

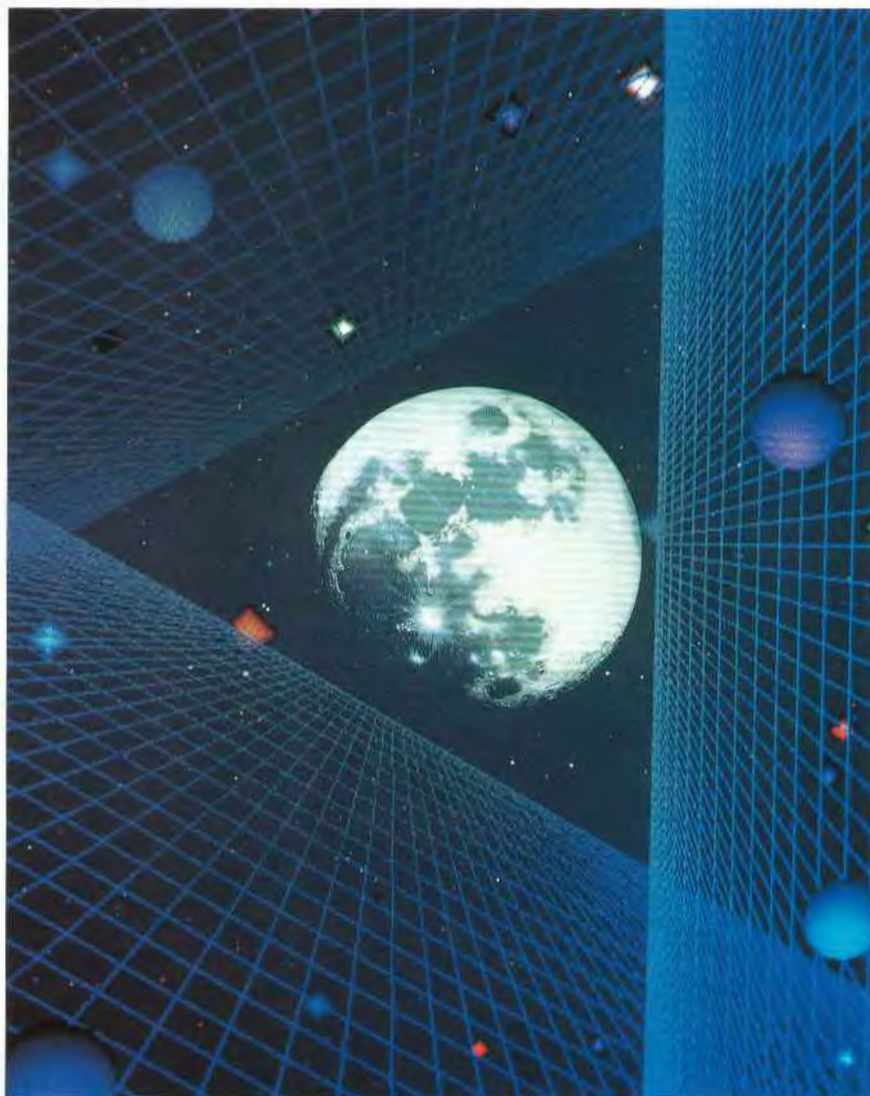
APUNTES PARA UN MODELO DE RELACIONES ENTRE EL CATASTRO Y LAS CORPORACIONES LOCALES

ANTONIO VILLAESCUSA SORIANO
GERENTE TERRITORIAL DE MURCIA-CAPITAL

LA entrada en vigor de los preceptos de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL), referidos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (al que de forma sintética denominaremos IBI) ha puesto de manifiesto una reforma radical respecto a la situación preexistente mediante la desvinculación de la gestión de los Catastros de la gestión, propiamente tributaria, del IBI.

Sin embargo, la especial extensión e intensidad de las competencias municipales en la gestión de servicios públicos esencialmente vinculados a la valoración de bienes inmuebles, y la trascendencia que para la financiación municipal tiene el IBI, van a hacer imprescindible la articulación de un sistema de relaciones mutuas cuyo alcance y contenido será tan variado como diferentes son las realidades municipales y tan complejo como esa realidad exija.

Resulta evidente que la colaboración interadministrativa se encuentra en la esencia misma de la configuración dada por la Constitución a los principios básicos de las Administraciones Públicas (artículo 103 del Texto Constitucional) en relación con el marco de respeto a la autonomía y a las competencias estatales (artículo 2 y 137 de la Constitución Española).



La Ley prevé un amplio abanico de instrumentos de colaboración que permitirán adaptarse a la diversidad de situaciones existentes en el complejo mundo local.

No obstante vamos a tratar de profundizar algo más en la esencia y en la justificación última de esta colaboración, a mi juicio imprescindible, intentando enmarcar un esquema que pudiera resultar útil para la determinación práctica de esa colaboración.

La colaboración como presupuesto de eficacia

El artículo 103 del Texto Constitucional determina que el funcionamiento de la Administración Pública debe ajustarse a un principio de *eficacia*.

En el ámbito catastral la concreción de este principio se da en la necesidad de mantenimiento permanentemente actualizado de una base de datos al servicio de las Administraciones Públicas y de la sociedad en su conjunto y, específicamente, como soporte esencial del sistema tributario local configurado por la LHL.

Son varias las razones que pueden ser expuestas como justificantes del planteamiento que aquí se hace. Entre ellas destaquemos las siguientes:

La vinculación entre los Catastros y la imposición local

Como se indicó anteriormente, la LHL separó la gestión de los Catastros de la gestión tributaria de

los impuestos locales de base catastral. Sin embargo debe tenerse en cuenta que, posiblemente, sin la existencia de tributos inmobiliarios (actualmente el IBI) difícilmente existirá, al menos con el contenido y proyección que la propia Ley le confiere, la Institución catastral. Igualmente se hace difícil imaginar una imposición basada en la capacidad económica derivada de la propiedad inmobiliaria sin una base catastral objetivamente configurada y que posibilite un sistema tributario compatible con las exigencias del artículo 31 de la Constitución.

De esta vinculación esencial, concretada en la LHL, se deduce que las actuaciones de cada una de estas Administraciones en el ejercicio eficaz de las competencias que le son propias requiere indispensablemente de la actuación eficaz de la otra.

Las competencias urbanísticas municipales

El artículo 61 de la LHL determina que el hecho imponible del IBI está constituido por la propiedad (...) de los bienes de la naturaleza rústica y urbana. Sin embargo, los artículos 67 y 68 diferencian los mecanismos de valoración según se trate de inmuebles de naturaleza rústica o urbana; además el artículo 73 fija diferentes tipos de gravamen

según la naturaleza de un bien. Todo ello determina la especial trascendencia que las características urbanísticas de un inmueble tienen desde la doble perspectiva catastral y tributaria del IBI.

Dentro de los bienes de naturaleza urbana el ya citado artículo 62 toma en consideración, para la determinación de los mismos, razones de índole fundamentalmente urbanísticas. Además, desde una perspectiva valorativa, el artículo 67 de la LHL señala que *para calcular el valor del suelo se tendrán en cuenta las circunstancias urbanísticas que le afecten* y que *para calcular el valor de las construcciones se tendrán en cuenta (...) las condiciones urbanístico-edificatorias*.

De todo ello cabe deducir que la actividad urbanística, en su doble vertiente planificadora y gestora, tiene esencial trascendencia en el mantenimiento actualizado del contenido de los Catastros y de los valores de los bienes en ellos recogidos.

La Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina en su artículo 25 las competencias municipales en cuanto a la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*, en los términos que establezca la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Esta atribución legal de competencias y el ejercicio que de las mismas realizan los Ayuntamientos, viene a reforzar, todavía más, la necesidad de colaboración desde una perspectiva de eficaz conservación del Catastro y adecuada valoración de los bienes inmuebles incluidos en el mismo.

La proximidad al medio físico y económico

Además del carácter de *entidad básica de la organización territorial del Estado* reconocido en el artículo 1º de la Ley 7/85, resulta evidente que en el municipio, y desde el municipio, se dispone de la más completa y puntual información respecto a las alteraciones que desde un punto de vista físico, económico o



El Catastro puede ofrecer un soporte gráfico que haga posible la correlación de múltiples bases de datos sobre un marco de referencia geográfico preestablecido.

La actividad urbanística, en su doble vertiente planificadora y gestora, tiene esencial trascendencia en el mantenimiento actualizado del contenido de los catastros y de los valores de los bienes en ellos recogidos. (Puerto de Contreras, Valencia).



jurídico pueden afectar a los bienes inmuebles cualquiera que sea su naturaleza.

En muchas ocasiones es la propia actividad municipal la que, actuando sobre el medio físico y/o económico de su entorno inmediato, genera alteraciones que deberían ser tenidas en cuenta desde la perspectiva de la valoración catastral. En este sentido, y dejando a un lado el ejercicio de competencias urbanísticas a las que antes hemos aludido, pueden señalarse materias como la realización de obras públicas o la implantación de servicios, la concesión de licencias administrativas a establecimientos, los actos referidos a la protección del patrimonio históricoartístico, el ejercicio de la potestad de expropiación forzosa, etc.

La cercanía Administración-administrado

La Administración Municipal constituye en la mayoría de las ocasiones la Administración más próxima al ciudadano y, en muchos casos, la única Administración con la que se relacionan algunos ciudadanos en su actividad cotidiana.

Desde esta premisa, el desarrollo de mecanismos de intercambio de información y de colaboración in-

teradministrativa deben tener en cuenta la situación que señalamos, tratando de aunar la proximidad física al administrado con el imprescindible rigor y objetividad en el tratamiento de la información catastral.

Las nuevas tecnologías en el ámbito de la comunicación y el procesamiento electrónico de datos permitirán encuadrar la proximidad al administrado dentro de esquemas que, en la actualidad, se encuentran en sus inicios. No obstante, la especial relación entre el Catastro y el IBI harán siempre necesario establecer mecanismos que posibiliten aprovechar la proximidad de la gestión tributaria en orden a depurar y mantener la información catastral.

La importancia del Catastro como base de datos geográfica

Además de su trascendencia fiscal, el Catastro aspira a convertirse en una base de datos de información geográfica susceptible de ser utilizada por las Administraciones Públicas y la sociedad en su conjunto.

Probablemente sean las Corporaciones Locales los entes públicos para los cuales las bases de datos gráficas que recogen la información

catastral tienen una mayor utilidad, dado el amplio abanico de sus aplicaciones para finalidades estadísticas (censo de edificios, Padrón municipal de habitantes), gestión de servicios públicos de competencia municipal, planificación y ejecución de la actividad urbanística y de las inversiones públicas, establecimiento de redes de servicio, determinación de políticas municipales en materia de tráfico, transportes, salud pública, etc.

Esta circunstancia hace que para una óptima gestión de los servicios y actividades municipales indicadas las Corporaciones Locales necesiten de una base gráfica utilizable y permanentemente conservada. Igualmente la información que la gestión de los servicios municipales genera puede resultar de un especial interés para determinar la ubicación geográfica de áreas socioeconómicas dentro de cada municipio o para conocer la evolución de los servicios establecidos en cada polígono fiscal.

Premisas para la colaboración

Hemos intentado recoger, de forma sucinta, determinados aspectos que nos permiten sostener, a nuestro juicio, que el cumplimiento eficaz de los objetivos propios de la actividad municipal y de la actividad catastral exigen una continua y estrecha colaboración interadministrativa y que el funcionamiento de cada una de estas instituciones de espaldas a las necesidades de la otra dificultaría la consecución de los fines que, a cada una de ellas, les son propios.

Trataremos ahora de concretar cuáles son las premisas en las que fundamentar la necesaria colaboración entre Catastro y Ayuntamiento.

En este sentido podemos señalar:

La conservación permanente como objetivo

Culminado el proceso de formación y revisión de los Catastros In-

mobiliarios Urbanos, con un elevado esfuerzo en recursos materiales invertidos en la tarea, se hace imprescindible afrontar el reto de la conservación y mejora de los datos catastrales obtenidos. En este planteamiento se integra, también, la propia utilidad del Catastro como base de datos para la sociedad, puesto que una base desactualizada difícilmente podrá cubrir las exigencias que dicha sociedad demanda.

Esta idea de permanente actualización de los datos debe calar hondamente en los responsables de las instituciones catastrales y municipales atendiendo a que la principal razón de ser de la colaboración se concreta en el establecimiento de mecanismos que permitan una permanente actualización.

La actualización permanente del Catastro redundará en una disminución del coste directo de las revisiones catastrales y, también, en la reducción del coste de oportunidad, derivado de los retrasos en la adopción de medidas fiscales adecuadas, por desactualización de la realidad fiscal recogida en el Catastro.

El establecimiento de criterios comunes

La colaboración práctica entre la actividad de las Corporaciones Locales y la del Catastro va a depender, en gran medida, de la utilización en el tratamiento de la infor-

mación de códigos y parámetros comunes que permitan vincular las diferentes bases de datos con el objetivo de optimizar sus contenidos propios mediante el intercambio de información entre ambas.

En este sentido debe hacerse un especial hincapié en el soporte gráfico que el Catastro puede ofrecer para hacer posible la correlación de múltiples bases de datos, sobre un marco de referencia geográfica preestablecido. Para ello resultaría de gran trascendencia que la referencia catastral fuera utilizándose, cada vez más, como indicativo de ubicación física de las edificaciones, la población, las actividades económicas, los servicios públicos, etc. La generalización del uso de la referencia catastral permitiría una perfecta correlación de las diferentes bases de datos, sin que esto supusiera un esfuerzo suplementario para la gestión.

La mutua confianza

Con independencia de las necesarias llamadas normativas a la colaboración y a la cooperación inter-administrativas, la efectiva realización positiva de actuaciones coordinadas exige que por parte de las instituciones afectadas exista un firme compromiso de cumplir escrupulosamente con las competencias que le son propias para, de esta manera, gozar de legitimidad para exigir a otras instituciones el cum-

plimiento de las suyas.

La mejora en el nivel de relación institucional e, incluso, personal entre los responsables de los organismos interesados redundará, sin lugar a dudas, en el establecimiento de un clima de confianza mutuo, a mi juicio, requisito indispensable para plantear cualquier intento de colaboración.

Instrumentos de colaboración

El propio preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica como acorde al marco de autonomía y descentralización *en que se fundamenta el nuevo Estado* los principios de coordinación y eficacia. En este sentido, y según los redactores del citado texto legal, *las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negociada.*

Bajo estas premisas, los artículos 55 al 62 de la citada Ley en relación con el artículo 106.3 de la misma y el artículo 8º de la Ley de Haciendas Locales determinan el marco fundamental de referencia normativa para el desarrollo de instrumentos de colaboración.

En el ámbito concreto de la ges-

El establecimiento de un clima de confianza mutuo es un requisito indispensable para plantear cualquier intento de colaboración.



ción catastral el artículo 78 de la LHL establece la posibilidad de convenios de colaboración para la gestión y la inspección catastral *en los términos que reglamentariamente se establezca*.

En principio pueden señalarse como mecanismos de colaboración la coparticipación en órganos colegiados, el intercambio de información y la cooperación en el ejercicio de competencias y, como técnica concreta de colaboración, la suscripción de convenios interadministrativos a los que se aluden en el artículo 78.1 y la disposición adicional cuarta de la LHL.

Con independencia del contenido normativo específico que, para los convenios de colaboración el ámbito señalado dé el previsto texto reglamentario, trataré de hacer una aproximación a los mecanismos de colaboración no sólo desde la perspectiva de su fundamento legal sino también tomando como referencia el postulado de *comunicación, incluso de carácter informal* al que se alude en su preámbulo la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La coparticipación en órganos colegiados

La existencia de órganos colegiados con participación conjunta de representantes de la Administración Local y del Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda en el ámbito catastral ha sido una constante en el desarrollo de la gestión de las antiguas Contribuciones Territoriales. Esta participación se mantiene en la actualidad al contemplarse dentro de la estructura del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (regulada por Real Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre) la participación tanto municipal como autonómica en los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria y las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Rústica y Urbana.

Sin embargo se echa de menos una mayor presencia del Centro de Gestión Catastral en Organos Colegiados de la Administración, fundamentalmente Autonómica, con competencias en materia urbanística (Comisiones Provinciales de Urbanismo o sus órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas). La participación del Catastro en estos órganos podría permitir un mejor conocimiento de los criterios de desarrollo y ejecución del planeamiento y permitiría a los gestores urbanísticos tomar conciencia de los efectos tributarios que la gestión urbanística implica.

El intercambio de información

Aparece como instrumento fundamental para la gestión de las competencias que a cada órgano le

son propias. Este mecanismo de colaboración puede estructurarse en tres niveles en función de la exigibilidad jurídica que al respecto se establezca.

Información exigida por preceptos legales o reglamentarios

1. La entrega del Padrón anual del Impuesto, como elemento esencial en la gestión del IBI (AA 77.1 de la LHL).

2. La comunicación a los Ayuntamientos de las modificaciones del Padrón derivadas de las alteraciones catastrales (artículo 77.3 de la LHL).

3. El informe técnico previo para la concesión o denegación de exenciones y bonificaciones (AA 78.2 LHL).

4. Recepción, por parte de los Ayuntamientos, de las declaraciones por alteraciones de cualquier índole y la documentación complementaria que facilite la gestión (artículo 2º del RD 1448/1989, de 1 de diciembre).

5. Remisión a los Ayuntamientos de la documentación e informes necesarios para la tramitación de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º.3 del RD 831/89).

6. En espera de un desarrollo reglamentario de los mecanismos de colaboración obligatoria en materia de gestión catastral y tributaria, pueden señalarse como necesaria la inclusión de las siguientes materias sujetas al intercambio de información:

- Licencias urbanísticas.
- Licencias de primera ocupación.
- Modificaciones del planeamiento y actos de ejecución del mismo.
- Liquidaciones del Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana.

7. Comunicación de los valores catastrales resultantes de los procesos de revisión y/o modificación de valores a efectos de determinación de las bases imponibles.





La Administración Municipal constituye, en muchos casos, la única administración con la que se relacionan algunos ciudadanos en su actividad cotidiana.
(Camille Pissarro, Place de Théâtre Français.)

Intercambio de información mediante la firma de Convenios

Además de las exigencias mínimas de intercambio de información establecidas ahora, o en un futuro, por disposiciones de rango legal o reglamentario, mediante acuerdos entre el Centro de Gestión Catastral y los Ayuntamientos interesados podrá profundizarse en el nivel de intercambio dentro del marco que al respecto establece el artículo 8 de la LHL, en relación con el artículo 106.3 de la Ley 7/1985.

En este sentido pueden señalarse materias en las que, entre otras, resulta posible establecer el citado intercambio de información.

1. Entrega a los Ayuntamientos de los datos catastrales necesarios para establecer los módulos de reparto de contribuciones especiales de conformidad con el artículo 32.1.a de la LHL.

2. Utilización de la referencia catastral como indicador geográfico único e intercambio de información de bases cartográficas digitalizadas.

3. Comunicación por los Ayuntamientos de la ejecución de obras

y/o servicios que pudieran afectar a la valoración catastral inmobiliaria.

4. Comunicación por los Ayuntamientos de las licencias de apertura y cambios de uso en establecimientos y locales comerciales, industriales o de servicios.

5. Comunicación por los Ayuntamientos de las actuaciones inspectoras realizadas en materia de tributos locales (distintos al IBI) o de disciplina urbanística.

6. Determinación de la vinculación de la prestación de ciertos servicios municipales (agua, basuras, etc.) a la regularización de la situación catastral.

7. Intercambio de datos de domicilios fiscales entre los diferentes padrones tributarios municipales y el padrón del IBI.

Intercambio de información no reglada

Además de los aspectos reseñados con anterioridad, la colaboración entre Ayuntamientos y Catastro deberá plasmarse, igualmente, en la potenciación de cuantas actuaciones sirvan para un mayor

acercamiento entre las instituciones y, en este sentido, pueden reseñarse:

1. Distribución de los modelos de declaraciones de modificaciones catastrales (901 y 902).

2. Intercambio de datos estadísticos de diversa índole.

3. Establecimiento de reuniones de trabajo para aspectos concretos en el marco de la colaboración.

4. Realización de cursillos de formación conjunta entre funcionarios locales y del Centro de Gestión Catastral.

La cooperación en el ejercicio de competencias

Además de los mecanismos de intercambio de información y participación en órganos colegiados, se prevé, igualmente, la posibilidad de participación por parte de las Entidades Locales en el ejercicio de la competencia estatal de gestión catastral, a través de convenios de colaboración. A ellos me refiero a continuación:

Previsiones normativas. La disposición adicional cuarta de la LHL

determina la competencia estatal en materia de formación, conservación, renovación y revisión de los Catastros. Igualmente el artículo 78 de la Ley señala que corresponde al Centro de Gestión Catastral la elaboración de Ponencias de valores catastrales y la formación del Padrón del Impuesto. Tanto una como otra disposición establecen que estas competencias podrán ejercerse mediante convenios de colaboración con Entidades Locales en los términos que reglamentariamente se establezca.

Por otra parte, el apartado 3º del citado artículo 78 establece que la inspección catastral de este impuesto, aún siendo de competencia estatal, podrá llevarse a cabo mediante las fórmulas de colaboración que se establezcan con Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos o Consejos.

En otro orden de cosas la Disposición Transitoria Undécima de la LHL fija un mecanismo de cooperación con los Ayuntamientos mediante la atribución al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, a través del procedimiento regulado por el RD 831/1989, de las competencias de Gestión Tributaria del IBI, por un periodo de hasta dos años.

La utilización masiva de esta opción por parte de los Ayuntamientos (el 83,05 por 100 del total de municipios que representa el 57,50 por 100 de unidades urbanas), dan los mismos datos en esta medida transitoria para la necesaria adaptación de los Ayuntamientos a la asunción de nuevas competencias.

Ámbito de la Cooperación. De-

jando a un lado la cooperación temporal del Estado con los Ayuntamientos mediante la asunción de competencias de gestión tributaria, el ámbito de esta cooperación podrá extenderse a la gestión catastral y a la inspección catastral del tributo.

El alcance concreto de estos mecanismos de cooperación se encuentra pendiente del desarrollo reglamentario previsto por la Ley. Sin embargo pueden establecerse algunas precisiones con carácter general:

- Se reserva, por obvias razones de unidad en la valoración tributaria de inmuebles, como competencia indelegable del Centro de Gestión

parece adecuado que en los futuros Convenios de Colaboración se vincule gestión catastral y gestión tributaria, de manera que estos Convenios se suscriban solamente con entidades locales que ejerzan, por sí mismas, competencias de gestión del IBI.

- Respecto al ámbito concreto de la inspección, las fórmulas de cooperación pueden tener una mayor versatilidad, concretándose tanto en mecanismos de intercambio de información, como de actuación coordinada mediante planes conjuntos o, en última instancia a través de convenios de delegación.



Parece adecuado que en los futuros convenios de colaboración se vincule gestión catastral y gestión tributaria, de manera que se suscriban solamente con Entidades Locales que ejerzan, por sí mismas, competencias de gestión del IBI. (Plaza de la Paja. Madrid.)

Catastral la función de coordinación de valores. Todo ello sin perjuicio de la participación de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas en los órganos colegiados de Coordinación Inmobiliaria.

- Los convenios podrán suscribirse con Entidades Locales, por lo que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Reguladora de la Bases del Régimen Local, podría extenderse a Municipios, Provincias, Islas, Areas Metropolitanas, Mancomunidades y otras entidades previstas por la ley de acuerdo con los Estatutos de Autonomía.

- Por un principio de eficacia

Conclusiones

- La separación entre gestión catastral y gestión tributaria del IBI pone de manifiesto, con mayor intensidad, la necesidad de establecer mecanismos de colaboración entre Entidades Locales y Catastro como presupuesto para el ejercicio eficaz de las funciones respectivas.

- La utilización del Catastro como banco de datos y el desarrollo de nuevas tecnologías en el tratamiento de la información, otorgarán cada vez más importancia a las actuaciones de mantenimiento y coordinación de todas las bases de datos con referencia territorial en beneficio, principalmente, de las Entidades Locales.

- La Ley prevé un amplio abanico de mecanismos e instrumentos de colaboración cuya adecuada utilización permitirán adaptar la gestión catastral a la diversidad de situaciones que pueden plantearse en el complejo mundo local.