

EL CATASTRO EN LA OPINION PUBLICA

MARIA DOLORES DE LA PUENTE-CAMPANO FERNANDEZ

JEFE DEL SERVICIO DE ESTUDIOS
SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y ESTADISTICA

CUANDO se creó el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en febrero de 1987, una de las tareas que se perfilaba como claramente ineludible, consistía en abordar –y consecuentemente, contrarrestar– el desconocimiento que se intuía tenía la opinión pública sobre la institución catastral. Que la población española conocía (y ahora se sabe que aún conoce) poco y mal el Catastro, era una irrefutable realidad. Pero había que tomar conciencia clara de ello; y aún más: tenían que tomar postura los poderes públicos ante esa realidad, a través del conocimiento previo de la misma.

Si en cualquier conversación puramente coloquial –y aun cuando esa conversación tenga lugar entre interlocutores con un bagaje cultural no necesariamente

escaso–, se introducen cuestiones relacionadas con la Administración e instituciones públicas en general, el grado de desconocimiento resulta bastante acusado. Evidentemente, la noción que hoy se tiene sobre dichos asuntos ya ha superado el tradicional concepto de *ventanilla*. Pero existe una notable desinformación generalizada que, por otra parte, no debe resultar excesivamente extraña, si se tiene en cuenta la secular falta de permeabilidad Administración-administrado.

Con el Catastro se produce un fenómeno añadido, que confiere unos especiales perfiles al desconocimiento existente sobre el mismo: no sólo se ignora casi todo aquello que a él se refiere, sino que la escasa información que el ciudadano *corriente* ha percibido, le ha llegado seriamente intoxicada. En efecto, el Catastro aparece como algo vetusto, inoperante, ligado a una parte un tanto oscura de la historia de España, institución casi con connotaciones de poder fáctico o instrumento de ese poder. En el más aproximado de los casos, se identifica con una decidida pero imprecisa noción fiscal: *es un impuesto, un tributo, ...*; y a mayor precisión, esa identificación se produce con una determinada figura impositiva municipal: la Contribución Territorial Urbana y/o Rústica y Pecuaria.

No estaría de más hacer un paréntesis para precisar que se ha mencionado expresamente a la opinión **pública**, denominándola así con la intención de subrayar que dicha opinión está constituida por la ciudadanía cuando expresa su parecer sobre las cuestiones de cualquier relevancia que interesan o afectan a una sociedad. Y, precisamente, el contenido de este artículo pretende contribuir a la información de esa opinión, que será tanto más valiosa para quienes tienen capacidad de decisión desde el poder público, cuanto más y mejor sepa sobre las cuestiones que le afectan, pudiendo así desempeñar el inestimable papel que, en las sociedades democráticas modernas, representa una opinión suficientemente documentada.

LA MODERNIZACION DEL CATASTRO: DIFUSION Y DIVULGACION.



Al Centro se le plantean muchos retos específicos, pero todos ellos confluyen y forman parte de una expresión que los identifica y sintetiza: la modernización del Catastro. Parte importante de esa labor modernizadora está constituida por la difusión y divulgación entre los miembros de la sociedad a la que sirve, de qué es y para qué se utiliza un Catastro. Y se difundirá y divulgará mejor esa información, cuanto más y mejor se conozcan los perfiles de la realidad sobre la que se opera y cuanto mejor sepa la institución catastral lo que los demás saben de ella.

En ese orden de cosas, conviene recordar previamente algunas cuestiones que a buen seguro pueden contribuir a centrar el tema.

La Institución Catastral

El mencionado mes de febrero de 1987, el Centro recogió unas funciones todavía mal definidas y muy dispersas, aunque desde 1978 ya estaban constitucionalmente sentadas las condiciones objetivas para la implantación y desarrollo de un Catastro acorde con las necesidades de una sociedad moderna. Durante la década que media entre uno y otro año, el Catastro ha tenido que encontrar una identidad y un significado perdido, abordar un proceso de independización desde antiguos conceptos y estructuras y, además, plasmarlo administrativamente. Ahora, cuando el proceso cristaliza, es el momento de informar a la sociedad sobre lo sucedido, para que alcance a entender lo que se está haciendo y de qué forma se hace. Y hay que decir las cosas de una manera especialmente intensa y selectiva. Porque el Catastro es, seguramente, la institución que ha sufrido una de las transformaciones más radicales

en los últimos años. Y porque informar sobre el Catastro es hablar de algo que no sólo se desconoce en gran medida, sino que además, lo poco que se sabe adolece de connotaciones generalmente no muy buenas. Ante dicha situación, el Centro se ha planteado la oportunidad de indagar sobre cuál es el grado y el modo de conocimiento que los distintos sectores sociales tienen respecto al Catastro. Esto se ha traducido en la realización de un estudio serio, fiable y lo más amplio posible, sobre ese grado de conocimiento. Estudio que se concreta en **una encuesta** realizada por una empresa especializada, cuyos contenidos sobrepasan los puramente catastrales para incidir en cuestiones íntimamente relacionadas con ellas. Entre esas cuestiones predominan, ciertamente, las de carácter fiscal, pero es que constituyen una de las preocupaciones básicas de la sociedad y conforman una de las utilidades catastrales de considerable peso específico.

Se afirmaba con anterioridad la conveniencia de puntualizar algunas referencias antes de proceder a la descripción de lo que la encuesta ha deparado, pues, a buen seguro, se contribuirá con ello a que el lector centre e ilustre en mayor medida sus resultados. Se trata de un relato apresurado que haga más asequible la interpretación de lo cerca o lejos de la realidad que se sitúa el conocimiento ciudadano, según lo que depara el resultado del estudio cuando ese resultado se pone en relación con lo que hoy es el Catastro. Cosas que se habrán dicho repetidas veces en no pocos sitios, pero cuya síntesis servirá como punto de referencia.

Historia breve de una evolución reciente

Desde la Ley de 1906 que implantó en España el Catastro Parcelario con la finalidad de servir de base a

SE EVIDENCIA LA NECESIDAD DE PUESTA AL DÍA DE LOS CATASTROS RUSTICO Y URBANO.



DEFINICIÓN DE CATASTRO. SEGUN LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.

catastro. (Del ital. *catastro*, y éste del lat. **capitastrum*, de *caput*, -*itis*, cabeza.) m. **Contribución real que pagaban nobles y plebeyos, y se imponía sobre todas las rentas fijas y posesiones que produjeran frutos anuales, fijos o eventuales; como censos, hierbas, bellotas, molinos, casas, ganados, etc. || 2. Censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas.**

la Contribución Territorial (hoy IBI), tributo que por entonces era la principal fuente de ingresos de las Haciendas, la finalidad fiscal ha condicionado al Catastro durante mucho tiempo.

En este tiempo, el Catastro ha pasado de ser un instrumento fiscal de la Hacienda Estatal a serlo de las Haciendas Locales y cada día emergían con mayor fuerza otras funciones y valores del mismo. Podría decirse que el Catastro se estaba convirtiendo en multifuncional y había que hacerlo polivalente, a través de las fórmulas jurídico-administrativas que reflejaran este proceso y la nueva realidad. Y además también debía de prestar una buena base tributaria a los Ayuntamientos, que actuaban sobre un censo incompleto y una inexacta valoración de los bienes inmuebles. Es decir, sobre unos deficientes catastros rústicos y urbanos. Los Ayuntamientos reclamaron una urgente revisión del Catastro Nacional, con fines tributarios, sí, pero, al fin y al cabo, lo que con ello se evidenciaba era la necesidad de su puesta al día. La consecuencia inmediata fue la creación (en 1979) de los Consorcios (luego Gerencias) para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales.

De esta situación emerge una idea que se va imponiendo: la necesidad de un Catastro Nacional gestionado por un único organismo administrativo de carácter estatal. Así se crea en 1985 el Centro de Gestión (aún no Catastral) y Cooperación Tributaria, hasta que en 1987 la adopción de dicho adjetivo significa el principio del fin de una historia plagada de ineficacias, lentitudes y distorsiones conceptuales. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales viene a corroborar y consagrar todo el proceso, cerrando esta reciente historia.

Pero no sería adecuado pasar la página en el camino hacia los resultados de la encuesta sin recordar otras decisivas utilidades del Catastro.

Otras utilidades catastrales

La idea de un Catastro único nacional presta también un claro servicio al concepto de *justicia tributaria*. Porque, con él, se cuenta con una base homogénea sobre la que actuar; además, porque las Contribuciones Territoriales, aún conservando una significativa importancia en el ámbito municipal, no tienen la misma relevancia en los modernos y complejos sistemas tributarios, donde los bienes inmuebles participan en no pocas figuras impositivas de índole estatal.

Tampoco se agotan aquí las aportaciones del Catastro, ya que hay otras a tener en cuenta y no menos decisivas: tal es el caso de la *seguridad jurídica*. Un complejo mercado inmobiliario como el actual, está expuesto a múltiples distorsiones y el simple hecho de que *el ciudadano tenga acceso* al banco de datos que es el Catastro, significa en sí mismo una indudable garantía de seguridad jurídica, aunque no sea más que por permitirle conocer el objeto, valoración y titular, de la transacción inmobiliaria.

Queda, por último, dejar constancia de que ese *banco de datos catastrales*, es valioso por sí solo, como muestra del valor de una información exhaustiva. Además dicho *inventario* contribuye a que las distintas Administraciones Públicas y orienten adecuadamente su gestión e inversiones, y aporta también una estimable colaboración al sector privado: por ejemplo, una acertada estrategia empresarial, puede precisar una información que, de otro modo que no sea a través del Catastro, resultaría costosa y difícil de obtener.

Este es, en definitiva, el pasado reciente y la realidad inmediata del Catastro en España; de ser el instrumento de la principal fuente de ingresos del Estado por la vía de las Contribuciones Territoriales (primero sobre la propiedad de la tierra y luego también sobre la propiedad urbana), ha pasado a representar un valor fiscal de mayor relevancia municipal para convertirse, además, en instrumento de justicia tributaria, seguridad jurídica y banco de datos básico en la adopción de decisiones por el sector público y privado.

La lectura de lo hasta aquí expuesto, permitirá valorar mejor el cuánto y el cómo de lo que la gente sabe sobre todas estas cuestiones, así como el estado de opinión que existe respecto a ellas en general y respecto al Catastro en particular. Grado de conocimiento y estado de opinión que se plasma en los datos de la encuesta cuyos resultados se describen acto seguido.

Conocimiento y Opinión: La Encuesta

Una de las ideas que impulsa la modernización del Catastro y la reorganización del Centro es que la actualización de la institución catastral se ha convertido en un instrumento decisivo para alcanzar una mayor justicia fiscal. Porque a través del Catastro se sabe de quién son las cosas y cuántas y cuáles son de cada uno,

además de dónde se ubican y cuánto valen, aparte de cómo se puede planificar el desarrollo en el espacio de múltiples actividades económicas.

Estas expresiones constituyen el marco adecuado y punto de referencia preciso para introducir el alcance de este estudio de investigación y explicar por qué rebasa las cuestiones puramente catastrales. En efecto, la investigación, al cumplir sus objetivos específicos, se ha encontrado con un amplio espacio ocupado por las preocupaciones e interrogantes de la población española; su actitud en definitiva, frente al sistema tributario y el papel que en el mismo representan el valor de los inmuebles y las figuras impositivas que gravan la propiedad de dichos bienes. Ello ha motivado que los objetivos iniciales centrados en la imagen del Catastro se hayan ampliado a un conjunto de cuestiones muy sentidas actualmente por la población española y que tras el contenido concreto de cada una de ellas, todas giran en torno a la conciencia y presión fiscal y la distribución de la carga tributaria; actitudes o sensaciones éstas que afloran continuamente, matizando las respuestas de los encuestados sean del orden que fueren.

Desde el punto de vista metodológico, se han utilizado técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas. A pesar de un cierto desequilibrio entre ambas técnicas (debido al reducido número de grupos de discusión y entrevistas cualitativas) los resultados finales se pueden considerar suficientemente representativos. No obstante, la estructura y contenidos del cuestionario han sido percibidos, por los encuestados, como relativamente difíciles y densos. Esta encuesta se organiza, pues, en torno a tres metodologías: análisis sintetizado de la investigación cualitativa, análisis pormenorizado de la investigación cuantitativa y síntesis de los temas principales que surgen de los trabajos cualitativos y cuantitativos. Finalmente se proponen unas conclusiones.

A través del cuestionario diseñado para esta investigación, se manifiestan permanentemente preocupaciones/ideas-fuerza de la población encuestada, por lo que, al analizar las respuestas, se diferencia entre niveles de conocimiento y niveles de opinión que aparecen matizando continuamente las cifras.

Ante todo lo expuesto, y por ello mismo, las respuestas se han agrupado y analizado también en torno a tres bloques temáticos:

- a) temas de carácter general;
- b) temas de conocimiento y valoración de los diferentes niveles de la Administración, gestión de los ingresos y gastos y la Administración Local;
- c) temas específicos del Catastro, valor catastral y CGCCT.

a) Temas generales

Se trata de saber el grado de conocimiento y aceptación que manifiesta la sociedad, de la importancia de

recaudar impuestos para proveer determinados servicios en beneficio de la comunidad. Es lo que se definiría como grado de conciencia fiscal, que se manifiesta estrechamente vinculado con lo que el ciudadano percibe respecto al monto global de los impuestos —es decir, la presión fiscal— y respecto a la distribución de la carga tributaria, esto es, la justicia fiscal. El análisis de este bloque temático se efectúa a través de una serie de cuestiones tales como *la relación impuestos-servicios* que constituye la más general de todas ellas y respecto a cuál puede concluirse que la mayoría de la gente sabe que los servicios públicos dependen de la recaudación por impuestos. Pero no se percibe una relación directa entre estos últimos y la calidad y cantidad de servicios, pues un 68,9 por 100 responde que un incremento en los impuestos, no mejora necesariamente los servicios. Esto denota una actitud excéptica, cuyo análisis rebasaría con mucho el marco de este estudio y que se agudiza en el caso de nivel educativo alto, directivos y profesiones liberales.

En cuanto a la *actitud frente a los ingresos públicos* en este caso es más pasiva; es más de acatamiento que de aceptación. Se percibe una sensación de excesiva carga tributaria, una actitud de pasividad y de lamento que sólo se vuelve activa cuando se solicita opinión sobre la distribución de esa carga tributaria. Y es que el punto de inflexión entre la aceptación y el rechazo que hay en las respuestas, viene claramente determinado según se trate del impuesto que *personalmente se paga* o el que *otros debieran pagar*. Esto es así hasta el

EL CATASTRO QUIERE SABER LO QUE LOS DEMAS SABEN DE EL.



ES IMPORTANTES SABER EL GRADO DE CONOCIMIENTO Y ACEPTACIÓN DE LA SOCIEDAD SOBRE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS COMO MEDIO PARA PROVEER DE DETERMINADOS SERVICIOS A LA COMUNIDAD.



punto de que el convencimiento o creencia de que no todos los ciudadanos pagan proporcionalmente a sus ingresos, condiciona el mayor o menor rechazo-aceptación cuando se pregunta por los diferentes tipos de impuestos. Así, el Impuesto sobre Capital y Sociedades es el de mayor aceptación y menor rechazo, con un 51,1 por 100 de apoyo para que se pague, seguido por el Impuesto sobre la Propiedad y el Patrimonio. El de menor aceptación y mayor rechazo a la hora de hacerlo efectivo es el Impuesto sobre el Trabajo y la Renta. De manera similar, cuando la pregunta se refiere a aumentar, mantener o disminuir cada impuesto, la opinión mayoritaria se pronuncia por disminuir los Impuestos sobre el Trabajo y aumentar o mantener el Impuesto sobre Negocios y Patrimonio.

Se llega así a los *Impuestos sobre la Propiedad*, que cuando se comparan con otros aflora con mayor nitidez en las respuestas la sensación de excesiva carga tributaria. Se siente mayor presión en la propiedad urbana, pero ello no es obstáculo para que los encuestados opinen que resulta necesario gravar más esta propiedad que la rústica (sólo el 3,7 por 100 estima que debieran ser más altos que sobre la urbana). Esto puede ser interpretado como la existencia de una clara preocupación e interés por la especulación inmobiliaria, que es rechazada por casi toda la población, y no sólo por razones éticas, sino por su efecto distorsionador de los precios de mercado. Esta actitud emerge patentemente en el apoyo mayoritario que se da a la lucha contra el *fraude fiscal*, aunque persiste el excepticismo de base (denotado ya en otras cuestiones) cuando se alude a la eficacia de dicha lucha. Además, las respuestas en cuanto a los medios para atajar el fraude son cautelosas. En efecto, el mayor énfasis se pone en medidas de control tales como la inspección tributaria y campañas de información seguido de sanciones económicas, y sólo en última instancia, privación de la libertad. La sensación de la población es, en suma, que la mayoría

de las personas que caen en el fraude (aunque el monto económico sea pequeño) lo hacen por ignorancia y que un porcentaje menor de ciudadanos (aunque el monto aquí sea mayor) lo hace deliberadamente.

Conocido y aceptado que los servicios públicos dependen de la recaudación por impuestos, la *actitud frente al gasto público* se analiza a través de una serie de preguntas con el fin de detectar las opiniones respecto a su uso y distribución.

Lo primero que se percibe en las respuestas es una sensación de distanciamiento entre los problemas inmediatos que la gente tiene y las decisiones de asignación de recursos que se considera se toman *desde arriba*. Pero aún con esta sensación general, la mayoría se nuestra partidaria de incrementar las inversiones en todos los servicios, excepto en los de defensa siendo abrumador el apoyo para los servicios de tipo bienestar, lo que conforma un patrón de opinión pública similar a otros países europeos: así, se debe gastar más en atención médica, enseñanza y pensiones, por ese orden, destacando luego el estímulo al empleo. Respecto a este último, resulta interesante detectar que la población no identifica invertir más en empleo con incrementar el subsidio al paro, pues la mayoría prefiere tener un trabajo que percibir un subsidio. Además, las inversiones de estímulo al empleo se perciben como un efecto dinamizador de la economía, que va más allá de la simple creación de puestos de trabajo. Otros servicios que aparecen con una significativa opinión de aumentar-mantener inversiones, son los de seguridad ciudadana, *sin que signifique mayor control policial*, investigación, y servicios municipales, aparte de las ya clásicas inversiones en ferrocarriles y carreteras. La actitud frente al gasto público no denota, en general, diferencias de consenso según se considere edad, sexo, estatus, nivel educativo u ocupación, puesto que hay un acuerdo casi unánime.

Y, por último, respecto al nivel de confianza en la

Administración, se observa una preocupación entre la población por el excesivo crecimiento de lo que denominan *estructura política* y su distanciamiento de los problemas inmediatos; apareciendo la Administración, sobre todo la Central, como acaparadora de recursos no suficientemente contraprestados.

b) Conocimiento y valoración de la Administración, y gestión de la Administración Local.

Conocido cómo ve la gente la recaudación por impuestos y el empleo de ese dinero, el paso siguiente, por lógica, conduce a conocer cómo se percibe la gestión de las distintas Administraciones públicas. Resulta significativo el grado de desconocimiento, producto en general de la despreocupación. No obstante *como mejor gestora del dinero recaudado por impuestos, figura la Administración Local* (el 39,7 por 100) seguida de la Autónoma (el 18,9 por 100) y Central (el 16,2 por 100). Esta preferencia por el Ayuntamiento enlaza con la ya expuesta sensación de alejamiento de la Administración respecto a los problemas inmediatos de la población. Es decir, que este tipo de Administración, la Local, permite una relación más directa y personalizada con el ciudadano, lo que viene a confirmar que hay una relación condicionante entre la distancia, tanto geográfica como psicológica, de cada ciudadano y el conocimiento y valoración que éste tiene de los diferentes niveles de la Administración *o lo que es lo mismo: la distancia del individuo respecto a la Administración es condición determinante de su opinión*. Resulta revelador en este orden de cosas el mapa de las preferencias regionales, que se detalla en el Cuadro 1 y el Gráfico 1. La lectura de ambos depara unos resultados que en principio parecen tener relación con la densidad y tamaño de los municipios de cada área, el mayor o menor sentimiento autonomista de las regiones, la particular eficacia en la gestión de cada administración en cada zona y la relación entre zonas deprimidas y recursos provenientes de la Administración Central.

Se llega así a la actitud ante *la administración de los impuestos sobre la propiedad*, específicamente la inmueble.

Si se pregunta *quién administra estos impuestos*, el 50,8 por 100 lo sabe, aunque, a la hora de identificar un organismo gestor de los mismos, las opiniones de los que dicen saberlo se dispersan sensiblemente: el 52,4 por 100 lo identifica con el Ayuntamiento, el 37,5 por 100 con la Administración Central y sólo el 8,4 por 100 opina que la Autónoma.

Esa identificación con los Ayuntamientos de la administración de los impuestos sobre la propiedad, enlaza con el conocimiento efectivo que tiene la gente de cómo se financian los mismos. Conocimiento éste en el que cabría resaltar un dato y una curiosidad. El primero se refiere a que los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana ocupa el tercer lugar como fuente de financiación con un 14,6 por 100 y la curiosidad estriba

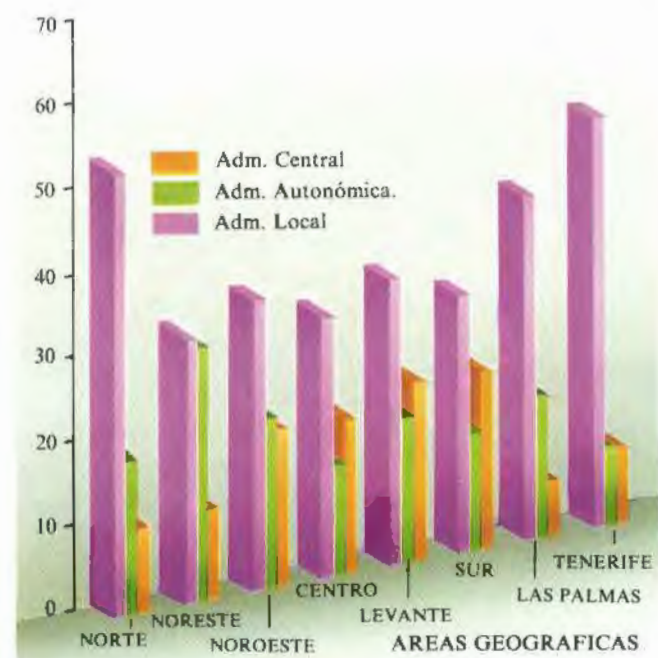
en que la población conoce que las subvenciones son una fuente de financiación local.

En este grupo de cuestiones, la información que más nos acerca al conocimiento del Catastro se recoge a través de la pregunta *quién realiza la valoración de las propiedades*, a lo que responde la mayoría que los Ayuntamientos seguido del Estado y sólo un escasísimo porcentaje lo atribuye a las Autonomías, casi tantos como los que creen que la valoración la efectúan los mismos propietarios. El grado de desinformación pues es acusado.

Veamos entonces el *grado de conocimiento existente sobre la Contribución Territorial* respecto a la que un 60 por 100 dice saber lo que es y en efecto el 91,3 por 100 contesta correctamente. Si nos detenemos en la actitud concreta en cuanto a los *impuestos sobre pisos y locales* existe una acusada tendencia a considerarlos justos, pero matizan que debiera recaudarse más por otro tipo de impuestos. Se llega así al tercer y definitivo bloque temático.

CUADRO 1. PREFERENCIAS REGIONALES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS POR IMPUESTOS.

	Administración Local	Administración Autónoma	Administración Central
Norte	52,1	17,1	9,7
Noreste	32,0	29,9	11,4
Noroeste	35,0	21,8	19,2
Centro	31,5	13,1	18,5
Levante	33,8	17,2	21,3
Sur	31,1	14,4	22,9
Las Palmas	41,2	17,6	7,8
Tenerife	49,0	10,2	10,2



EL 52,4% DEL PÚBLICO OPINA QUE SON LOS AYUNTAMIENTOS QUIENES ADMINISTRAN LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD.



c) Conocimiento del Catastro, valor catastral y Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

Como introducción, conviene aclarar algunos aspectos generales: el nivel de desinformación respecto a estos temas es mayor, en unos casos o más confuso, en otros que el encontrado en los demás bloques temáticos y se tiende a concentrar en grupos de bajo nivel educativo, edad avanzada, mujeres, empleo no cualificado y, sorprendentemente, a veces la confusión cruza la totalidad de los grupos sociales. También se observa un gran peso de juicios de valor del orden de *creencias*. Y, por último, los encuestados no diferencian bien las fronteras entre Catastro y Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria o Catastro y Registro, lo que no es así en el caso del valor catastral. En efecto, si se pregunta por las finalidades del Registro, se cree que la función principal es legalizar la propiedad. Pero cuando se puntualiza, el 83,5 por 100 no diferencia claramente entre Catastro y Registro, confusión en cuya base hay en la mente de los encuestados una cierta dualidad de funciones en cuanto a la titularidad de las propiedades.

Conocimiento del Catastro

Se trata de responder simplemente si se sabe qué es el Catastro y lo primero que salta a la vista es la cifra de un 41,7 por 100 que no sabe o no contesta. Pero, haciendo abstracción de este significativo porcentaje, se puede afirmar que la idea sobre sus funciones es relativamente correcta: bien una base para establecer impuestos, o un *registro* de la propiedad. Curiosamente para un 4,9 por 100 es una entidad donde adquirir in-

formación; pero se considera además que es un *medio de control* sobre el ciudadano. Algunos creen que es una ordenación y medida de las tierras.

Si se les presenta a los encuestados una gama de posibilidades ya dadas sobre *qué es el Catastro*, la cuarta parte no contesta, el 58,7 por 100 se inclina por la respuesta un *inventario de propiedades inmuebles* y un 16,9 por 100 señalan que un impuesto. Pero la respuesta viene prefijada. Los grupos que mejor encuadran lo que es el Catastro son hombres, edades entre 30 y 44 años, con estudios superiores, directivos, profesiones liberales y empresarios, de la zona noroeste y noreste.

La imagen que se tiene del Catastro se reparte entre quienes lo ven como una institución en proceso de actualización, los que la encuentran desfasada, incluso *del siglo pasado* y sólo un 12,2 por 100 que la considera una institución moderna, cada día más útil.

Puede balancearse que un 40 por 100 de la población tiene una imagen positiva mientras que el 30,8 por 100 considera al Catastro desfasado y reconocen la necesidad de su actualización.

Gestión y funciones del Catastro

Se identifica la gestión catastral con el Ayuntamiento (el 32,7 por 100), con el Ministerio de Hacienda (25,5 por 100), con la Administración Autonómica (4,4 por 100), con el Ministerio de Agricultura (2 por 100) y con el Ministerio de Administraciones Públicas (8,5 por 100). El conocimiento del Centro es confuso. Muy pocas personas lo han utilizado alguna vez y el 72 por 100 no lo ha utilizado nunca. Entre quienes lo han utilizado alguna vez, el 25,7 por 100 son propietarios de inmuebles.

Sin embargo, en cuanto se pregunta sobre *el tipo de información que se demandaría al Catastro*, las respuestas se ordenan del modo siguiente: desde un 61,1 por 100 que opina que demandaría la valoración de una finca, a información sobre el valor de la propiedad, establecer los límites municipales de una finca, acreditar titularidad, información sobre cargas tributarias, garantía del valor de una propiedad, posibilidad de edificar, hipotecas sobre la propiedad, hasta tipos de cultivo, etc. Lo que, curiosamente, hace coincidir bastante la información que se demandaría al Catastro con sus funciones efectivas e indica que éstas se identifican con todo aquello que se relaciona con la valoración de propiedades, sus límites municipales y titularidad, identificándose más en el medio urbano las funciones de valoración y en el medio rural las de regulación de límites y titularidad. Existe pues una *alta valoración de fondo a las funciones informativas del catastro*. Otro dato a tener en cuenta es que el 21,7 por 100 de personas no ven en el Catastro una función hacendística, pero en realidad lo que no ven es una relación directa entre el Catastro y los impuestos, y cómo funciona esa relación.

En cuanto al *tipo de propiedades que recoge el Catastro*, opina un 45 por 100, que todos los inmuebles y un 27,3 por 100, que todas las tierras y fincas privadas. Aquí existe una vinculación directa de la respuesta al tipo de actividad económica y el medio ambiente en que los encuestados la ejercen.

En cuanto a la valoración de la *calidad de los servicios del Catastro*, la tendencia general es evitar calificativos rotundos o definitivos. No se observa en conjunto una opinión claramente negativa. Esta opinión negativa es más nítida en cuestiones como la coordinación/descoordinación y la rapidez/lentitud de los servicios; también aparece respecto a la relación valor catastral/valor de mercado y las lindes en el sector rural. No obstante, puede establecerse un 40 por 100 de imagen positiva y un 30 por 100 negativa, pues las respuestas en este apartado contienen múltiples matices, que *darían lugar a otros tantos análisis*.

El valor catastral, la revisión y sus implicaciones

Es este subbloque temático el que presenta mayores dificultades de estudio, pues las respuestas se manifiestan con cierto recelo. Ese recelo se interpreta como la sensación que pudieran causar ciertas preguntas de llevar una relativa implicación tributaria encubierta para el encuestado. Destacan las personas que no saben o no contestan.

Respecto al *conocimiento del valor catastral*, el Cuadro 2 muestra el orden prioritario dado por los encuestados a lo que es, en el que, aparte de quienes lo conocen efectivamente en su faceta tributaria, un elevado porcentaje demuestra no saberlo: y ese desconocimiento no afecta más a los grupos que muestran mayor nivel

CUADRO 2. QUE ES EL VALOR CATASTRAL.

1. Valor para fijar impuestos	46,1%
2. Valor mínimo inmueble (por debajo del cual no es- crituran)	15,0%
3. Sistema tasación/no afecta a ciudadanos	7,1%
4. Otra definición	1,2%
5. Ns/Ne	30,6%

de desinformación a lo largo de todo el cuestionario, sino a otros como mandos y técnicos medios y empresarios.

Cuando se establece la *relación valor catastral - valor de mercado* se destapa uno de los mayores niveles de ignorancia a lo largo de toda la encuesta, quizás porque se considera la pregunta comprometedora. Pero lo cierto es que los que no saben o no contestan son un 49,6 por 100, igual que cuando se pregunta a quién beneficia la diferencia entre uno y otro valor: lo identifican con los propietarios de grandes locales y pisos de lujo, o con Hacienda, o los propietarios en general e incluso con los Ayuntamientos, siendo las respuestas *a todos y a ninguno* poco significativas. Lo sustantivo de las respuestas es que la población identifica la diferencia entre valor catastral y de mercado como aspecto clave de la especulación y circulación de dinero negro.

La *incidencia del valor catastral en los distintos impuestos* se identifica por el contrario, bastante acertadamente: la mayoría indica que incide en la Contribución Territorial y en el Impuesto sobre el Patrimonio. Pero si se pregunta cómo actúa el valor de la propiedad inmobiliaria en la determinación de la cuantía del impuesto, el 60,3 por 100 no contesta, lo que muestra un alto nivel de desinformación: desorientación ésta, que se manifiesta tanto en cuanto a la determinación de los tipos impositivos, como en cuanto a quiénes son los responsables de definir los valores y realizar la gestión de los mismos. Pues, en general, la población responde no encontrar diferencias entre el valor de los inmuebles y los impuestos por ese valor. Precisamente respecto a *quién fija el valor catastral* a efectos tributarios, los encuestados descartan taxativamente a las Comunidades Autónomas y a los propietarios, pero, inmediatamente, surge la confusión cuando hay que determinar quién lo hace si los Ayuntamientos o el Estado. Lo mismo sucede sobre quién fija los tipos impositivos. No obstante la población opina que existe una relación entre valor catastral e incremento o disminución de los impuestos (más en el caso de que suba dicho valor que en el de que baje). Y además se considera conveniente que el valor catastral coincida con los valores de mercado, pero no tienen en general una opinión clara respecto a la conveniencia de utilizar este valor como referencia para fijar los tipos impositivos.

En cualquier caso se prefiere que los tipos impositivos sobre bienes inmuebles sean bajos y que el valor catastral coincida con el del mercado, lo que puede interpretarse como un deseo de claridad en los sistemas

impositivos y de una mayor equidad en la distribución de la carga tributaria.

En cuanto a la *revisión del Catastro* la gran mayoría *no sabe o no contesta* o no recuerda cuándo se realizó la última (67,8 por 100). Esta idea o recuerdo es muy subjetiva y se relaciona directamente con la experiencia particular, viéndose la revisión como algo más actual en sectores urbanos y más antigua en ambientes rurales. Las personas que no saben cuál es el objetivo de la revisión, alcanzan un 41,2 por 100 y se corresponden con los grupos sociales que declaran no saber cuándo se hizo la última. No obstante se cree que su objetivo es la legalización de las propiedades, o bien un control para los impuestos o una revalorización de las propiedades.

Existe en general una valoración positiva de la revisión en cuanto a su contribución a la justicia fiscal, pues para un 56,7 por 100 supone una *mejora* en la igualdad ante el fisco aunque algunos creen que la *empeorará, pues supondrá un incremento de los impuestos*. La opinión positiva se basa —y aparece otra vez dicho elemento— en que sea un instrumento de lucha contra la especulación y el *dinero negro*, siempre que no incremente excesivamente la presión fiscal. En la opinión negativa aparece de nuevo el secular pesimismo y desconfianza respecto a la viabilidad de controlar la especulación y el fraude, así como el fatalismo, ya presente en otras respuestas, de que *siempre se tendrá que pagar más*. Existen pues bases positivas pero condicionadas por las preocupaciones en torno a la presión y justicia fiscal.

Por último, en cuanto al conocimiento del Centro, ya se mencionó lo confuso que es, y que, aunque *se le demandarían* servicios adecuados a sus funciones, éstas no se identifican concretamente como tales. La valoración que de él se hace es sin embargo más positiva que negativa, aunque la interpretación de las respuestas tiene la gran limitación del escaso porcentaje de personas que ha utilizado sus servicios. Si, para una más próxima identificación, se muestra a los encuestadores el logotipo que representa al Centro, les sugiere en efecto un organismo público, pero también una institución bancaria, un juego, o un producto comercial.

Una vez identificado el mismo, el 30,3 por 100 no lo considera adecuado, pero para el 40,8 por 100 sí lo es, y un 40,8 por 100 no responde. Los colores verde y marrón sugieren naturaleza y casas pero en este caso tampoco responden entre el 43 y 49 por 100.

Conclusiones

Resulta evidente que no se ha evitado la quizás abrumadora proliferación de aspectos concretos en todas las cuestiones; no se han evitado deliberadamente en un afán por *agotar* las curiosidades que a lo largo de la lectura pueden haber surgido y porque se intenta que tal profusión de datos contribuya a enriquecer en algu-

na medida el ambicioso proyecto de información y divulgación trazado por la institución catastral. Todo ello, por supuesto, sin que se pretenda establecer el carácter definitivo de los resultados y sin perjuicio de ulteriores estudios.

Así, pues, siguiendo la metodología del estudio, *las conclusiones* en un primer esfuerzo de síntesis podrían ser:

- Que el Catastro y CGCCT resultan poco conocidos y utilizados, pero sus funciones son mejor identificadas a través de lo que se *le demandaría*. Su valoración es más positiva que negativa.

- El desarrollo de una adecuada conciencia fiscal está obstaculizada por un elevado grado de subjetivismo, que se manifiesta a través de la expresión de un excepticismo o fatalismo, sobre todo respecto a la igualdad tributaria y la sentida como intensa presión fiscal.

- La justicia fiscal es un factor determinante de aparición continua en las respuestas, encontrando su máximo exponente en el rechazo de la especulación y el fraude fiscal.

- El estado se percibe como acaparador de recursos no bien contraprestados. Se prefiere la aplicación del gasto público en servicios sociales y se le reconoce como dinamizador de la economía.

- Preocupa el distanciamiento de la *estructura política* respecto a los problemas inmediatos de la sociedad, y, por consecuencia, la Administración Local es la que mejor se valora su gestión.

- Hay una percepción bastante correcta respecto a la financiación y utilización de recursos en el ámbito local, pero la desinformación es muy elevada cuando se trata de cómo opera cada impuesto.

- Sin embargo, el valor catastral es relativamente conocido, en el sentido de que sirve para fijar los impuestos sobre la propiedad, no así en lo que se refiere a los métodos de su valoración. Tampoco se identifican a quienes efectúan esas valoraciones ni cómo funcionan los tipos impositivos.

- La actualización de los valores catastrales cuenta con simpatía en relación con el fraude fiscal, pero existe gran preocupación en cuanto a que suponga un incremento de los impuestos. Referente a los tipos impositivos, se aspira a que disminuyan los que gravan trabajo y consumo y que aumenten todos aquellos que sirvan para alcanzar una mayor justicia fiscal.

Lo que se percibe es que la gente aspira a una *claridad, simplicidad e igualdad* en el trato de todo lo que se refiere a la tributación.

Los resultados que proporciona la investigación sugieren un ambiente apropiado para la actuación de campañas de información sobre todo respecto al proceso de actualización del Catastro y la proyección de una imagen del Centro que potencie todas sus posibilidades como banco de datos e inventario de bienes inmuebles; en definitiva lo que se pone de manifiesto es la oportunidad de divulgar su polivalente faceta informativa.