamientos para hacer frente a ellas; la influencia de los valores catastrales en impuestos estatales, respecto de los que la presión fiscal de la tributación inmobiliaria no es desdeñable; los principios de igualdad y solidaridad; o, en fin, la posibilidad de llevar a la práctica con mayor efectividad la función del catastro como servicio público» (62). Todos éstos son, sin duda, argumentos que justifican la reserva que nos ocupa, pero no se pueden incluir en su integridad, sin más, dentro del ámbito de garantía de la igualdad al que nos hemos referido ni en la idea de Hacienda General en la que se pretende englobarlos. Todo ello sin dejar de tener presente que la competencia estatal del art. 149.1.14.º CE se conecta íntimamente, entre otros valores constitucionales (solidaridad, unidad, etc.), con el mismo principio de igualdad que está en la base de la reserva.

(61) Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1981), págs. 150-151.

(62) GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. P. (1993), pág. 686. BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), pág. 300. No obstante, este autor considera innecesario el recurso a este título competencial por el hecho de que «el sistema tributario local no responde al esquema de distribución competencial de bases/desarrollo» (págs. 301-302). La conexión con la Hacienda General también ha sido apuntada por LLOMBART BOSCH, M.ª J. (1989c), pág. 17. En contra, se manifiesta VARONA ALABERN, J. E. (1993), pág. 509, y (1997), págs. 112-113.

La inclusión del catastro en la Hacienda General es perfectamente defendible si asumimos la concepción que de este título competencial nos ofrece Soler Roch, quien considera que por Hacienda General «debe entenderse aquellos aspectos de la actividad financiera que la Constitución establece con carácter general, sin referencia expresa a un ente público determinado que, por ello mismo, deben tener una regulación armonizada en todo el territorio del Estado y esa tarea armonizadora corresponde a una Ley estatal en virtud de este título competencial» (63). Precisamente la trascendencia del valor catastral en tributos no locales, la búsqueda de la unificación de criterios de valoración y la coincidencia de intereses entre las distintas administraciones permiten afirmar que el catastro puede incluirse en este título, por lo que la competencia estatal estaría, además de teóricamente justificada, perfectamente incardinada en la distribución competencial pretendida por la Constitución, dado el carácter exclusivo de la atribución competencial realizada por el art. 149.1.14.ª CE.

A tales planteamientos ha venido a sumarse la doctrina del TC en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, que expresamente ha señalado que «la organización del Catastro, justamente por tratarse, como hemos indicado ya, de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda general del art. 149.1.14 CE, correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado» (64).

(63) SOLER ROCH, M.ª T. (1991), pág. 117. Asimismo, no deja de señalar que tal título competencial «puede ser discutido por la indefinición del concepto que lo sustenta y, además porque, a nuestro juicio, es un título insuficiente y no el más adecuado». El carácter de indefinición del título también lo pone de manifiesto RAMALLO MASSANET, J. (1993), pág. 116, sin que ello sea obstáculo para su defensa como posible fundamento de una nueva LGT.

(64) FJ 25.º STC 233/1999, de 16 de diciembre. Ello no ha sido obstáculo para que, en la misma sentencia, se califiquen algunos aspectos relativos al ca-

La posible participación de las CC.AA. y EE.LL. en las tareas de gestión catastral

De todo lo señalado con anterioridad se concluye, con cierta facilidad, que la reserva estatal de la competencia en materia de gestión catastral está justificada, tanto desde el punto de vista teórico por encontrar su fundamento en el principio de igualdad, como desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, basándose en el título Hacienda General. Dicha competencia, por lo tanto, ha de predicarse con carácter exclusivo a favor del Estado, tanto en el ámbito normativo como en el plano de la ejecución.

Por ello, nos parece que no deben admitirse algunas propuestas realizadas en el sentido de que la competencia catastral debería residenciarse en las CC.AA., por el mejor conocimiento de la realidad inmobiliaria y por ostentar las Comunidades competencias relacionadas con ella, fundamentalmente en el terreno urbanístico (65). Tampoco nos parece aceptable la intervención plena de las entidades locales en dicho ámbito.

Ahora bien, descartada la competencia de las CC.AA. y de los EE.LL., no debe impedirse totalmente la participación de todas ellas en el marco de los procedimientos catastrales (66), si bien teniendo

tastro, concretamente la normativa sobre la publicación de las ponencias de valores, como dictados al amparo del art. 149.1.18 CE y, por lo tanto, se consideren susceptibles de desarrollo por la normativa autonómica (FJ 8.º).

(65) En el mismo sentido, BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), pág. 303. La STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 25.º) excluye también la intervención autonómica en el ámbito catastral, precisamente por corresponder esta institución al orden de una competencia exclusiva del Estado como es la Hacienda General.

(66) BARQUERO ESTEVAN (1999a), pág. 303 pone de relieve la evidencia de que «aquellas presentan un interés directo en la materia, lo que, de

claro que se trata de una competencia estatal en la que dichos entes podrán intervenir por la vía de los convenios de colaboración o de delegación de competencias, como por otra parte prevé la normativa reguladora de los mismos.

Por eso, como último paso en este trabajo creemos que se torna necesario analizar qué potestades pueden ejercer, de entre todas las relativas al catastro, los entes territoriales distintos del Estado y comprobar si las previsiones normativas al respecto son respetuosas con la competencia exclusiva del Estado y su fundamento o si, por el contrario, llevan a que la misma quede un tanto desvirtuada, como ocurre en el IAE.

Como punto de partida, hay que señalar que la existencia y justificación de la reserva estatal sobre la gestión catastral no ha sido obstáculo para que la LRHL establezca la previsión de colaboración en dicho ámbito entre los órganos estatales y los EE.LL., quedando simplemente exceptuada de tal posibilidad, según el inciso 2.º del art. 78.1. LRHL, «la superior función de coordinación de valores», encomendada de forma permanente e ineludible a la DGC (67). Por lo demás, el art. 78.1 LRHL atribuye la competencia sobre la gestión catastral a la DGC, señalando que puede ejercerla «directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con las Entidades locales en los términos que reglamentariamente se establezca». En el § 3.º de la misma norma, con relación a la inspección catastral, se indica que «se llevará a cabo por los órganos competentes de la

acuerdo con los principios sobre los que se construye en nuestro orden constitucional el sistema de relaciones interadministrativas (principio de cooperación), obliga o, como mínimo, hace conveniente articular la participación de dichas entidades en la gestión de tales asuntos».

(67) RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 468, consideran que dicha excepción está fundada en «la necesidad de garantizar la aplicación de criterios homogéneos en todo el territorio nacional».

Administración del Estado sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que se establezcan con los Ayuntamientos y, en su caso, con las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos insulares y otras Entidades locales reconocidas por las leyes, de acuerdo con los mismos» (68). La función que en tales normas se atribuye a la colaboración interadministrativa se ha calificado como «del máximo interés para que los Catastros puedan cumplir con su función de inventariar la realidad física, jurídica y económica de la propiedad inmueble» (69).

En un sentido similar, para todas las funciones relativas a los catastros inmobiliarios, se pronuncia la DA 4.^a 2.^o de la misma Ley, que atribuye la competencia a la DGC y prevé la posibilidad de colaboración de las entidades locales en dicho marco, exigiendo que tal colaboración se plasme en un convenio celebrado a instancia de dichas entidades (70), «todo ello sin

(68) MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. (1991), pág. 418; y (1995), págs. 270-271, considera la colaboración en este ámbito como deseable tanto para la defensa de los intereses municipales (por su previsible repercusión en el aumento de la recaudación) como desde un punto de vista de pura técnica tributaria, puesto que permite a la Administración del Estado un mejor y más próximo conocimiento de la realidad inmobiliaria, incluidos determinados aspectos que sólo la Administración Municipal puede conocer.

(69) COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. (1990), pág. 120.

(70) MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. (1991), pág. 416; y (1995), pág. 268, critica esta posibilidad de colaboración, por cuanto «no tiene mucho sentido articular esta colaboración porque en todo caso en lo que estarán interesados los Ayuntamientos es en participar en la formación de los valores catastrales y no en intervenir en un trabajo esencialmente técnico como es el de confeccionar el catastro». También critican dicha norma RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), pág. 1269, puesto que resulta distorsionadora del sistema establecido en la LRHL, ya que parte de una «identificación errónea entre dichas funciones [las inherentes a los Catastros Inmobiliarios] y las propias de fijación, revisión o modificación de los valores catastrales», empañando la claridad con la que la ley configura los catastros como institutos de ámbito supratributario y, por lo tanto, de interés general.

perjuicio de la configuración de dichos Catastros Inmobiliarios como base de datos utilizable tanto por la Administración del Estado como por la autonómica y local».

Sin embargo, en el texto legal no se han incluido más previsiones al respecto, quedando todo el desarrollo de este tema a cargo del reglamento, habiéndose concretado en el RD 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las Administraciones públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral. En esta norma se pueden diferenciar tres supuestos, todos reconducibles a la categoría más genérica de la colaboración. Así, en primer lugar, los arts. 1 a 5 fijan normas concretas de intercambio de información; en segundo lugar, los arts. 6 a 9 se refieren a la colaboración mediante convenios, siendo posible distinguir dos posibles formas de convenio (art. 8): de prestación de servicios o de delegación de funciones. A nuestro juicio, en el primer supuesto estaremos ante una encomienda de gestión y en el segundo ante una delegación intersubjetiva. En todo caso, la celebración de estos convenios se limita, desde un punto de vista subjetivo, a aquellos EE.LL. que no hubiesen delegado la gestión tributaria del impuesto en el Estado por la vía de la DT 11.^a 1 LRHL; limitación que debe interpretarse como la exigencia de que el ente local de que se trate lleve a cabo la gestión tributaria del IBI como requisito previo para poder llevar a cabo un convenio de colaboración en la gestión catastral (71).

Lo que no tiene mucho sentido es la exclusión en este punto de las CC.AA., puesto que de las normas aplicables se deduce que éstas no podrán suscribir los convenios de colaboración, con la única excepción de las de carácter uniprovincial, que al sustituir a las Diputaciones Provin-

(71) NIETO MONTERO, J. J. (1997), pág. 136. En el mismo sentido, BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999b), págs. 380-385.

ciales respectivas tendrán la consideración de sujetos legitimados para llevar a cabo dichos convenios (72).

En todo caso, tanto de las normas específicas de colaboración como de la existencia de posibles convenios de colaboración o de delegación de funciones se derivan dos consideraciones generales: el papel del catastro como censo inmobiliario válido para todas las Administraciones tributarias y la necesidad de una aplicación coordinada de las normas de valoración de los inmuebles, excluyéndose de la posible delegación de funciones la de coordinación de valores. Estas dos conclusiones vienen a reforzar la idea señalada a lo largo de este trabajo, en el sentido de que es el principio de igualdad, en sus múltiples manifestaciones, el que subyace tras la reserva de la gestión catastral operada por el Estado, sin perjuicio de que de dicha competencia estatal –competencia exclusiva basada en el título competencial Hacienda General– se deriven otras circunstancias beneficiosas que responden también a ciertos valores recogidos en la Constitución y que han sido esgrimidos como fundamento de la reserva, especialmente la búsqueda de la eficacia en la actuación de la Administración.

Conclusiones

De todo lo expuesto hasta aquí pueden deducirse una serie de ideas que, a modo de conclusión, resulta interesante exponer en este punto. Así, en primer lugar, el hecho de que la CE proclame la autonomía local exige la intervención de los EE.LL. en la gestión de sus propios intereses, entre los que se encuentra, sin lugar a dudas, la gestión de sus tributos propios. Precisamente este postulado es el que exige la

búsqueda de una justificación constitucionalmente admisible para la reserva competencial operada por el Estado sobre la gestión catastral.

Esta reserva estatal se ha fundamentado por la doctrina recurriendo a los principios de suficiencia, eficacia e igualdad. Tales principios se encuentran, en mayor o menor medida, en la base de la reserva, pero puede afirmarse que su mera presencia no los convierte necesariamente en justificaciones válidas de la misma.

Creemos que de entre dichos principios sólo el de igualdad, valor superior del ordenamiento jurídico según nuestra Constitución, goza de entidad suficiente para justificar la distribución de competencias de forma distinta a la que derivaría de la proclamación de la autonomía local. Los otros posibles argumentos, si bien resultan importantes, no parecen idóneos para tal fin.

La existencia de una justificación teórica de la reserva competencial debe completarse con la de un título competencial que permita al Estado la titularidad en exclusiva de las potestades normativas y ejecutivas sobre el catastro. De todos los posibles títulos competenciales utilizables, sólo el relativo a la Hacienda General (art. 149.1.14.^a CE) permite tal atribución de un modo satisfactorio, sin que sea necesario además forzar su contenido para incluir en él al catastro.

Al existir justificación y título competencial exclusivo a favor del Estado, las CC.AA. y las CC.LL. sólo podrán intervenir en los procedimientos catastrales a través de las distintas vías de colaboración y delegación previstas en la normativa estatal, que por su propia esencia debe además mantener en manos del Estado aquellos aspectos del procedimiento que pongan en juego el principio de igualdad, como por otra parte sucede al no poder intervenir ninguna Administración distinta de la del Estado en el ámbito de la coordinación de valores. ■

(72) Esta solución es criticada también por BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999b), págs. 385-386.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1990), *La nueva Hacienda Local I*, Imparesa, Santiago, 280 págs.
- ARNAL SURÍA, S. (1989), «La gestión de los tributos locales», en *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 7, 17 págs.
- ARNAL SURÍA, S. e IRANZO ALARCÓN, L. (1990), *Los nuevos Impuestos Municipales y otras exacciones de Derecho Público de las Entidades Locales*, Editorial Siete, Valencia, 551 págs.
- ARRANZ DE ANDRÉS, C. (1997), «La referencia catastral y sus implicaciones jurídicas», en *Crónica Tributaria*, n.º 82-83, 24 págs.
- BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1998), *La gestión de los Tributos Locales: aspectos competenciales*, Civitas, Madrid, 215 págs.
- BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999a), *Gestión Tributaria y Relaciones Interadministrativas en los tributos locales*, Editorial Montecorvo, S.A.-Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 531 págs.
- BARQUERO ESTEVAN, J. M. (1999b), «Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales (Con especial referencia a algunas de las modificaciones introducidas en ese ámbito por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de M.F.A.O.S.)», en *Revista de Hacienda Local*, n.º 86, 31 págs.
- CALVO ORTEGA, R. (1991), «Principios tributarios y reforma de la hacienda municipal», en CALVO ORTEGA, R. (dir.), *La reforma de las Haciendas Locales*, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 55 págs.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1991), «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1, 26 págs.
- CARROBÉ GENÉ, M. (1991), «Introducción». En VV.AA., *Valoración en Derecho Tributario*, Ministerio de Economía y Hacienda-IEF, Madrid, 16 págs.
- CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA (1989), *Gestión catastral y gestión tributaria en La Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Madrid, 62 págs.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (1991a), «La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las Haciendas Locales», en *Impuestos*, 1991/II, 12 págs.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (1991b), *Unidad o diversidad de valoración de inmuebles por Hacienda*, Tecnos, Madrid, 64 págs.
- COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., *La nueva hacienda local española*, Civitas, Madrid, 132 págs.
- ESEVERRI MARTÍNEZ, E. (1990), «Impuesto sobre Bienes Inmuebles y Valoración Catastral», en VV.AA., *La Fiscalidad Inmobiliaria en la Hacienda Local*, INAP-CEMCI, Granada, 23 págs.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1989a), «Principios generales de la Hacienda Local y competencias de las Comunidades Autónomas», en *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 7, 16 págs.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1989b), «Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, n.º 55-56, 42 págs.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1993), «La Hacienda Local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional», en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 44 págs.
- GARCÍA NOVÓ, C. (1992), «Las garantías del contribuyente ante la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles», en *Impuestos 1992/I*, 28 págs.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. P. (1993), «El Catastro. Procedimiento para su elaboración», en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 17 págs.
- LLOMBART BOSCH, M.ª J. (1989a), «El Impuesto de Bienes Inmuebles en la Ley Reguladora de Haciendas Locales», en *Palau 14-Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 7, 15 págs.
- LLOMBART BOSCH, M.ª J. (1989b), «Gestión catastral y tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales», en VV.AA., *Jornades sobre l'Aplicació de la Llei Reguladora d'Hisendes Locals*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 11 págs.
- LLOMBART BOSCH, M.ª J. (1989c), «Prólogo», en Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, *Gestión catastral y gestión tributaria en La Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Madrid, 7 págs.
- LÓPEZ DÍAZ, A. (1993), «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Base Imponible. Cuota. Recargos. Gestión», en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 48 págs.
- MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. (1991), «El nuevo Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles», en CALVO ORTEGA, R. (dir.), *La reforma de las Haciendas Locales*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 161 págs.
- MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. (1995), *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales*, 2.ª edic, Lex Nova, Valladolid, 369 págs.
- MOCHÓN LÓPEZ, L. (1999), *El valor catastral y los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Una*

aproximación al concepto de valor catastral, Comares, Granada, 275 págs.

NIETO MONTERO, J. J. (1997), *La gestión de los Impuestos Municipales*, Aranzadi, Pamplona, 312 págs.

OJEDA MARÍN, A. (1992), «El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios», en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, n.º 255-256, 18 págs.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (1993), «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, n.º 259, 18 págs.

RAMALLO MASSANET, J. (1993), «Estructura constitucional del Estado y Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, n.º 67, 21 págs.

RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, 2.ª edición, Abella-El Consultor, Madrid, 2 vols., 1432 págs.

RUBIO DE URQUÍA, J. I., CORDERO LÓPEZ, J. y VALERO RODRÍGUEZ, L. (1989), *El sistema tributario local*, t. I, CEF, Madrid, 165 págs.

SELMA CALPE, J. (1988), «Gestió, Liquidació, Inspecció, Recaptació, Infraccions i Recursos», en MARTÍN QUERALT, J. (dir.), *Haciendas Locales. Bases per a una Regulació Valenciana*, Conselleria

d'Administració Pública. Generalitat Valenciana, Valencia, 20 págs.

SIMÓN ACOSTA, E. (1989), «El Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, n.º 55-56, 22 págs.

SOLER ROCH, M.ª T. (1991), «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda», en *Crónica Tributaria*, n.º 59, 11 págs.

TORRES DEL MORAL, A. (1985), *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. 1, Atomo ediciones, Madrid, 351 págs.

TORRES DEL MORAL, A. (1988), *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. 2, Atomo ediciones, Madrid, 454 págs.

VARONA ALABERN, J. E. (1993), «Gestión catastral y autonomía financiera local», en VV.AA. *Escritos Jurídicos en Memoria de Luis Mateo Rodríguez*, vol. I. *Derecho Público*, Universidad de Cantabria. Facultad de Derecho, Santander, 46 págs.

VARONA ALABERN, J. E. (1997), *El valor catastral: su gestión e impugnación. Análisis jurídico de la gestión catastral y de la gestión tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Aranzadi, Pamplona, 2.ª edición, 492 págs.

VARONA ALABERN, J. E. (1999), *Impuesto sobre el patrimonio: valoración de bienes inmuebles*, Lex Nova, Valladolid, 193 págs.