

Un plan de regularización para actualizar el Catastro

Ana Isabel Mateo Lozano
*Vocal Asesor. Unidad de Apoyo.
Dirección General del Catastro*

Plan: modelo sistemático de una actuación pública, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2001

Desde sus orígenes, la naturaleza y la esencia del Catastro en España es tributaria, y por ello su organización, informada por los principios de generalidad y justicia tributaria, se incardina en la Hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución Española. Cuando en diciembre de 2012, la Dirección General del Catastro asume el compromiso legal de acometer el plan de regularización catastral, el Catastro representa definitivamente un papel principal en dos grandes líneas de actuación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para las que siempre ha sido llamado: la lucha contra el fraude fiscal inmobiliario y el impulso a la financiación local.

En ese momento, la madurez técnica de la organización y los medios tecnológicos a su alcance permiten evidenciar la existencia de un determinado grado de omisión de construcciones y sus alteraciones en el Catastro, reproducir el mismo en términos económicos, y cuantificar el defecto de tributación de los inmuebles por desactualización de su valoración catastral. La escasa actividad inmobiliaria y las importantes necesidades de financiación local confluyen en un momento óptimo para complementar los procedimientos ya existentes de incorporación de inmuebles y alteraciones al Catastro con un plan específicamente diseñado para responder a sus principios inspiradores, de vigencia limitada a cinco ejercicios, con fácil implan-

tación en todo el territorio, autofinanciable, y de tramitación ágil, eficaz y eficiente: el plan de regularización catastral nace como instrumento en la lucha contra el fraude fiscal inmobiliario y en el impulso a la financiación local, siendo su objetivo esencial la incorporación al Catastro de las omisiones de inmuebles y de alteraciones de sus características, para su correcta valoración catastral y consecuente, general y justa tributación.

Este plan se materializa con la creación de un nuevo procedimiento de incorporación de inmuebles y alteraciones de sus características que, al igual que el resto de los procedimientos administrativos previstos en la Ley, tiene por objeto que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad. La incorporación al Catastro de inmuebles y de las alteraciones de sus características es obligatoria, y el procedimiento de regularización permite actualizar en el Catastro cuantos datos sean necesarios para que éste describa la realidad inmobiliaria, en los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación de bienes inmuebles urbanos y rústicos con construcción.

Siendo ésa la definición legal del procedimiento, hay que señalar que en la ejecución del plan de regularización, la Dirección General del Catastro persigue esencialmente la actualización de los datos constructivos de los inmuebles, siendo por lo tanto su objeto aquellos bienes inmuebles que hayan sido objeto de construcción, ampliación, reforma, rehabilitación o cambio de uso. La limitación que esto supone para el potencial del procedimiento se justifica en los principios inspiradores del plan: las omisiones de construcción en el Catastro son las que comprometen esencialmente su efecto en la tributación de los inmuebles, puesto que implican un defecto máximo en su valoración catastral.

Este planteamiento es coherente con la exclusión por ley del procedimiento en

lo relativo a bienes inmuebles rústicos sin construcción, y pone de manifiesto la más seria restricción a la capacidad del plan regularización para solventar el grado de omisión en el Catastro: no será objeto de regularización el inmueble sobre el cual no existiera obligación de declarar las alteraciones constructivas producidas.

El supuesto señalado tiene lugar cuando por ordenanza fiscal, un Ayuntamiento se obliga a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario la realización de nuevas construcciones, la ampliación, rehabilitación o reforma de las construcciones existentes, o la modificación de uso o destino de edificios e instalaciones derivados de las correspondientes licencias o autorizaciones municipales, eximiendo al ciudadano de la obligación de declarar tales alteraciones de sus inmuebles ante el Catastro. En este municipio, los inmuebles cuyas construcciones no figuraran catastradas en concordancia con la realidad solamente podrían ser objeto de regularización si los hechos, actos o negocios correspondientes hubieran tenido lugar en un momento en que el Ayuntamiento no hubiera estado acogido a este régimen; si, estando acogido al mismo, no se hubiera otorgado para ellos la licencia o autorización municipal correspondiente; o si estos hechos, actos o negocios excedieran, en términos de la alteración física producida, de la licencia o autorización municipal otorgada.

Aún a pesar de esa limitación, el diseño del plan no permite dudar de su capacidad de respuesta a sus principios inspiradores: lamentablemente, la desactualización de las bases de datos catastrales es más o menos evidente y dispersa en el territorio, y no puede achacarse en su totalidad a un mal funcionamiento del régimen de comunicaciones. La poca conciencia ciudadana del deber de declaración, y la combinación de antigüedad de las revisiones catastrales y reducción progresiva en el tiempo de la inversión pública en planes de actualiza-

ción catastral, son las variables más directamente relacionadas con la necesidad de regularizar las descripciones catastrales de los inmuebles de cada municipio.

Precisamente las experiencias de la organización y de sus entidades colaboradoras en los últimos planes específicos de actualización catastral realizados demuestra, por adelantado a la ejecución de este plan de regularización, que invertir en Catastro resulta rentable en los términos perseguidos de impulso a la financiación local (la recaudación extraordinaria en el IBI prevista con esta operación se estima en un entorno de entre 7 y 10 veces su coste de elaboración). No obstante, las circunstancias y la situación económica de España en el momento fuerzan un requisito esencial de desarrollo de la regularización catastral: la autosuficiencia financiera en su ejecución. Sin implicar coste alguno para las entidades locales y en forma de competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro, el procedimiento de regularización implica la prestación de un servicio que no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados, cuyo coste les es repercutido en forma de tasa de regularización catastral (es decir, sin coste neto para el Estado). La creación de esta tasa por inmueble, cuyo hecho imponible es la regularización de su descripción catastral, no tiene su origen en la exclusión de la aplicación de las sanciones que hubieran sido exigibles por los incumplimientos de la obligación de declarar que posibilitan la aplicación del procedimiento, sino en una exigencia de diseño del plan, coherente con el Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016.

Por otro lado, es importante resaltar que la regularización de la descripción catastral de los inmuebles en virtud de este procedimiento sólo excluye la aplicación de las sanciones tipificadas en la normativa reguladora del Catastro por incumplimiento de la obligación de declarar ante el mismo, y

no supone una condonación de deudas ni una rebaja del tipo de los impuestos asociados a los inmuebles regularizados: su objeto, precisamente, es incorporar al Catastro todos los bienes inmuebles omitidos o que estén inscritos de forma incorrecta o incompleta en el Catastro, de manera que la tributación de estos inmuebles sea la que les corresponde de acuerdo con su realidad inmobiliaria.

No obstante lo anterior, la citada exclusión, el hecho de que las actuaciones del procedimiento puedan entenderse con los titulares catastrales aún cuando no se trate de los obligados a realizar la declaración del hecho que provoca la omisión, y que éste pueda iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de regularización en los supuestos en que no existan terceros afectados por el procedimiento, son ventajas de orden técnico justificadas desde el punto de vista de la eficiencia administrativa que contribuyen a acometer la exigente dimensión del plan.

Finalmente, como no puede ser de otra manera, la organización debe aprovechar al máximo todos los medios informáticos y tecnológicos a su disposición en la ejecución del plan: la utilización intensiva de los soportes de los sistemas de información y comunicación y las relaciones electrónicas con el ciudadano contribuyen a la viabilidad de un plan que por su dimensión, moviliza a la totalidad de sus recursos humanos disponibles.

La planificación de la ejecución

Ejecutar un plan específico de actualización catastral en la totalidad del territorio de ámbito competencial de la Dirección General del Catastro en el plazo máximo de cinco ejercicios se convierte en el proyecto más ambicioso y estratégico de la organización en toda su historia reciente: las actuaciones objeto de regularización que-

dan excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración, y se asume por el Catastro toda la responsabilidad en la consecución de los dos objetivos perseguidos, lucha contra el fraude fiscal inmobiliario e impulso a la financiación local. Esta centralización de la competencia para la ejecución de un plan único e integral de actualización del Catastro canaliza y homogeneiza la multitud y dispersión de iniciativas para la incorporación de omisiones que había proliferado en los últimos años, evitando participación alguna en los costes necesarios por parte de las entidades locales o colaboradoras, máximas beneficiarias de unos resultados garantizados por su coordinación y exhaustividad.

Para ello, la Dirección General del Catastro ordena todo el marco espacial (7.595 municipios) y temporal (ejercicios 2013 a 2017) del plan en periodos de aplicación del procedimiento, de manera que, mediante resoluciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado, se determina el plazo durante el cual es de aplicación el procedimiento en cada municipio.

- El modelo de “ventanas” acota en el tiempo el impacto de una importante previsión en la definición legal del procedimiento: durante el periodo previsto para la regularización en un municipio, las declaraciones catastrales extemporáneas no se tramitan conforme al procedimiento de incorporación mediante declaraciones, sino en el marco del procedimiento de regularización. La justificación de este proceder es la coherencia con el origen de la regularización (el incumplimiento de la obligación de declarar correcta y completamente ante el Catastro las circunstancias determinantes de una modificación de la descripción de la construcción), dado el posible efecto llamada que la publicación de la

resolución de apertura de la ventana en un municipio puede provocar entre los ciudadanos cuyos inmuebles sean susceptibles de regularización, que pretendan evitar la aplicación del procedimiento —y la liquidación de la consecuente tasa— presentando las declaraciones (902) por nueva construcción, ampliación, reforma o rehabilitación mucho después de la finalización del plazo para hacerlo. Lógicamente, los límites del término municipal no pueden acotar este efecto: sí lo acota la sanción de la infracción tributaria por no efectuar las declaraciones catastrales en plazo.

- El modelo de “ventanas” facilita, en el marco de la competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro en la ejecución del plan de regularización catastral, que éste no interfiera en los convenios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con ayuntamientos y diputaciones. Estos mantienen su curso habitual de funcionamiento y materializan día a día la colaboración entre Administraciones para la formación y mantenimiento del Catastro (el 80,20% del total de los inmuebles del territorio de régimen común pertenece a 5.058 municipios, en convenio de colaboración para la gestión catastral), con la única limitación, vigente durante el periodo para la regularización en cada municipio, de excluir de tramitación por convenio las declaraciones catastrales por nueva construcción, ampliación, reforma o rehabilitación que se presenten fuera del plazo previsto en la normativa para ello.
- El modelo de “ventanas” facilita sobremanera la planificación de la ejecución de este plan de marcado carácter territorial, por cuanto permite programar los trabajos de obtención y elaboración de la información neces-

ria para la tramitación administrativa de los expedientes correspondientes, y ordenar las tareas previas y complementarias a realizar por los distintos agentes involucrados en el proceso.

A pesar de las ventajas de este modelo, la inclusión de municipios en cada una de las resoluciones de la Dirección General del Catastro a publicar antes del 31 de diciembre de 2016 es un complejo proceso de decisión para la organización.

Un criterio de decisión esencial es la rentabilidad esperada del procedimiento, por incremento esperado de la recaudación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Tras la regularización en cada municipio, los padrones catastrales recogen los inmuebles regularizados con sus valores catastrales actualizados, de manera que las entidades locales puedan gestionar el Impuesto y liquidar, si procede, las cuotas correspondientes a los ejercicios no prescritos. A la hora de programar los municipios del ámbito territorial del competencia de cada Gerencia del Catastro, se procura adelantar a los dos primeros ejercicios de aplicación del plan (2013 y 2014) aquellos municipios en los que se estima que el contraste de las descripciones catastrales con la realidad tendrá como resultado un mayor número de bienes inmuebles a regularizar, y por lo tanto, una mayor recaudación local en concepto de IBI. Las necesidades de financiación, el interés y la buena disposición de los ayuntamientos para la aplicación del procedimiento se conjugan con la rentabilidad esperada del proceso, y la debida colaboración entre Administraciones lleva a la Dirección General del Catastro a atender cuantas solicitudes municipales para la regularización recibe, con la máxima diligencia. La labor institucional y de difusión del plan que vienen realizando las Gerencias del Catastro desde su creación es gran merecedora de su buena acogida entre las entidades locales.

Ahora bien, la inclusión definitiva de un municipio en una ventana de regularización se realiza tras haber analizado todas las necesidades y riesgos relacionados, tanto en las Gerencias del Catastro como en la Subdirección General de Valoración e Inspección de la Dirección General del Catastro.

- La regularización catastral debe aplicarse en la totalidad de los municipios de competencia de este centro gestor, lo que implica un diagnóstico del estado de actualización de la totalidad del inventario catastral que sirve para detectar, entre otras cuestiones, la conveniencia de acometer procedimientos valoración colectiva de carácter parcial o procedimientos simplificados de valoración colectiva. El objetivo del análisis de necesidades previo a la inclusión de un municipio en una ventana de regularización es identificar estas y otras carencias técnicas de las bases de datos catastrales que deben ser solventadas para alcanzar el objetivo de plena concordancia entre las descripciones catastrales y la realidad inmobiliaria, así como programar las tareas necesarias para solventarlas en coherencia con la aplicación del procedimiento en el mínimo plazo de tiempo necesario para ello (con la referencia del ejercicio 2017, como fecha clave para disponer de un Catastro plenamente actualizado).
- Por otro lado, el análisis de las circunstancias del territorio y el impacto socio económico del plan, así como de los riesgos propios de la gestión catastral (desde el tamaño del municipio y el tiempo estimado para acometer la regularización, hasta la pendencia en la tramitación de expedientes, el grado de funcionamiento del régimen de comunicaciones, la confluencia de la regularización

con procedimientos catastrales colectivos, la ocupación del dominio público marítimo terrestre, o la confluencia con procesos de legalización urbanística de construcciones) puede concluir en el condicionamiento de la planificación de la regularización catastral, haciendo aconsejable adelantar o retrasar la inclusión del municipio respecto de la fecha prevista inicialmente.

Finalmente, la planificación implica la programación de los trabajos previos y complementarios a realizar para garantizar los mejores resultados del procedimiento de regularización, de los trabajos técnicos necesarios para llevarlo a cabo, y de los tiempos exigidos por su propia tramitación. Cabe destacar que el plazo previsto para la regularización en un municipio debe disponer el tiempo necesario para llevar a cabo los trabajos de contraste de todas las descripciones catastrales de los bienes inmuebles del mismo con la realidad inmobiliaria y los trabajos de obtención de la información necesaria para la tramitación de los expedientes. Ambos exigen de la presencia en el sitio del personal ejecutor, y su velocidad de realización es función de variables tan dispersas como el tamaño del municipio, su configuración geográfica, o incluso, de la meteorología habitual en cada época del año. La cercanía física de los municipios a regularizar permite escalar los esfuerzos necesarios para realizar estos trabajos y se convierte en criterio esencial en la determinación de los municipios a incluir en cada ventana de regularización, y en su duración.

El modelo de ejecución

Al tratarse de un procedimiento que se inicia de oficio, la Dirección General del Catastro debe contrastar con la rea-

lidad la descripción catastral de más de 37 millones de inmuebles urbanos y casi 40 millones de parcelas rústicas en 7.595 municipios, detectando y discriminando entre ellos los casos de discrepancia por nuevas construcciones, ampliaciones, reformas, rehabilitaciones y cambios de uso cuyo origen se deba al incumplimiento de la obligación de declarar ante el Catastro. Es imprescindible realizar trabajos exhaustivos de identificación de inmuebles y alteraciones omitidas en cada municipio, para lo cual es preciso bien un recorrido de contraste en el sitio, bien la obtención de imágenes georreferenciadas de fachada, aéreas y oblicuas, de todos los inmuebles del municipio para realizar los trabajos de contraste en gabinete.

Por otro lado, para cumplir con el objetivo en su totalidad y tramitar los expedientes administrativos correspondientes en el marco temporal de ejecución del plan, cuenta con la ventaja de la agilidad y eficiencia del procedimiento en los supuestos en los que no existan terceros afectados: puede iniciarlo directamente con la notificación de la propuesta de regularización y la liquidación de la tasa correspondiente. En estos casos, obtener toda la información necesaria para realizar la propuesta de regularización catastral con anterioridad al inicio de los expedientes permite reducir al mínimo el tiempo de tramitación, y es fundamental que estas propuestas se formulen con exactitud en los datos descriptivos de los inmuebles para reducir también al mínimo su posible conflictividad o litigiosidad: se persigue liberar a los ciudadanos afectados de aportar información al expediente, con el consiguiente alivio de sus cargas administrativas y el mínimo consumo de recursos de la organización.

Por lo tanto, el plazo de cinco ejercicios de ejecución del plan comprendido entre 2013 y 2017 implica, al ritmo de 8 municipios, 44.000 inmuebles urbanos y 48.000 parcelas rústicas barridos al día, que el Ca-

tastro también debe probar, documentar e informar en todo lo posible las circunstancias determinantes de la regularización en los inmuebles que deban ser objeto del procedimiento (extraer de archivos municipales licencias y certificados, obtener documentación en poder de los administrados, medir las construcciones, estimar sus antigüedades, elaborar los datos alfanuméricos y gráficos de los inmuebles) para hacer uso de la modalidad de tramitación más ágil posible en cada situación.

Evidentemente, las características de estas actuaciones a desarrollar en el marco del procedimiento requieren necesariamente la presencia del personal ejecutor en cada municipio durante cierto período de tiempo: esto hace inviable su realización con recursos humanos propios de la Dirección General del Catastro, por su insuficiencia numérica para cumplir con los plazos previstos.

La envergadura de estos trabajos, y lo exigente de los plazos para su realización, justifica el diseño de ejecución y la secuencia de circunstancias que sentencian el modelo finalmente elegido:

- Se procura emplear un diseño que facilite la máxima integración de todos los agentes que vienen participando de forma más o menos activa en el mantenimiento del Catastro y en especial de todas las empresas del sector, por otro lado muy castigado por la falta de inversión en actualización de Catastro en los últimos años.
- La Subdirección General de Valoración e Inspección de la Dirección General del Catastro normaliza los criterios de actuación y dicta instrucciones técnicas homogéneas para la realización de los trabajos, centralizando todo el impulso y control de la ejecución del plan de regularización catastral para garantizar su cumplimiento.

- La Dirección General del Catastro dispone de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio SEGIPSA como medio propio instrumental y servicio técnico de la administración General del Estado para los trabajos de formación y mantenimiento del Catastro —en particular y por previsión legal expresa, para las actuaciones desarrolladas en el procedimiento de regularización— encomendándole los trabajos para la incorporación de inmuebles y sus alteraciones en el marco del plan.
- Para solventar su falta de implantación territorial y adquirir la dimensión oportuna para ejecutar la encomienda, SEGIPSA realiza un proceso público de homologación de empresas especializadas en el mantenimiento catastral para incorporarlas al proyecto con plena libertad de pactos y sujeción al Derecho privado, en forma de colaboradoras bajo su responsabilidad en lo que se refiere a los plazos, calidad y resultados de los trabajos.
- El máximo potencial de actuación queda garantizado por el éxito en resultado que supone el proceso de homologación de empresas para colaborar con SEGIPSA, que queda como responsable único ante la Dirección General del Catastro del cumplimiento del plan en los mismo términos en los que el centro gestor lo diseña.

La condición instrumental de SEGIPSA queda perfectamente enmarcada en este modelo en el que el impulso, la supervisión y la dirección de los trabajos deben ser realizados por el ente que los encomienda, responsable de la ejecución del plan ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y ante los ayuntamientos: la Dirección General del Catastro.

Mapa de incidencias, fotografías de fachada y recorrido de contraste

Desde el año 2011 y en el marco del plan de inspección catastral anual, las Gerencias del Catastro venían confeccionando un mapa de incidencias de todo el territorio de su competencia, a modo de escenario gráfico de las potenciales discordancias entre las descripciones catastrales y la realidad inmobiliaria de las que tienen conocimiento con los medios y técnicas a su disposición (normalmente, por contraste entre la cartografía catastral temática y las ortofotografías o fotografías de fachada disponibles, más actualizadas y de mejor resolución). Este documento gráfico digital probó sobradamente su utilidad para los planes de actualización catastral por medio del procedimiento de inspección, así como su uso efectivo en el traslado a las entidades locales y colaboradoras de la necesidad de una mayor colaboración para el mantenimiento del Catastro, a pesar de las limitaciones del método normalmente empleado en su elaboración (las imágenes aéreas no permiten detectar todas las tipologías de omisión posibles).

En el diseño del plan de regularización catastral, la Subdirección General de Valoración e Inspección vuelve a conceder al mapa de incidencias un papel principal, al convertirse en axioma para la generación y tramitación de expedientes de regularización en un municipio: todas las omisiones de construcción susceptibles de regularización deben ser reflejadas y tipificadas sobre la cartografía catastral parcelaria, que se convierte en el panel de control de la evolución del plan.

Las ventajas de reflejar gráficamente la actuación son tan plásticas como se pueden suponer:

- Bajo la premisa de actualización continua, permite visualizar la evolución

de la ejecución de los trabajos para impulsarlos y dirigirlos a la consecución del objetivo perseguido de incorporación de todas las omisiones.

- Se facilita el trabajo de control de calidad de la detección de omisiones y de exhaustividad del barrido del municipio en los ámbitos urbano y rústico por parte de SEGIPSA y de la Dirección General del Catastro.
- Se facilita el traslado de la información significativa sobre el proceso a todos los agentes involucrados en el mismo y en especial, a la entidad local o colaboradora de la que se espera obtener información para la elaboración de los datos catastrales de los inmuebles en cada expediente.
- Se posibilita el seguimiento territorial del impacto numérico de la regularización, en términos de inmuebles finalmente regularizados, con la posibilidad de organizar y prever los ámbitos de concentración de la actuación (cascos históricos, barrios, sectores del municipio, polígonos industriales...) y pautar los ritmos de notificación de los expedientes en coherencia con las eventuales oficinas de atención al público que puedan resultar necesarias.

Esto es, la elaboración y actualización del mapa de incidencias no debe ser una carga en la realización de los trabajos de regularización, sino una valiosa herramienta que permita a todos los agentes involucrados en SEGIPSA (personal ejecutor, personal de supervisión, personal de control), en la Subdirección de Valoración e Inspección y en las Gerencias del Catastro hablar el mismo lenguaje, uniformando la presentación de los resultados de los inevitables recorridos de contraste que hay que realizar en cada municipio en forma de parcelas afectadas por incidencias y su tipificación.

Para ser sostenibles, cumplir con su función de barrido, y no condicionar los plazos de ventana, los recorridos de contraste deben ser eficientes y lo más rápidos posible. Con un adecuado trabajo en gabinete, el contraste de la cartografía catastral temática con ortofotografías recientes y de resolución apropiada ofrece en general buenos resultados de detección de construcciones omitidas, que permiten acortar la duración de los trabajos de campo en regularización, así como dirigirlos y abaratarlos técnica y económicamente. En algunos casos, disponer de fotografías aéreas oblicuas supone una mejora de información muy significativa respecto de la ortofotografía, puesto que permite visualizar volúmenes y detectar omisiones de construcción en altura, así como intuir la realización de reformas y rehabilitaciones a la vista del estado de conservación de las construcciones. No obstante, la morfología urbanística del municipio puede hacer inservible también la fotografía oblicua, siendo entonces la fotografía de fachada el único método para acercar la realidad inmobiliaria del territorio al despacho de trabajo. Aún así, el trabajo tradicional de catastro in situ, con el que se ha inventariado históricamente todo el parque inmobiliario del país, es también en regularización el mejor método de trabajo para garantizar la mejor descripción catastral de los inmuebles, y por él apuesta la Dirección General del Catastro para la ejecución del proyecto.

Secuencia de ejecución del plan

- Con anterioridad a la apertura de la ventana, la Gerencia competente por ámbito territorial se reúne con los representantes municipales, para informarles del proceso y coordinar sus actuaciones. Las áreas técnicas de las Gerencias diseñan, dirigen y realizan una serie de trabajos previos y complementarios destinados a procurar el mejor resultado posible de la regularización en el municipio, plasman la esencia de sus conocimientos profesionales del territorio en forma de mapa de detección de incidencias y realizan un análisis individualizado del impacto de la regularización, que condiciona definitivamente la inclusión del municipio en la planificación del procedimiento.
- Toda la gestión de la planificación se centraliza en una aplicación informática especializada, que resume en línea las variables fundamentales a considerar en la ponderación de la carga de trabajo asociada a la aplicación del procedimiento en el municipio. En esta misma aplicación informática, se identifica la forma de contacto con todos los agentes involucrados con capacidad de interlocución en relación al proceso (personal técnico y de tramitación en la Gerencia, personal técnico y jurídico de apoyo en Servicios Centrales, personal técnico de supervisión en SEGIPSA, empresa colaboradora de SEGIPSA, personal de contacto en el ayuntamiento).
- En paralelo a la gestión de la planificación, la Subdirección General de Valoración e Inspección encomienda a SEGIPSA la realización de los trabajos de obtención de fotografía de fachada a vía pública de todas las fincas construidas del municipio, de resolución de los errores de cruce entre las bases de datos gráfica y alfanumérica, de identificación de los inmuebles susceptibles de ser objeto del procedimiento de regularización, y de obtención de toda la información relativa a las omisiones del deber de declarar que sirvan a la tramitación de los procedimientos individualizados. SEGIPSA realiza una asignación del encargo a una de sus

empresas colaboradoras, de acuerdo con su capacidad de absorción de trabajo y su implantación territorial. A esta empresa colaboradora se le imparte formación específica en los trabajos, se le facilitan instrucciones normalizadas para su realización, y se le instruye en la comprensión de la información homogeneizada que la Gerencia transmite a través del mapa y del análisis de riesgos.

- Por resolución de la Dirección General del Catastro publicada en el BOE, se determina el plazo en el que el procedimiento de regularización catastral es de aplicación en el municipio.
- Iniciada la ventana, y en el mínimo plazo posible de tiempo, se realizan los trabajos de contraste de las descripciones catastrales con la realidad para identificar los inmuebles susceptibles de ser objeto del procedimiento de regularización catastral. El trabajo de campo (observación, toma de fotografías y medición in situ, desde la vía pública o mediante acceso al interior de fincas) se completa con la información con trascendencia para la formación y el mantenimiento del Catastro que obre en poder de la Dirección General del Catastro, de los respectivos Ayuntamientos, de las entidades gestoras del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, o incluso, de los propios titulares catastrales. Por otro lado, por su visibilidad, estos trabajos se realizan por personal de SEGIPSA debidamente acreditado por la Dirección General del Catastro, con el máximo respeto a los derechos de los ciudadanos, y al amparo de la colaboración que el ayuntamiento presta a la organización.
- El resultado de los trabajos de contraste se plasma en un mapa de incidencias específico de la regula-

rización, escenario territorial de la evolución del plan a partir de ese momento: el mapa de incidencias que se corresponde con el barrido total del municipio y en el que se identifican y tipifican, de forma normalizada, todas las incidencias observadas, sirve a la apertura de los expedientes de regularización catastral y por lo tanto, refleja en el espacio la cuantificación del impacto de la operación en el municipio real (expedientes abiertos) y potencial (omisiones en el Catastro que no son objeto de regularización en tanto no se subsana una causa que lo impide). Este mapa se traslada al ayuntamiento para propiciar su colaboración en la formación de los expedientes, facilitando el acceso a cuanto información disponga sobre las omisiones detectadas.

- Para avalar la regularización de la descripción catastral de los inmuebles afectados por el procedimiento se obtiene el máximo de información relativa a la evidencia de las omisiones y de la máxima calidad posible. Cuando no existen terceros afectados, y se cuenta con toda la información necesaria, el órgano competente procede a comunicar conjuntamente al ciudadano el inicio del procedimiento, la propuesta de regularización catastral, y la liquidación de la tasa de regularización catastral.

La implicación de las entidades locales y colaboradoras y del ciudadano

Tanto la formación como el mantenimiento del Catastro se realizan, en gran medida, a través de la colaboración con distintas administraciones e instituciones. Más allá del deber general de colaboración

entre Administraciones, la implicación de las entidades locales y colaboradoras es una apuesta estratégica del Catastro también en lo que se refiere a regularización: su compromiso en los trabajos previos y complementarios, y la obtención de la máxima colaboración ciudadana posible en las actuaciones del procedimiento, implican la máxima calidad del dato catastral resultante del proceso y garantizan del éxito del plan.

Trabajos previos y complementarios a la regularización

El procedimiento de regularización catastral es una actuación selectiva sobre los inmuebles de cada municipio que cumplan con las condiciones para ser objeto del procedimiento, pero para su correcta aplicación y desarrollo, y mayor garantía de su éxito, las Gerencias del Catastro realizan una serie de trabajos previos y complementarios en los que la participación de las entidades locales y colaboradoras es esencial. Las dos grandes líneas de actuación en este sentido son la mejora de la calidad del dato de titularidad catastral y la reducción de la pendencia en la tramitación de expedientes de alteraciones catastrales:

- Aún a pesar de la evidencia de alteraciones constructivas no declaradas en los inmuebles de titularidad catastral desconocida, la Dirección General del Catastro no inicia el procedimiento de regularización catastral en relación a estos en tanto no se resuelve y conoce el dato, por comprometer la consecución del objetivo de impulso a la recaudación local y por la imposibilidad de repercutir el coste del servicio de regularización catastral. La ayuda que habitualmente prestan las entidades locales y colaboradoras en la identificación de los titulares catastrales desconocidos y en la depuración de

la información asociada a información fiscal es esencial en la ejecución del plan de regularización catastral.

- La discrepancia de la descripción catastral de un inmueble con la realidad no puede ser valorada como consecuencia del incumplimiento de la obligación de declarar ante el Catastro en tanto no se resuelvan los expedientes catastrales pendientes de tramitación que afecten al mismo. Es por ello esencial que el registro de los expedientes de los inmuebles de cada municipio esté plenamente actualizado en el momento del inicio de la ventana de regularización, y que la pendencia de tramitación —si existe— se corrija al máximo, especialmente en lo que se refiere a los inmuebles que resultan susceptibles de regularización en el recorrido de contraste para la detección de omisiones.

Finalmente, el trabajo de contraste de las descripciones catastrales de los inmuebles de un municipio con la realidad debería realizarse partiendo de un mínimo grado de calidad del cruce de las bases de datos gráficas y alfanuméricas. En particular, es importante solventar con anterioridad a su realización la falta de localización en la cartografía parcelaria de fincas que figuran en la base de datos catastral, por cuanto puede conducir al error en la detección de omisiones. Por otro lado, esta detección de omisiones se puede ver enriquecida con la información que las entidades locales y colaboradoras dispongan sobre inmuebles susceptibles de regularización, pero también mejorada en su rendimiento por la identificación de los inmuebles que no pueden ser objeto del procedimiento (para subsanar las causas de discrepancia de las descripciones catastrales con la realidad distintas del incumplimiento de la obligación de declarar por la vía procedimental oportuna).

Colaboración durante la regularización

El acceso a la información que las entidades locales y colaboradoras tienen sobre la actividad inmobiliaria en cada municipio es la mejor garantía de exhaustividad del recorrido de contraste para la detección de omisiones y de calidad del dato descriptivo regularizado, de manera que toda facilidad que se preste al personal ejecutor de los trabajos en este sentido redundará en una mejora proporcional del resultado de la regularización.

Por otro lado, la posible contestación ciudadana a un plan que por su dimensión y carácter resulta tan mediático se puede atemperar con una mejora cualitativa de la información sobre sus características a los ciudadanos, que por su cercanía ellos, sólo puede ofrecer el ayuntamiento. Este procedimiento no goza de las prerrogativas del procedimiento inspector, y la colaboración ciudadana en los trabajos de regularización (posibilitando al personal ejecutor el acceso a la información de trascendencia y la entrada física a las fincas para la toma de datos) y en las actuaciones administrativas (con la aportación de la información requerida, en su caso) reduce significativamente su posible conflictividad o litigiosidad.

Claves para la ejecución del plan

El plan de regularización catastral no es una nueva manera de hacer catastro, y la organización cuenta con la experiencia y la profesionalidad técnica y jurídica de los mejores expertos del Catastro Español, amplios conocedores del territorio y de las circunstancias que rodean la actividad de la construcción.

Lo difícil es ejecutar un plan en 7.595 municipios en menos de cinco ejercicios, con garantías de resultados.

El primero de los riesgos a superar es que el sector empresarial tradicionalmente

empleado para trabajos de catastro tenga la fuerza y el potencial suficiente para acometer los trabajos con la debida calidad, en los plazos previstos.

En el momento de redactar este artículo, la práctica totalidad del sector empresarial activo —119 empresas— trabaja en el modelo de encomienda a SEGIPSA, cerca de un millar de técnicos especializados en trabajos de campo recorren las calles de casi dos mil municipios contrastando las descripciones catastrales con la realidad, y el número de usuarios externos de las aplicaciones catastrales que incorporan diariamente los inmuebles y las alteraciones catastrales a regularizar equivale a más de la cuarta parte del número de empleados públicos del Catastro.

Evidentemente, la coordinación, dirección técnica e impulso de SEGIPSA, a la que las empresas tradicionales deben responder en la misma condición de autoridad a la que han respondido siempre en sus relaciones con el Catastro, es fundamental. Los criterios de actuación y las respuestas a cuestiones técnicas deben emanar de un único responsable, la Dirección General del Catastro, con la rapidez y claridad que requiere un proceso en el que no hay tiempo, ni margen económico en las tarifas de coste, de repetir un trabajo mal hecho. Un trabajo precioso en la elaboración de los expedientes impide realizar el barrido completo del municipio, y de poco sirve el barrido completo del municipio si no se observa la calidad necesaria en la formación de los expedientes. Es esencial transmitir a los últimos ejecutores del plan su naturaleza y objetivo, y dirigir desde el principio sus trabajos, interiorizando el proceso empleado por cada empresa colaboradora, y corrigiendo en el mismo momento en que sea necesario, toda desviación de concepto y de hecho que pueda comprometer el resultado.

El segundo y gran riesgo del plan es que los recursos humanos de la organización

catastral (2.646 empleados públicos en el momento de redactar este artículo, y lamentablemente, decreciendo día a día) tienen que afrontar una ingente cantidad de trabajo —técnico y administrativo— en muy poco tiempo. Y el riesgo, afortunadamente, no es de aptitud o profesionalidad del personal de las Gerencias y de Servicios Centrales, sino de capacidad numérica. Aquí tampoco hay tiempo para repetir tareas: el diseño de ejecución del plan castiga las desviaciones a todos los niveles (técnico, de tramitación, informático), y lógicamente, el impacto de posibles retrasos o errores en los trabajos necesarios para tramitar los expedientes es máximo, y muy perverso, para todas las áreas de la Dirección General del Catastro. Si la planificación para la inclusión de municipios en ventanas es importante, lo es más la programación de las entregas de mapas y expedientes para su control y tramitación administrativa. Es absolutamente imprescindible normalizar el lenguaje técnico, gráfico, documental y alfanumérico de los trabajos del procedimiento, de manera que todos los intervinientes lo empleen sin problemas de interpretación que puedan inducir error alguno en el resultado. Los agentes responsables en cada fase y proceso deben estar perfectamente identificados, y asumir los límites de su participación de

forma coordinada. La documentación asociada a los expedientes debe estar disponible para el personal de tramitación desde el primer momento. Las aplicaciones catastrales deben permitir un trabajo masivo en la generación de expedientes, propuestas y acuerdos. Se debe facilitar al ciudadano la máxima información posible sobre el objeto del procedimiento en el que tiene la condición de interesado, con las mínimas molestias y cargas administrativas para el mismo, evitando en todo lo posible provocarle la molestia de desplazarse a las oficinas territoriales del Catastro para ejercer sus derechos y sus obligaciones.

Y el último riesgo que hay que superar es que este plan vuelva a ser necesario. Es de suponer que después de semejante despliegue, el Catastro esté presente en la conciencia ciudadana con mayor intensidad, pero ello no debe relajar el objetivo estratégico de alcanzar un modelo de inventario autosuficiente, en el que la información fluya naturalmente entre el Catastro, sus entidades colaboradoras y las administraciones e instituciones públicas relacionadas con los inmuebles y sus alteraciones, en el cauce de las técnicas más eficaces y los procedimientos más eficientes para alcanzar la deseada concordancia de los datos catastrales con la realidad inmobiliaria.

