

UNA COLABORACIÓN INDISPENSABLE

JOSÉ LUIS ZÚNIGA MOLLEDA

SUBDIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS Y ESTADÍSTICA
CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA



El deber colaborador se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. (Maspalomas, Gran Canaria.)

EN pocos sectores del quehacer administrativo es tan obvia la significación de la colaboración como en el que compete al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria: la formación, revisión y gestión del Catastro. Y ello es cierto hasta el punto de que podría decirse que el Catastro surge de la colaboración y existe para ella, que no es

sino el fruto o resultado de todo un proceso de cooperación administrativa y que, al mismo tiempo, su labor es la de cooperar, poniendo en manos de las diversas Administraciones Públicas un instrumento de apoyo para el cumplimiento de múltiples finalidades en la ejecución de sus políticas tributarias, socioeconómicas, urbanísticas y de vivienda, de desarrollo agrario...

Expresándonos en términos de lenguaje económico, diríamos que para la elaboración y mantenimiento del Catastro son necesarios unos *inputs* que han de provenir de las distintas Administraciones Públicas (información sobre el planeamiento urbanístico, datos sobre alteraciones físicas producidas en los bienes, callejeros, etc.) y que, a su vez, genera unos *outputs* (inventario completo de bienes inmuebles y de sus titulares, cartografía, descripción física de los bienes, valoración administrativa), que son de indudable interés para aquellas Administraciones. Se produce de este modo una intensa red de flujos de información, un proceso de apoyo y alimentación recíproca que, lejos de tener un carácter unívoco, es multidireccional y que, por otra parte, resulta coherente con el complejo entramado de competencias y funciones que se reparten entre los distintos sujetos públicos y con el cumplimiento de los principios de autonomía, eficacia y solidaridad.

Merece la pena analizar someramente el alcance y naturaleza de estos principios para darse cuenta de que están lejos de ser algo meramente filosófico y sin vinculación real efectiva.

El deber general de colaboración

El principio de colaboración interadministrativa es un *deber gene-*

La Ley de 1906, que encarga la realización del Catastro Parcelario al Instituto Geográfico y Estadístico y al Ministerio de Hacienda, otorga amplia participación en su elaboración a municipios y provincias. (Ayuntamiento de Torrelavega a principios de siglo y en la actualidad.)



- Comunicarán inmediatamente los hechos con trascendencia tributaria que se les pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras o investigadoras.

- Podrán elaborar planes de inspección conjunta o coordinada.

Por otro lado, el deber es *general*, porque los sujetos obligados a la acción colaboradora son todas las Administraciones Públicas: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya se trate de Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares. Constituye, además, una actuación recíproca, multidireccional, en la que todos los sujetos son a la vez actores y receptores con relación a los demás

Antecedentes

Examinando los antecedentes del actual Catastro puede comprobarse cómo la colaboración ha jugado un papel muy importante en su historia. Para mejor comprender la evolución producida y tener una idea clara de su significado, hay que resaltar que es el carácter claramente fiscal que tradicionalmente ha tenido el Catastro en España, el que ha marcado esta evolución. Por un lado, la enorme complejidad de las

ral que ha de regir toda actuación de las Administraciones Públicas.

Se trata de un *deber*, con fuerza jurídica vinculante, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, que ha señalado además —respecto del Estado y las Comunidades Autónomas— que no es menester justificar en preceptos concretos el cumplimiento del deber colaborador, ya que éste se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución.

La normativa reguladora del régimen local, sin embargo, ha optado repetidamente por reflejar este principio en la norma escrita, dando muestras de una notable preocupación por la positivización de las técnicas con que se articula. De este modo, la Ley de 2 de abril de 1985,

Reguladora de las Bases del Régimen Local, dedica un capítulo a las relaciones interadministrativas, y entre ellas aparece la obligación de prestar asistencia activa para el eficaz cumplimiento de las tareas respectivas de cada Administración, asistencia que se extiende al ámbito de lo económico, técnico y jurídico.

También la Ley Reguladora de las Haciendas Locales exige, en su artículo 8, la colaboración de las Administraciones Tributarias del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales en todos los ámbitos de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales. En particular, dichas Administraciones:

- Facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten.
- Se prestarán recíprocamente asistencia.

relaciones y de la distribución de competencias en la materia entre los distintos sujetos públicos, con intervención constante del Ministerio de Hacienda y de las Entidades Locales, estas últimas especialmente desde que devienen titulares de las competencias sobre los tributos que gravan la propiedad inmobiliaria. Por otro lado, el hecho de que, salvo la Ley de 1906 que establece el Catastro Parcelario, toda la ordenación de la formación y gestión del mismo se contempla en leyes tributarias y ello hasta el momento actual en el que, carentes hasta ahora de una Ley de Ordenación del Catastro, su regulación básica se hace en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Sin querer alejarnos más en el tiempo, ya la propia Ley de 1906, que encarga la realización del Catastro Parcelario al Instituto Geográfico y Estadístico y al Ministerio de Hacienda, otorga amplia participación en su elaboración a municipios y provincias. La Ley les impone obligaciones como las de deslindar y amojonar sus términos municipales en un plazo determinado, dar cuenta de las variaciones que sufra la propiedad y, lo que es más, les autoriza para convertir por su cuenta el Avance Catastral en

Catastro Parcelario contando, eso sí, con el auxilio del Estado a través de la aportación de planos, datos, informes y antecedentes y de la remuneración de los trabajos contra entrega.

Si todo esto es muestra de la colaboración por parte de la Administración Local en la formación del Catastro Parcelario, labor en que es competente el Estado, este apoyo recibido no quedará sin, llamémoslo en sentido figurado, una *contraprestación*. La otra vertiente de la colaboración son las aplicaciones del Catastro, que se ofrecen para su aprovechamiento al Estado y Corporaciones Locales en general: planos y cédulas de las fincas, datos para la formación de estadísticas agrícolas y tributarias y valoración catastral con fines impositivos son utilidades que se ponen a disposición de sujetos públicos y privados.

Con posterioridad, y a raíz de la Ley de reforma del sistema tributario de 1964 que lleva a una adaptación del Catastro Parcelario por las modificaciones que esta Ley introduce en relación a las Contribuciones Territoriales, se nos ofrece otro ejemplo importante de colaboración local en la gestión del Catastro. Los Ayuntamientos reciben las declaraciones de los propietarios compren-

sivas de las características de sus bienes y actividades, las ordenan y clasifican, completándolas y corrigiendo los errores, y subsidiariamente, cumplen incluso la obligación de declarar respecto a las no presentadas, sustituyendo la firma del interesado por una diligencia.

A partir de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre (Ley del IRPF), las Contribuciones Territoriales pasan de ser un tributo estatal a convertirse en tributos locales de carácter real, lo que supone una transformación sustancial en las relaciones de cooperación que estamos examinando. Si hasta ahora el Estado ha tomado la "opción" de acudir a la colaboración municipal para el ejercicio de una competencia estatal (opción entre comillas, ya que de otro modo hubiera sido casi inviable conseguir unos resultados medianamente satisfactorios, pero opción al fin y al cabo), desde el momento en que se gestiona un Catastro de tipo fiscal y la Contribución es un tributo local, la colaboración se hace ineludible. Este hecho se recoge claramente en la Ley, al señalarse que la gestión de estos tributos locales estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración por parte de las Corporaciones Locales que se estimen oportunas.

Aunque profundamente interrelacionadas, van a existir, por tanto, dos esferas de competencias distintas:

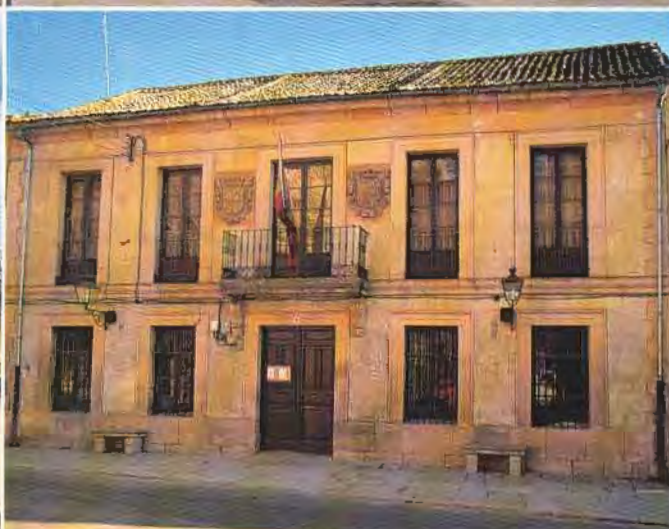
a) Formación, revisión, mantenimiento y todas las labores inherentes a la *gestión del Catastro*, que corresponde al Estado.

b) *Gestión del Tributo*, las Contribuciones Territoriales, que se ejercerá por el Estado (hasta la entrada en vigor del IBI), y en la que la colaboración es inexcusable dada la naturaleza local del impuesto.



Los convenios de delegación de la gestión tributaria son el principal ejemplo de la colaboración antes de la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La delimitación de competencias que opera la Ley no supone la atribución de parcelas estancas de funciones, sino que impone la colaboración interadministrativa con fuerza renovada. La colaboración será, además, más amplia por la incorporación de las Comunidades Autónomas como nuevos sujetos de las relaciones. (Ministerio de Economía y Hacienda de Madrid. Sede de la Comunidad de Madrid. Diputación Provincial de Jaén. Ayuntamiento de Sepúlveda.)



Pero no sólo van a ser dos los campos en los que se colabore, sino también a través de dos vías simultáneas: la orgánica, que supone una puesta en común de recursos humanos y materiales, un contacto directo entre las Administraciones como sujetos, y la funcional, que se basa en la *acción directa*, recordando ese deber de asistencia positiva que se recoge en la Ley de Bases de Régimen Local.

Desde el punto de vista orgánico, nos parece que es muy expresivo de la relevancia que se ha dado a la colaboración el que ya el Real Decreto 1365/1980, de 13 de junio, comenzara en su primer artículo diciendo: *La colaboración de las Cor-*

poraciones Locales con el Estado en la gestión de las Contribuciones se realizará a través de los Consorcios.

Los Consorcios se configuran así como foro de colaboración, que se articula mediante la dotación conjunta de su plantilla por funcionarios del Estado y de los Ayuntamientos y la aportación por ambos a partes iguales del presupuesto de inversión y funcionamiento. Los Consejos de Dirección de estos Consorcios se integran por representantes paritarios de la Hacienda Estatal y de los Ayuntamientos.

En una etapa posterior, marcada por las diversas transformaciones orgánicas de los Consorcios, que acabarán por convertirse en el ac-

tual Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, es notable el grado de colaboración que se alcanza en la gestión catastral, en sentido amplio, en virtud del RD 1279/85, por el que se regula el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria. En él se autoriza a los Ayuntamientos a que realicen por sí mismos y a su costa trabajos de formación, conservación y revisión de los Catastros, anticipando así la ejecución de estos trabajos, y con derecho a solicitar posteriormente al Consejo Territorial un plan financiero de retorno que les reintegre de hasta el 50 por 100 de la cantidades adelantadas por ellos.

Los convenios de delegación de

la gestión tributaria son el principal ejemplo de la colaboración en la otra vertiente competencial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria antes de la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Estos convenios, que se firman con el propósito de *avanzar en el proceso de asunción de competencias que ha de establecer la Ley*, se refieren en exclusiva a la delegación de los actos de gestión de los impuestos (en ese momento, Contribuciones Territoriales), tales como determinación de bases imponibles, concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, determinación de deudas tributarias, o elaboración y emisión de instrumentos de cobro.

Por otro lado, al suscribirse con Ayuntamientos de muy diversas características —Madrid, Barcelona, Mataró, Jerez de la Frontera, Vendrel y Motril— suponen una verdadera experiencia piloto preparatoria para la transferencia general de competencias de la gestión tributaria que había de producirse, en principio, a partir del 1 de enero de 1990.

Situación actual

Con la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, se abrirá de nuevo una etapa distinta. La gestión del nuevo tributo local que sustituye a las Contribuciones Territoriales, Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), va a ser competencia de los Ayuntamientos, a los que corresponde la liquidación, recaudación y revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto. Por otro lado, serán de competencia exclusiva del Estado la formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios.

Esta delimitación de competencias que opera la Ley no supone la atribución de parcelas estancas de funciones a Estado y Corporaciones Locales, sino que, dada la profunda

interrelación que existe entre ambas materias, impone la colaboración interadministrativa con fuerza renovada, como lo demuestran las múltiples menciones a la misma que se hacen en la norma. La colaboración será, además, más amplia por la incorporación de las Comunidades Autónomas como nuevos sujetos de las relaciones de colaboración, haciendo que éstas no tengan lugar ya a dos sino a tres bandas. Ello se debe al gran valor que para las Comunidades tiene el acceso a los datos catastrales, como Administraciones gestoras que son de los tributos cedidos por el Estado.

Siguen manteniéndose las técnicas de colaboración orgánica, con la salvedad hecha de los aspectos financieros, ya que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se nutrirá en exclusiva del Presupuesto del Estado, sin que existan aportaciones de las Entidades Locales. La representación de los Ayuntamientos no sólo se mantiene (en los Consejos Territoriales), sino que además se abren las puertas a representantes de las Comunidades Autónomas, tanto en los Consejos Territoriales como en el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria.

Gestión tributaria

Sin embargo, es en la esfera de lo funcional donde se debe poner el acento, dado que la cooperación se consigue principalmente por medio de una conducta activa. Así, en lo referente a la gestión tributaria, pese a que ésta corresponde desde el 1 de enero de 1990 a las Corporaciones Locales, la Ley establece un período de transitoriedad de dos años durante el cual esas Entidades podrán encomendar a la Administración Estatal el ejercicio de las competencias de gestión del im-

puesto.

Ello permite que las Corporaciones Locales puedan disfrutar de un *periodo de calentamiento* hasta que se hallen en condiciones de gestionar por sí mismas el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, o bien lo transfieran a la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma correspondiente. El acierto de esta medida lo demuestra el hecho de que al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria le hayan encomendado la gestión tributaria un total de 6.200 municipios, entre ellos 22 capitales de provincia, y con un número de unidades urbanas que supone un 60 por 100 del total. De este modo, los Ayuntamientos con menores dotaciones van a encontrar siempre la asistencia necesaria que impida que una falta de recursos económicos, técnicos o humanos

Los Ayuntamientos con menores dotaciones van a encontrar siempre la asistencia necesaria que impida que una falta de recursos haga imposible el cumplimiento de los principios de autonomía o de suficiencia. (Valle de Cabuérniga, Cantabria.)



haga imposible el cumplimiento de los principios de autonomía o de suficiencia de recursos.

Gestión catastral

Dejando a un lado lo que es la gestión tributaria, y centrándonos en la catastral, aún conociendo, como ya se ha señalado repetidamente, las dificultades que entraña realizar una delimitación tajante, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales opta claramente por mantener la posibilidad de colaborar a los Ayuntamientos.

El objeto de la colaboración, se va a revelar de una gran amplitud a través de las determinaciones del artículo 78 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley, ya que aquélla tiene cabida en la formación, con-

servación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios. Queda a salvo, claro está, la superior función de coordinación de valores, cuyo ejercicio será realizado siempre por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en buena lógica con el principio de igualdad constitucional, dada la aplicación fiscal de la valoración catastral, que exige que se contribuya en base a unos valores homogéneos y coordinados en todo el territorio nacional: a inmuebles de iguales características y circunstancias, igual valor catastral con independencia de su enclave en el territorio nacional. Pero el marco que se abre a la colaboración en el Catastro es amplísimo, y es difícil encontrar en otros ámbitos precedentes semejantes a esta situación, conforme a la

cual casi la totalidad de las competencias de un Organismo puedan ejercerse por medio de convenios con otras Administraciones Públicas.

El desarrollo reglamentario que ponga en marcha los mecanismos de colaboración ha de regular tres grandes bloques temáticos:

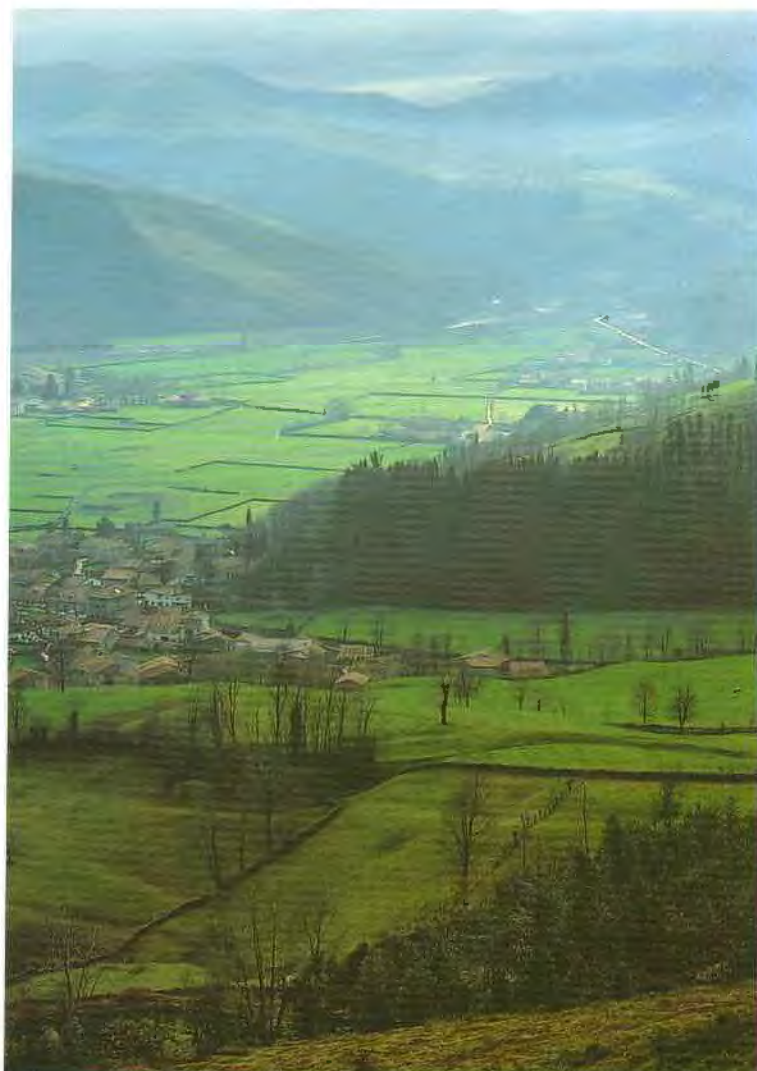
- Los *intercambios de información* entre el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Entidades Locales y Comunidades Autónomas, continuándose en la línea ya consagrada en la práctica catastral de dar un valor preferente a la utilización

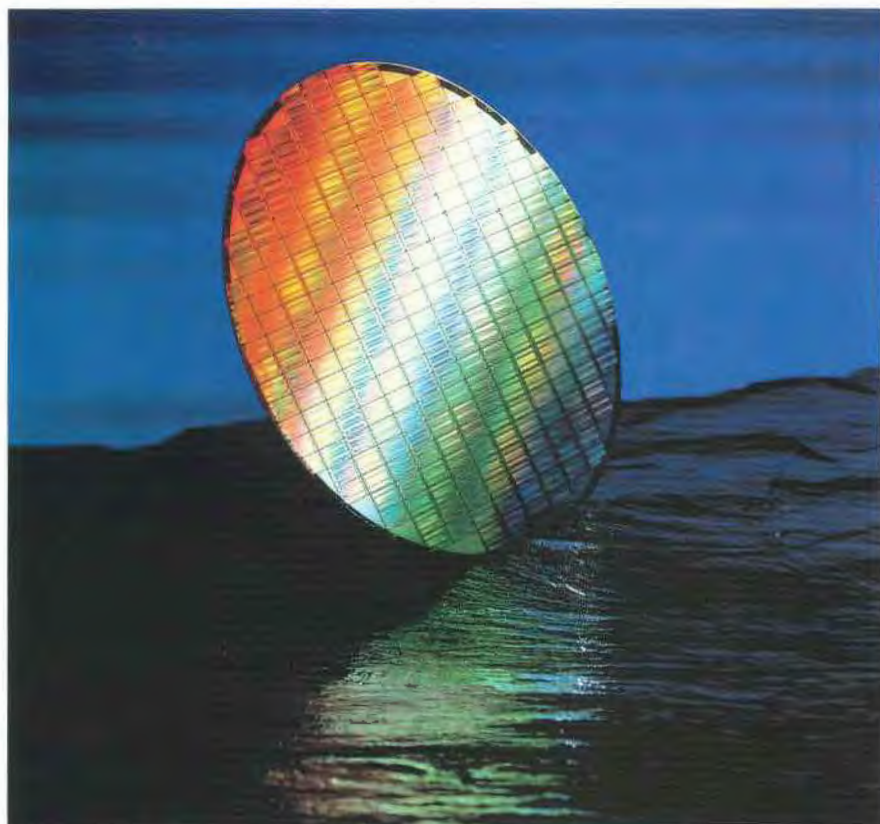
de medios y tecnologías informáticas, lo que exige un notable esfuerzo de coordinación en este sentido. El intercambio de información al que nos referimos no significa que el Catastro haya de multiplicarse y reproducirse tantas veces como Administraciones Autonómicas y Locales existan. Esto llevaría a una situación absurda e ineficiente y al peligro de que poco a poco se degenerara en la existencia de *Catastros paralelos* que poco o nada tuvieran que ver con la realidad. Lo importante, debe subrayarse, es la posibilidad de *acceder* a los datos de un Catastro único, cuya gestión, de acuerdo con la legislación vigente, compete a un único Organismo.

- Los *convenios de gestión catastral* suscritos con Entidades Locales que ejerciten la gestión tributaria, que hacen pensar en el importante proceso de articulación de esos convenios que se abrirá próximamente entre el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y gran número de Ayuntamientos.

- La *inspección catastral*, que también será susceptible de ejercitarse mediante la técnica convencional.

Si bien con esta regulación normativa puede quedar conformado un escenario que constituye un amplio y ambicioso marco de colaboración interadministrativa, para los que trabajamos en la formación de un Catastro avanzado nos puede parecer, sin embargo, excesivamente simplista la idea de reducir la esencia de la colaboración a una serie de procesos y flujos de intercambio de información y de transferencias de competencias en virtud de convenios. Y ello en razón de que, a diferencia de las funciones que corresponden a otros sectores de la Administración que, como la asistencia sanitaria, educación o desarrollo de las infraestructuras, suponen ya un fin en sí mismas, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria tiene asignadas unas funciones de carácter instrumental, ocupándose de conseguir y mantener un instrumento de apoyo y colaboración





Se produce una intensa red de flujos de información multidireccional que resulta coherente con el complejo entramado de competencias y funciones.

para una multiplicidad de acciones administrativas que han de llevar a cabo distintos sujetos públicos y privados.

Por otro lado, la concepción del Catastro como instrumento multifuncional y polivalente, y no como un mero registro fiscal, amplía y enriquece la labor de colaboración que a éste le corresponde cumplir. Así, entre los rendimientos que cabe obtener del Catastro, podemos señalar las siguientes manifestaciones:

- Catastro como registro que contiene la *descripción física exacta* de los bienes inmuebles y sirve a la seguridad jurídica en el tráfico jurídico inmobiliario.

La construcción de un Catastro que dé fe pública de la configuración física del bien difícilmente podrá lograrse si no se ponen en marcha mecanismos de cooperación y coordinación entre el Catastro y los Registros de la Propiedad. Esta colaboración entre dos instituciones que se complementan ha sido ya puesta en marcha, de modo inicial,

por el RD de 30 de marzo de 1990, que modifica el Reglamento Hipote-

cario. Con este Real Decreto se pretende generalizar la informatización de los Registros de la Propiedad, potenciando la utilización de la cartografía catastral como base gráfica para la identificación de las fincas. El identificador de la parcela será la referencia catastral, que se ha de configurar como número de identificación de las fincas inscritas, utilizable en cualquier tipo de acto jurídico, público o privado a efectos de determinar con exactitud los bienes inmuebles.

La experiencia precursora en este sentido viene dada por la firma del convenio de colaboración Registro-Catastro en el término municipal de Montgat, Barcelona, suscrito el 6 de octubre de 1988, que ha sido posible gracias al avance del proceso de digitalización de la cartografía catastral y demuestra que esa coordinación puede ser ya hoy algo palpable y efectivo.

- Catastro como *registro de datos tributarios sobre los bienes inmuebles*.

Desde esta aplicación del Catastro se brinda a las distintas Admi-



La colaboración es imprescindible, con independencia de que pueda venir impresa en normas o en convenios. Donde siempre debe estar escrita es en la voluntad de los sujetos llamados a colaborar entre sí.

nistraciones gestoras de tributos en las que el valor de los bienes inmuebles conforma todo o parte de su base imponible, una serie de datos que facilitan esa labor gestora. Las relaciones de propietarios de bienes inmuebles rústicos y urbanos, sus domicilios y las transmisiones jurídicas operadas y, sobre todo, el valor catastral del inmueble, es una información de gran valor, no sólo para la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sino también impuestos como el de Incremento del Valor de los Terrenos, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas y el IRPF.

El valor catastral aspira a ser, además, un valor de referencia para toda la valoración administrativa de inmuebles, porque para el ciudadano resulta poco explicable que un mismo bien tenga valores distintos para la Administración, de modo especial en el ámbito tributario, pero también a otros efectos, como tasaciones periciales o expropiaciones forzosas.

En el acceso a todos estos datos, como ya hemos advertido, la informática desempeña un papel principal. Siempre que sea posible el intercambio de información se hará a través de la utilización de tecnologías informáticas, mediante la entrega de soportes magnéticos o, en el caso de las Comunidades Autónomas, permitiendo la entrada a la información catastral vía telemática.

• Catastro como *base de datos de información para usos múltiples*.

Es de destacar la cartografía catastral, la información gráfica sobre el territorio que está a disposición de todo tipo de sujetos, públicos o privados, y es útil para la realización de muy diversos fines: agrícolas, urbanísticos, ecológicos, construcción de infraestructuras públicas, hidrológicos, etc. Se aspira, en definitiva, a ofrecer un servicio público con mayor número y mejores aplicaciones, para lo cual se está trabajando en la actualización continua y en la digitalización de la cartografía catastral. Para lograr llevar a buen término una obra de este calibre es imprescindible la

coordinación entre las Administraciones Públicas que haga posible obtener un máximo rendimiento y evitar duplicidades. Así, se han formalizado múltiples convenios que se dirigen a cubrir necesidades cartográficas comunes entre el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y Organismos de las diversas Administraciones implicadas que trabajan en la materia. Lo que en cualquier caso parece necesario subrayar aquí, para terminar, es la firme convicción de que la idea de la colaboración, con independencia de que pueda venir impresa en normas o convenios, en cualquier caso, donde siempre debe estar escrita es en la voluntad de los sujetos llamados a colaborar entre sí. Pasados los primeros momentos de todo proceso de redistribución de competencias, en que quizá puede producirse un cierto *celo competencial*, lo cierto es que la colaboración es algo imprescindible, y lo es, no como contrapeso al principio de autonomía, sino más bien al contrario, para dar virtualidad a este principio y hacerlo compatible con la exigible eficacia del actuar administrativo.

