

EL CATASTRO Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: APUNTES SOBRE UNA POSIBLE POLÉMICA COMPETENCIAL

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

VOCAL ASESOR DEL MINISTERIO
DE RELACIONES CON LAS CORTES

Introducción

EL presente artículo tiene por objeto mostrar los perfiles de una nueva disputa de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fruto de la distribución territorial del poder consecuencia del denominado Estado de las Autonomías.

Esta polémica surge ante lo que podríamos calificar como *toma de posición* que sobre las competencias en materia de Catastro realiza la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al declarar como competencia exclusiva del Estado la confección y conservación de los Catastros Inmobiliarios.

Esta circunstancia —entre otras, cuyo análisis no es objeto del presente artículo—, ha propiciado tres recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, cuya línea argumental se resume, incluso, se debate en estas líneas. Adelantemos, desde ahora, a modo de conclusión, que la consideración multifuncional del Catastro y la propia realidad han convertido a aquél en un soporte técnico imprescindible en cualquier tributo que tenga en consideración la propiedad de bienes inmobiliarios, no identificable en exclusiva con ninguno de los tributos a los que sirve de base.

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece la competencia estatal en materia de Catastros inmobiliarios, ha sido recurrida tanto por el Parlamento como por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. (Plaza de S. Jaume. Barcelona.)



Asimismo, se configura como un registro público de carácter objetivo que debe servir de referencia para cualquier actuación del Estado que tenga por objeto la propiedad inmobiliaria, señaladamente, como pauta referencial en la valoración de los bienes de cara a la transferencia coactiva de bienes a través de la expropiación forzosa.

Estas consideraciones preliminares pueden servir para comprender la estrechez del *molde* legal utilizado para determinar la titularidad de

la competencia en materia de Catastro. No obstante el instrumento jurídico, es lo cierto que la reclamación de la titularidad debe realizarse desde el análisis material —y no formal— de la totalidad de las funciones desempeñadas. Este análisis lleva, a nuestro juicio, a entender justificada la atribución de la competencia exclusiva al Estado, ya que sólo a través de esta unificación de la titularidad es posible cumplir la totalidad de sus funciones en materia financiera y extrafinanciera, de

El régimen de utilización de los Catastros, que afecta a los tributos estatales y a las valoraciones generales de los bienes, implica la necesidad de una valoración general que asegure la igualdad de trato de todos los españoles. (De izquierda a derecha: Hórreo de Fontaneira, Lugo. Archivo Histórico de Indias, Sevilla. Campo de Criptana, Ciudad Real. Masía en el valle de San Daniel, Gerona.



Dicha Ley tiene por objeto suplir la laguna existente en nuestro Ordenamiento

forma que se asegure la igualdad de tratamiento de todos los españoles ante las diferentes Administraciones Públicas, evitando diferentes valoraciones de un mismo bien tan sólo por el hecho de tratarse de Administraciones diferentes.

Esta conclusión exige, sin embargo, un análisis más detenido de los factores que concurren en la polémica competencial, que es, precisamente, el que se realiza a continuación.

El Catastro y la Ley de Haciendas Locales

En el estado de cosas descrito, se produce la publicación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

en orden a una regulación integral de la actividad financiera de los Entes Locales.

Básicamente, la Ley de Haciendas Locales supone una reordenación de las potestades impositivas de los municipios centrada, ahora, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Es indudable que esta reestructuración del marco impositivo, especialmente en los impuestos que guardan directa relación con la valoración del inmueble, exigen una base documental que dé las suficientes garantías de publicidad, ge-

neralidad y homogeneidad, como presupuestos básicos sobre los que fundar una tributación justa y equitativa.

En esta línea hay que significar que el marco legal de funcionamiento del Catastro, plasmado en su Ley Fundamental de 1906, supone un estrecho margen de movilidad. De ahí, que como medida previa a la nueva regulación sobre ordenación del Catastro, que en estos momentos se elabora, fuese necesario efectuar algunas consideraciones sobre el Catastro en la propia Ley Reguladora de las Haciendas Locales como presupuesto necesario para la aplicación eficaz de ésta.

Estas medidas parciales se plasmarán en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley. Dicha regulación alcanza a las siguientes cuestiones:

Naturaleza de Catastro

Se configuran los Catastros Inmobiliarios Rústico y

va, y se efectúa por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, regulado por el Real Decreto 1447/1989, de 1 de diciembre.

tastro, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, se cuida de señalar que los Catastros se configuran como una base de datos utilizables tanto por la Administración del Estado como por la Autonómica y la Local.



Urbano

como el conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones.

Competencia para la formación del Catastro

La competencia para la formación, conservación, renovación y revisión del Catastro se atribuye expresamente al Estado, como exclusi-

Ejercicio de la competencia estatal

La competencia exclusiva del Estado en la administración y funcionamiento de los Catastros Inmobiliarios puede ejercitarse, según la Ley, directamente o mediante la suscripción de convenios de colaboración con Ayuntamientos, o, en su caso, con Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares.

El régimen jurídico al que deben someterse estos convenios debe ser determinado reglamentariamente por el Gobierno.

Régimen de utilización del Catastro

No obstante ser el Estado el titular de la competencia para la formación y mantenimiento del Ca-

De esta forma, y como resumen, podríamos indicar que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, configura los Catastros Inmobiliarios como un conjunto de datos referidos a la propiedad de esta clase, cuya recopilación y actualización es competencia exclusiva del Estado, que puede realizarla directamente o por medio de convenios con los Entes Locales y, todo ello, sin perjuicio de la utilización conjunta por todas las Administraciones de dichas bases de datos.

La regulación contenida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, exige que analicemos el ámbito de aplicación y, sobre todo, el título competencial para dictar la misma, como presupuesto imprescindible para examinar, ya en el plano concreto, si la Disposición Adicional Cuarta de la Ley es o no respetuosa

con el régimen de distribución de competencias entre los distintos Entes territoriales nacido de la Constitución de 1978.

Por lo que hace referencia al ámbito de aplicación, la cuestión es aparentemente sencilla, ya que se aplica en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra. Asimismo, y según se indica en el artículo 1.3, la aplicación es sin perjuicio de lo que al respecto puedan establecer los tratados y convenios internacionales.

Estas prescripciones en torno al ámbito de aplicación deben ser consideradas como de incidencia menor en relación con el Catastro, dado que la configuración de éste como un registro público de bienes inmuebles permite que sus datos sirvan de base para la imposición a la que se refiere la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, a la que regula el régimen financiero de los Territorios Históricos, o, incluso, la que pueda derivarse de normas internacionales.

Más compleja es la determinación del título competencial del Estado por dictar la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, que se configura de la siguiente forma:

• *Bases del Régimen Jurídico financiero de la Administración Local* (artículo 149.1.18, de la Constitución)

Se consideran como tales todos los preceptos de la Ley, con la excepción de los que regulan el sistema tributario local.

• *Potestad Tributaria originaria* (artículo 133 de la Constitución)

Todos los preceptos que establecen el sistema Tributario Local. Esta prescripción es plenamente coherente con la regulación prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local que, en su artículo 5º, establece el que las Entidades Locales se rigen por dicha Ley, en primer término y, además:

En cuanto a las Haciendas Locales. Por la Legislación tributaria del

Estado y la Ley reguladora de las Haciendas de las Entidades Locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria

• *Competencia residual* (artículo 149.1.14 de la Constitución)

Es la que corresponde, según el artículo 149.1.14, al Estado en las materias relacionadas con la *Hacienda General y la Deuda del Estado*. Es claro que la regulación interconectada entre las normas estatales, las autonómicas y las locales haga aflorar las dudas sobre el concepto de Hacienda general, entendiéndose por tal el conjunto de las necesidades y actividades financieras y las formas para subvenir aquéllas.

Desde la anterior consideración, y habida cuenta de la concepción integradora de la financiación local, con recursos propios y participación en los estatales, es evidente que el título competencial del artículo 149.1.14 de la Constitución debe jugar un claro papel residual en la justificación de la competencia estatal para dictar la Ley de Haciendas Locales.

Con independencia de lo anterior y retomando de nuevo el objeto del presente análisis, hay que señalar que los títulos competenciales que justifican la regulación del Catastro que efectúa la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, son, directamente, el artículo 149.1.18 y el artículo 149.1.14 de la Constitución, y, más remotamente, el artículo 133, dada la concepción de los datos catastrales que pasan a ser, en la nueva Ley, un elemento prácticamente esencial del impuesto (*Vid.* artículo 66 de la Ley 29/1988, en relación a la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles).

Los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre: motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes

La Ley 39/1988, de 28 de di-



ciembre, ha sido objeto de tres recursos de inconstitucionalidad que, en estos momentos se encuentran en tramitación y, por tanto, pendientes de sentencia del Tribunal Constitucional. El análisis del presente apartado se centra en los tres recursos pendientes de resolución, pero únicamente en lo que hace referencia a los motivos de inconstitucionalidad aducidos frente a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/1988, que, como se ha dicho, es la que efectúa la regulación de los Catastros Inmobiliarios.

A este respecto debemos indicar que los recursos han sido interpuestos, respectivamente, por 60 diputados del Parlamento estatal, por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. La impugnación, en cada uno de los recursos, tiene por objeto preceptos diferentes y, asimismo, se basa en motivos distintos, por lo que parece necesario analizar, por separado, cada uno de ellos.



Los tributos locales son sólo uno de los aspectos sobre los que incide la labor del Catastro. La adaptación a la realidad de esta Institución, absolutamente necesaria teniendo en cuenta los cambios desde 1906 a la actualidad, podría haberse efectuado en el marco de una normativa específica. (Calle de Alcalá en 1750. Madrid.)

*Recursos de inconstitucionalidad
591/1989, interpuesto por 60
Diputados del Parlamento Estatal*

Este recurso se articula en una pretensión principal y en una subsidiaria. Mediante la primera, se postula la inconstitucionalidad de la totalidad del Texto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Subsidiariamente se postula la inconstitucionalidad de determinados preceptos, entre los que no se encuentra la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre —por lo cual la inclusión de este recurso en el análisis sólo quedaría justificada si efectivamente la totalidad de la Ley fuera declarada inconstitucional—.

El reproche de inconstitucionalidad efectuado puede resumirse en los siguientes apartados:

- La Ley no responde al concepto de bases, sino que los preceptos contienen redacciones detalladas y completas que impide el desarrollo por otros Entes Territoriales con competencia en la materia. Precisa-

mente, se cita como ejemplo de esta inconstitucional técnica, según los recurrentes, la regulación de la función estatal del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

- El Título competencial del artículo 149.1.14 de la Constitución, no atribuye al Estado una competencia exclusiva y excluyente del mismo en la regulación y definición de la *Hacienda General*, que impida cualquier participación de los Entes Territoriales.

*Recurso de inconstitucionalidad
587/1989, interpuesto por el
Parlamento de Cataluña*

La impugnación que se hace en este recurso de la Disposición Adicional 4.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, comienza por dar por reproducidos los motivos de la inconstitucionalidad esgrimidos contra los preceptos que regulan la determinación del valor catastral en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Para impugnar esta forma de determinación, se reconoce, a modo

de preámbulo en el recurso, el hecho de que el valor catastral tiene y tendrá cada día mayor importancia, no sólo en los impuestos locales, sino también en los estatales, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el extraordinario sobre el patrimonio, el de sucesiones, e, incluso, en otras instituciones no impositivas, como la expropiación forzosa.

La inconstitucionalidad se predica en base a la exclusión de la Comunidad Autónoma del procedimiento para la determinación del valor catastral, todo ello en función de la competencia que el Estatuto Catalán (artículo 9.8) atribuye a dicha Comunidad Autónoma en el régimen local, y siempre dentro de las normas básicas que el Estado dicte para regular el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El olvido de las competencias autonómicas se plasma, según los recurrentes, en que la Comunidad Autónoma no está citada entre los Entes que pueden suscribir convenios con el Centro de Gestión Ca-

tastral y Cooperación Tributaria para gestionar los catastros inmobiliarios.

Recurso de inconstitucionalidad 572/1989, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña

El análisis que el recurrente efectúa, parte, también, de su incardinación en el procedimiento de determinación del valor catastral de los bienes inmuebles a los efectos del impuesto que grava ésta en la esfera local.

A este respecto comienza por denunciarse la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Cuarta, dos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por no haber establecido alguna fórmula de participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, lo que para el recurrente supone una extralimitación en las competencias que corresponden al Estado en materia de Haciendas Locales.

Con base en lo anterior, alegan los recurrentes que no existe título competencial exclusivo, de orden constitucional, que permita reservar al Estado la realización de los Catastros Inmobiliarios tratándose, como se trata, de un registro público de gran importancia para todas las Administraciones Públicas.

Consideraciones generales sobre los motivos de inconstitucionalidad aducidos

La evaluación de la línea argumental de los diferentes recursos a los que se acaba de hacer referencia debe comenzar por los que tienen por objeto la totalidad de la Ley.

A este respecto debemos indicar que, a nuestro juicio, no hay una extensión desmesurada del concepto *Administraciones Públicas*, ni por entender incluidas entre las mismas, a las Corporaciones Locales, ni, asimismo, por entender que el régimen de financiación de un Ente Público es una parte del régimen jurídico del mismo. Ambas consideraciones

—que resultan obvias— son las que justifican una Ley que regula las Haciendas Locales, que, además y como ya se vio, forma parte del sistema de fuentes aplicables a los Entes Locales, tal y como dispone la Ley de Bases de Régimen Local.

Esta consideración genérica es la que debe servir para devolver el debate constitucional a su verdadera dimensión, cual es la determinación de si la Ley Reguladora de las Haciendas Locales respeta o no las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

Ahora bien, este juicio no puede, en modo alguno, ser maximalista de principio. De esta forma cabría señalar que la totalidad de la Ley sería inconstitucional, por el motivo citado, sólo si la totalidad de los preceptos considerados lo son aisladamente. Una sanción tan grave como la inconstitucionalidad total sólo puede fundarse, a nuestro juicio, en la ausencia de título competencial, cuestión ésta que, desde luego, no se da en el presente supuesto.

El problema es, por tanto, el de determinar los límites en el ejercicio de una competencia. Como casi siempre ocurre en toda *disputa* entre Entes Territoriales, la solución a esta problemática debe venir del análisis puntual y concreto, y no de las posturas globales.

Partiendo precisamente de esta circunstancia, nos corresponde analizar si en el supuesto concreto de la Disposición Adicional Cuarta, dos, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre se produce el hecho descrito; esto es, si se ha diseñado una regulación para la que se carece de título competencial o en la que se *ahogan* las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas, supuesto, claro está, que tuviesen algún título jurídico que amparase aquélla.

La respuesta a la interrogante planteada exige efectuar diversas consideraciones:

Técnica legislativa y oportunidad

La inclusión de la Disposición

Adicional Cuarta, dos, en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, responde, a nuestro juicio, a un defecto de técnica legislativa cada vez más frecuente, y que consiste en introducir reformas sustantivas de determinadas instituciones, al hilo de la aprobación de leyes que no se refieren directamente a las mismas.

Es claro, que con lo anterior no se quiere señalar que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria sea una institución que nada tiene que ver con la financiación y la imposición local. Negar dicha evidencia no resultaría aceptable.

Sin embargo, lo que es también cierto, es que los tributos locales son sólo uno de los aspectos sobre los que incide la labor del CGCCT, y que, por tanto, su adaptación a la realidad, absolutamente necesaria, dados los cambios de todo tipo habidos desde 1906 a la actualidad, debería haberse efectuado en el marco de una normativa específica que, con la perspectiva global a la que aludimos, hubiese resultado, probablemente, más clarificativa.

Esta consideración nos lleva a afirmar que la inclusión de los preceptos relativos al Catastro en la Ley de Haciendas Locales responde a la necesidad de clarificar, cuanto antes, la competencia estatal sobre una institución cuya regulación preconstitucional nada decía al respecto, y, por otro lado, a una situación transitoria y coyuntural de hacer referencia al CGCCT, con motivo del realce e importancia que en la nueva imposición local ha adquirido el valor catastral de los bienes y su forma de determinación.

Estas circunstancias determinan su inclusión en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, inclusión que, a nuestro juicio, ha propiciado cierta confusión sobre la verdadera naturaleza y funciones del Catastro, que resulta imprescindible disipar.

Funciones del Catastro

La lectura de los recursos interpuestos contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, inclina a pensar

que las funciones del Catastro se orientan, básicamente, como elementos para la determinación de las bases imponibles de los impuestos locales. Esta afirmación, con ser cierta, es, sin embargo, inexacta ya que limita la función del Catastro a ser un elemento de los tributos locales, lo cual es tanto como prescindir del resto de las funciones desarrolladas por el Catastro al margen de la tributación local.

En este sentido, es necesario recordar, que el Catastro es un instrumento básico en la política económica de un país, y, sobre todo, el elemento imprescindible a tener en cuenta en cualquier actividad tributaria que tome como referencia la propiedad inmobiliaria de los sujetos pasivos. Es esta perspectiva la que la hace estar presente en numerosas regulaciones. Así:

- Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Ley sobre el Impuesto del Patrimonio.
- Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Ley General Tributaria.

Pero además de lo anterior debe indicarse que el Catastro es una institución con transcendencia extratributaria. Así, los artículos 38 y 39 de la Ley de Expropiación Forzosa hacen clara referencia al mismo como determinante del precio de la tasación, y, aun más concretamente, la regla cuarta del artículo 52 de la Ley se refiere textualmente a la *riqueza catastrada*, en la determinación del depósito previo a la ocupación de urgencia.

Las anteriores consideraciones revelan, con toda claridad, que el Catastro es algo más que el soporte técnico de la imposición local —que es como se quiere presentar en los recursos— y que realmente realiza una función más amplia en el conjunto del ordenamiento jurídico.

De esta forma es necesario encuadrar adecuadamente el título competencial en el que debe subsu-



La inclusión de las funciones del Catastro dentro del título competencial al que alude el artículo 149.1 de la C.E., justifica la constitucionalidad de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas locales. (Sede del Tribunal Constitucional.)

mirse la labor catastral, partiendo de la premisa básica de que el régimen local, o la Hacienda Local como parte integrante de aquél, no cubren suficientemente la labor desarrollada por dicho Registro.

El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Resulta curioso que los dos recursos de inconstitucionalidad planteados por el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña coinciden en unificar la impugnación de la Disposición Adicional Cuarta, dos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, con la que verifican en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por obvio que resulte, es necesario deslindar ambas cuestiones, ya que el Catastro es el soporte técnico de dicho tributo local, pero con ello cumple, como acaba de verse, una de sus funciones. La identificación efectuada es desde un punto de vista teórico incorrecta, ya que los defectos constitucionales que pueda

presentar, en su caso, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de las Entidades Locales no son *transferibles* sin más al Catastro hasta convertir en inconstitucional su regulación.

Contrariamente, hay que afirmar que las cuestiones son perfectamente diferenciables en su juicio de constitucionalidad, ya que mientras la regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles responde al ejercicio de unos títulos competenciales, el Catastro, como institución, tiene otro fundamento constitucional, como pasamos a analizar.

El Catastro como una institución de la Hacienda General

Partiendo de la consideración de que el Catastro no puede ser identificado en exclusiva como el soporte técnico de la imposición municipal y aceptado, asimismo, el carácter multifuncional de dicho Registro, hay que convenir en que el mismo debe ser considerado como una institución que tiene por objeto servir de base a los tributos de varias

Administraciones. Es, por tanto, un instrumento básico en la estructura impositiva general que tiene como referencia la propiedad inmobiliaria.

El carácter básico en la estructura impositiva supone, a nuestro juicio, que deba realmente ser considerado como una institución directamente relacionada con la estructura financiera del Estado y, por tanto, subsumible en el título competencial al que se refiere el artículo 149.1.14, esto es, la Hacienda General.

La utilización de un término como el de Hacienda General supone inicialmente algún tipo de indeterminación en la corrección de su contenido. Debemos señalar que dicha competencia debe incardinarse como un aspecto más de los que componen la competencia del Estado en la ordenación de la economía.

La definición del papel del Estado en la ordenación económica puede concretarse con la definición que realiza el artículo 2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de diciembre de 1980, que justifica el papel del Estado como *la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.*

Para conseguir estos fines, el Estado retiene:

- El dominio completo del comercio exterior, así como la determinación del régimen aduanero y arancelario.
- El sistema de divisas, monetario, cambios y convertibilidad del dinero y las bases para la ordenación del crédito, la banca y los seguros.
- La determinación de las bases para la modernización y desarrollo de los sectores.
- La Hacienda general y la deu-

da del Estado. En este título se encuentran incluidas todas las competencias para la presupuestación de los gastos e ingresos y la utilización de las fuentes de financiación.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de concretar el concepto de Hacienda General en la sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, que efectúa una delimitación de orden territorial más que material. De esta manera, más que delimitar las cuestiones que integran la Hacienda General, se efectúa una consideración en base al calificativo *general*, de forma que no todas las materias de presupuestación y financiación estatal son subsumibles en aquel título, sino exclusivamente las que en razón a su ámbito de aplicación y trascendencia deben ser consideradas de repercusión general, esto es, de ámbito nacional.

Es claro que para entender incluida cualquier materia en el título referido a la Hacienda General, debe efectuarse un juicio puntual sobre la trascendencia general de la misma. En esta línea debemos señalar que las funciones atribuidas al Catastro afectan, como se ha dicho, a los tributos estatales y a las valoraciones generales de los bienes en orden a su expropiación.

Este régimen de utilización implica la necesidad de una regulación general, efectuada con criterios objetivos, que aseguren la igualdad de trato de todos los españoles. La universalidad de estos criterios no puede asegurarse sino con la existencia de un régimen único, con implantación técnica en todo el territorio nacional.

La posibilidad de que las Comunidades efectuasen desarrollos puntuales, aun dentro del marco de la normativa básica, puede suponer una diferenciación en el régimen de elaboración, mantenimiento o utilización del Catastro, que dificulte su utilización multifuncional de forma objetiva.

En todo caso, tampoco debe olvidarse que la participación de las Comunidades Autónomas en la regulación normativa o la gestión en-

comendada al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, respecto de los Catastros Inmobiliarios, puede significar una injustificada ampliación de las competencias de éstas respecto de cuestiones en las que ni constitucional ni estatutariamente tienen competencia.

En este sentido, la normativa básica en materia de expropiación forzosa es competencia exclusiva del Estado y, asimismo, es claro que la determinación del precio de valoración de las expropiaciones debe ser considerada una norma básica.

En esta misma línea debe indicarse que, conforme al artículo 133 de la Constitución, la potestad ordinaria para establecer tributos corresponde, en exclusiva, al Estado. A nuestro juicio, la función actual y la importancia que nuestra actual legislación tributaria conceden al dato registral suponen, de hecho, una integración de dicho dato en la propia relación jurídico-tributaria, al ser determinante de uno de los elementos esenciales de éste, cual es la base imponible.

Estas circunstancias son las que justifican una visión del Catastro más amplia que la que se pretende en los recursos analizados (en los que se hace hincapié en una visión centrada en su consideración de parte integrante del régimen local), para quedar considerado dicho registro como una institución decisiva en la planificación y ejecución financiera, presupuestaria y tributaria, susceptible de ser incluida en el título competencial al que alude el artículo 149.1.14 de la Constitución.

La aceptación de esta tesis justifica la constitucionalidad de la Disposición Adicional Cuarta, dos, que, en todo caso, debe ser considerada como una norma transitoria previa a una regulación general que ordene la actuación del Catastro, sobre la base competencial citada, pero que deshaga el posible equívoco de su regulación en una norma que, como la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tan sólo se refiere a una parte de la actuación y de la actividad del Catastro.