

DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL URBANA AL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

LUIS MEDIR HUERTAS

ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE PALAFRUGELL

NO debe ser, seguramente, una coincidencia el hecho de que al escribir sobre el enorme trayecto que va de la CTU, tal como la encontramos los Ayuntamientos en 1979, hasta el IBI que hemos empezado a aplicar en 1990, se esté escribiendo, de hecho sobre el largo, exageradamente largo, proceso de institucionalización de la Administración Local Española.

Aun a riesgo de parecer una digresión, debe recordarse forzosamente este largo camino, tan dilatado en el tiempo, puesto que seguramente el resultado final del IBI habría sido otro si en la España posfranquista las Administraciones Locales hubiéramos desempeñado un papel distinto del que se nos ha asignado.

El hilo conductor de la política local de los partidos políticos españoles con responsabilidades de gobierno, tanto en el Gobierno Central como en las Comunidades Autónomas (incluidos los partidos llamados nacionalistas), no es otro que el del aplazamiento constante de la resolución de los grandes temas locales. Tarde y a desgana parece haber sido el lema.

Sólo bajo este prisma pueden comprenderse el inicial *atraso* hasta 1979 de la primera convocatoria de elecciones locales, la gran demora en aprobar la nueva Ley Regulado-

ra de las Bases del Régimen Local (esperada hasta 1985, casi seis años después de las elecciones de 1979) y el más largo parto de la Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales, parcial e infructuosamente parcheada hasta la fecha por una variopinta normativa que, en alguno de sus contenidos, mereció la anulación del Tribunal Constitucional.

Esta apatía municipalista de los partidos políticos cuando llegan a los respectivos gobiernos tiene causas que no deben analizarse, ni tan solo enumerarse, en un artículo cuyo objetivo es tan solo dar una visión municipal y municipalista sobre el IBI, pero tiene unos efectos que enmarcan, condicionan, la vida municipal.

Desde la escasa sensibilidad renovadora en aspectos esenciales —por ejemplo, el obligado ejercicio de funambulismo administrativo de aquellos Entes Locales que pretenden intervenir activamente en la estructura económica de su ámbito territorial— hasta el eclecticismo que ha imperado en el tema de las haciendas locales, los municipios es-

A estas alturas, es evidente que el IBI se ha configurado en líneas generales como la primera línea de la fiscalidad municipal. (Oleo de Arcadio Orpè.)



pañoles somos los terceros en discordia, casi en posición de oyentes de lo que Gobierno Central y Comunidades Autónomas tengan a bien organizar y decidir.

Centrados en el tema de los impuestos sobre la propiedad, un sencillo ejemplo ilustra hasta qué punto podía haberse optado por una línea distinta de la actual a la hora de situar a los Ayuntamientos en el entramado institucional español: en EEUU, la fuente principal de ingresos de su Administración Local la constituye la imposición sobre la propiedad: más del 80 por 100 de sus ingresos fiscales. Pero este dato, con ser importante, no es el decisivo, el que marca la diferencia.

Lo distinto, el otro modelo, nace del hecho de que la propiedad no es gravada por el Gobierno Federal, mientras que los Gobiernos estatales van paulatinamente cediendo la fiscalidad sobre la propiedad a los Entes Locales.

Con todas las matizaciones que deberían introducirse en el modelo, fruto de las enormes diferencias entre los dos países, es evidente que nos hallamos ante dos filosofías contrapuestas: la cesión de una parte del paquete impositivo, frente a la concurrencia de Administraciones, la autonomía municipal plenamente reconocida frente a la tutela de unos niveles de Administración sobre otros, definen los dos modelos y enmarcan suficientemente la realidad municipal española, la de sus haciendas como parte decisiva de la vida local.

Desde estos decisivos condicionantes, hemos de escribir del IBI, tal como lo estamos empezando a aplicar en el año 1990.

El IBI en la financiación local

A estas alturas es una total evidencia que el IBI se ha configurado en líneas generales, como la primera línea de la fiscalidad municipal. Esta afirmación no necesita, para evitar ser redundante, ser comentada.

De entre sus características me atrevo a señalar las siguientes:

- Consolida una línea de corresponsabilidad fiscal como filosofía de relación económica entre los niveles de Administración Local y Central.

Esta idea de una cierta autonomía fiscal viene subrayada por el propio mecanismo de reparto del Fondo de Compensación.

- Simplifica notablemente el panorama fiscal municipal, al eliminar figuras impositivas anacrónicas y al permitir modular de acuerdo con las necesidades (y en el marco de la banda regulada por la Ley) la recaudación deseada.

- Da al Catastro una concepción notablemente más actual, a la vez que prevé la necesaria colaboración entre las Administraciones que ob-

tienen rendimientos fiscales de la propiedad.

- Se diferencia claramente la gestión catastral de la gestión tributaria, siendo la primera de ellas competencia del Centro de Gestión Catastral, y la segunda de los Ayuntamientos.

Veamos algo más desarrolladas estas características que la Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales, ha conferido al IBI.

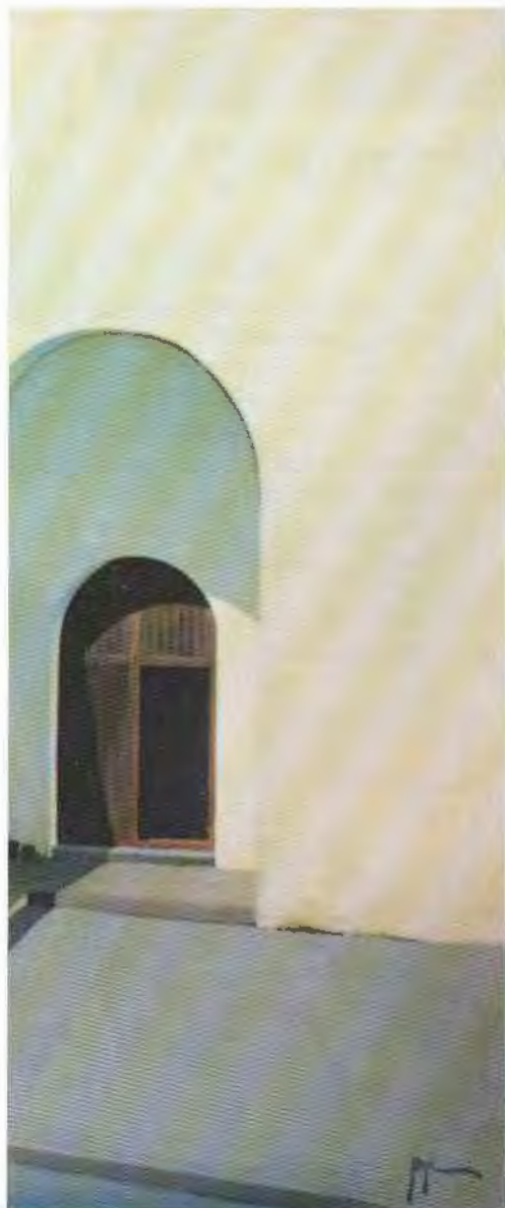
El marco político

Sin duda, la mayor carga política de los aspectos a comentar está en el reseñado en el primer lugar: en la Ley 39/88 se ha optado por una línea de corresponsabilización fiscal que en la práctica va a tener la máxima expresión en el ámbito municipal a través del IBI.

VÍCTOR FARRÉ, en la publicación de la Federación de Municipios de Catalunya, *10 anys d'Ajuntaments democràtics*, cita como bases para reflexionar sobre los recursos económicos locales los *conceptos de participación, suficiencia, flexibilidad y autonomía*. Aclarada a través del Fondo de Cooperación y de los impuestos de carácter local cuál es la participación, y en suspenso la discusión sobre la suficiencia, hemos de comentar cómo se contemplan la flexibilidad y la autonomía en el caso del IBI.

Tal como han quedado configurados los recursos propios del municipio, el IBI va a ser de entre ellos el que goza de mayor flexibilidad, con la condición de que la gestión catastral continúe en la línea de sostenida mejora experimentada en los últimos años.

La situación en 1979 era totalmente insatisfactoria desde un doble punto de vista: a través de la planificación urbanística, la calificación de los suelos era inadecuada o inexistente. Por otro lado, las bases de datos catastrales estaban a años luz de ser actuales y los primeros esfuerzos para cambiar la situación toparon con la opacidad total de la



Administración.

La sucesiva aparición de los Consorcios, y actualmente, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria han mejorado progresivamente la situación sin que se pueda, no obstante, dar por concluido este proceso de mejora. Más adelante, al escribir de gestión catastral y gestión tributaria, podrán ser puestas a consideración algunas ideas sobre estos procesos.

La autonomía local implica, necesariamente, la autonomía financiera. El mayor grado de autonomía financiera local está, potencialmente, en el IBI. Dependerá del desarrollo normativo de la Ley el que esta potencial (aunque muy parcial, y frecuentemente tachada de insuficiente) autonomía logre desarrollarse; dos obstáculos, que no deben silenciarse, amenazan el desarrollo del IBI tanto en su sentido de flexibilidad como en el de autonomía.

A mi parecer, estos obstáculos no son otros que, en primer lugar, la falta de peso político (ya señalados al principio de este artículo) de la vida municipal española, y en consecuencia la debilidad de las políticas municipales de los partidos y, en segundo lugar, la notoria fragmentación del mapa municipal español (en parte consecuencia de los déficit políticos ya comentados).

Se impone considerar a las Administraciones Locales como una parte más, exactamente como una tercera parte de la Administración Española, junto al apartado central del Estado y las Comunidades Autónomas.

Se impone, asimismo, un doble pacto: el de las grandes fuerzas políticas entre sí y el de los propios niveles de Administración entre sí. Es necesario establecer una relación de tú a tú entre los niveles institucionales, a la vez que defender líneas políticas sensiblemente homogéneas a lo largo y ancho del territorio.

La fragmentación municipal acredita la tradicional debilidad recaudatoria de la Administración Local al hacer fácilmente vulnerable su fiscalidad. Además ha sido fre-



La fragmentación municipal acredita la tradicional debilidad recaudatoria de la Administración Local al hacer fácilmente vulnerable su fiscalidad. (Palafrugell.)

cuente, en los últimos años, que las revisiones catastrales y sus consiguientes efectos hayan enfrentado a grupos municipales que en municipios de la misma provincia, y ostentando la misma filiación política, se han situado, en función únicamente de intereses coyunturales, en posiciones diametralmente opuestas. Simultáneamente, el que la mayoría numérica de los municipios españoles sean pequeños o muy pequeños, hace inviable, en la práctica, la gestión individualizada para cada uno de ellos del Impuesto en su globalidad.

Ambas realidades constituyen el mejor argumento para los que niegan la posibilidad de autonomía local y desean subordinar este nivel de la Administración a los otros dos.

Sin necesidad de alterar sensiblemente en lo sustancial (el municipio) el mapa de nuestra Administración Local, deberían buscarse soluciones viables (especialmente tipo mancomunidades) a esta fragmentación.

Pero la solución tanto a la incapacidad técnica como al bloqueo

político que a nivel local puede sufrir el IBI pasa sin duda, por el reforzamiento político de la Administración Local. Sólo con el adecuado protagonismo de sus principales beneficiarios podrá el IBI adecuarse de manera flexible a las diversas realidades del territorio y responder con autonomía tanto a las necesidades existentes como a las responsabilidades asumidas por nuestros municipios.

De todo ello, como veremos al comentar el Catastro, no deben salir beneficiados sólo los Entes Locales, sino el conjunto de la Administración.

La exposición de Motivos de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales anuncia como objetivo de la Ley que *en el campo de recursos tributarios, la reforma ha introducido cambios verdaderamente sustanciales tendentes a racionalizar el sistema tributario local, a modernizar las estructuras de los tributos locales (...)*. Más adelante, abunda: *La racionalización del sistema tributario local exigía superar una situación en las que éste estaba integrado por una larga lista de tasas y contribuciones*



Se impone considerar a las Administraciones Locales como una parte más, exactamente como una tercera parte de la Administración española, junto a la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas. (Ayuntamiento de Palafrugell.)

especiales, y por un conjunto de hasta diez figuras impositivas distintas, desconectadas entre sí y carentes de una justificación común.

Todos hemos de convenir tanto en lo acertado del diagnóstico como en que la tan citada Ley ha venido a corregir, efectivamente, lo denunciado en su Exposición de Motivos. En el eje de esta reforma hallamos, sin lugar a dudas, el IBI.

Según datos presentados en las Jornadas sobre aplicación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales celebradas en 1989 en Barcelona, puede cifrarse para la citada provincia, en un 29,5 por 100 de los ingresos de los Capítulos 1, 2 y 3 los provenientes de la Contribución Territorial Urbana (datos del año 1988). Probablemente, este porcentaje está destinado a aumentar conforme se avance en la aplicación del nuevo Impuesto, y de manera especial se persista en la mejora de las líneas ya emprendidas de formación, renovación y conservación de catastros.

A nadie se le puede escapar la importancia de este proceso de modernización.

La precariedad de los recursos económicos, situación ciertamente endémica en la Administración Local Española, junto a lo conyuntural e insuficiente de las medidas tomadas a partir de 1979, condujeron a los Ayuntamientos a auténticos juegos malabares para racionalizar los ingresos adecuados en cantidad a las nuevas (y mayores) necesidades surgidas.

De una manera más decidida a partir de 1983, los municipios aceptan tácitamente la corresponsabilización fiscal, dedicándose especialmente a la mejora de la gestión de la CTU. Con dificultades, vacilaciones, por parte de la Administración Central, las continuas demandas van viéndose atendidas: el IBI es en manos de los municipios una herramienta mucho mejor que la anterior CTU.

Según mi punto de vista, son tres características las que mejoran notablemente el Impuesto y a la vez dan un marco de actuación claro y definido a los Ayuntamientos.

1) La propia naturaleza del hecho imponible, que al pasar a ser la

propiedad de bienes inmuebles y gravar su valor mejora notablemente el anterior sistema basado en las hipotéticas rentas.

Este cambio básico, viene acompañado de otros matices que van igualmente en sentido favorable.

2) La posibilidad que reconoce la Ley a los Ayuntamientos para fijar, dentro de los márgenes que estipula la propia Ley, el tipo impositivo y por tanto la cuota.

Esta es una cuestión clave, marcada por la Sentencia del Tribunal Constitucional que anuló la libre fijación de tipos por los municipios. La solución adoptada debe reconocerse como satisfactoria, pues además de dar cumplimiento a la sentencia, da margen suficiente de autonomía para la política fiscal de cada consistorio, que puede modular el esfuerzo exigido en función de la variabilidad de condiciones a lo largo de los mandatos municipales.

Este margen de fluctuación en los tipos, da a los municipios un recurso que pienso tiene futuro: la supresión de alguna o algunas de las tasas que por servicios obligatorios vienen devengándose. La ocasión para cruzar información en el propio interior del municipio (muchos municipios españoles conservamos una cierta estanqueidad entre las diversas fuentes de recaudación) redundará en mejora, tanto para el contribuyente como para la propia Administración.

A la vez, los márgenes admitidos para el tipo, si se combinan con las adecuadas diferencias entre los valores catastrales dentro de un mismo municipio, permitirán corregir situaciones tributarias injustas y/o ayudar a municipios con tipologías determinadas, por ejemplo, los municipios turísticos.

Este tipo de municipios ha venido reclamando financiaciones particularizadas en función de nuestras especificidades; pienso que una aplicación estudiada del IBI puede resolver en parte (sólo en parte) las necesidades particulares; a la vez, creo que modulándolo adecuadamente, puede ser útil a políticas sec-

toriales o globales a nivel municipal, incluso más allá del ejemplo *turístico*.

3) La gestión del impuesto, que comentaré en la última parte del artículo, desarrollada restrictivamente podría ser poco complaciente, poco respetuosa con la autonomía municipal.

No obstante, se hace necesario esperar el desarrollo reglamentario (que no debería demorarse en su aparición) sobre los convenios de colaboración, ventana que la Ley Reguladora dejó abierta, y que constituye, a pesar de los temores, una oportunidad sensible de mejora.

El Catastro, piedra angular

El complejo entramado del IBI, con sus bondades anunciadas, más las que la práctica ponga de manifiesto, descansa sobre el Catastro.

Todas las afirmaciones hechas y denunciadas hasta ahora sobre la situación de las finanzas locales tienen su mejor expresión en la historia del Catastro en España. La enorme cantidad de información que se contiene en un Catastro correcto (y no necesariamente debe estar afecta exclusivamente a la Política Fiscal) ha sido enemigo público número uno de hacendados, rentistas, caciques y demás estamentos sociales que hasta 1979 habían detentado en exclusiva el poder local español. Registro y bases de datos sueltos, valoraciones propias de la última asonada carlista, abandono y picaresca configuraban la triste realidad de nuestro Catastro.

Sólo con la acción combinada de los Gobiernos democráticos (especialmente desde el primer Gobierno Socialista en 1982 y de los Ayuntamientos constitucionales), han empezado a mejorar la calidad, fiabilidad y utilidad de nuestros catastros.

Pero sería un error pensar que les preocupa, o les es necesario tan sólo a los Ayuntamientos tener un Catastro de calidad. En el campo estrictamente fiscal (reitero que el

Catastro tiene otros intereses además del fiscal) son los tres niveles de Administración los que están interesados en la fiabilidad del Catastro.

A título de ejemplo, examinemos la fiscalidad sobre la vivienda: según JESÚS RUIZ-HUARTE, *aparecerían hasta 11 figuras diferentes, sometidas a la competencia de Administraciones alternativas (cuatro a la Administración Central, cuatro a la Autónoma y tres a la Local) (...)*.

No obstante, el valor catastral, aún hoy, no es el único aplicado, y así nos encontramos ante la situación de que un mismo bien inmueble es valorado de distinta (incluso de muy distinta) forma según el impuesto que devengue y a la Administración que le corresponda.

Este es, a mi parecer, el primer y básico argumento (que casi haría innecesarios otros) para que el interés de todas las Administraciones españolas concluyan en la formación, revisión, mantenimiento y gestiones correctas de un buen Catastro. MARÍA JOSÉ LLOMBART, Subdirectora de Gestión e Inspección de Tributos Inmobiliarios, en su trabajo titulado *El Impuesto de Bienes Inmuebles en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, sintetiza la importancia del Catastro: *La conveniencia de un Catastro único, multifinanciado y coordinado (...) es algo que nadie discute en la actualidad. Más adelante escribe: (es conveniente) (...) tanto para establecer una base homogénea y objetiva de criterios (...) garantizando una igualdad en todo el territorio nacional (...) establecer un soporte fundamental que posibilite la adecuada coordinación de los diversos tributos (...)*.

No obstante lo comentado hasta ahora, conviene relacionar, desde un punto de vista municipal, algunas características del Catastro y su relación con los Ayuntamientos y las necesarias mejoras que a raíz de la implantación del IBI cabe esperar.

Los márgenes admitidos para el tipo permitirán corregir situaciones tributarias injustas y/o ayudar a municipios con tipologías determinadas.

En primer lugar, es preciso destacar la imprescindible participación municipal en la formación del Catastro: el correcto trabajo de campo y la información para la correcta tasación deberían hacerse en estrecha colaboración con los municipios afectados. A nadie se le escapa que estas dos cuestiones son básicas para la obtención de un buen Catastro. Pero llegados a este punto, es forzoso citar cuatro debilidades con las que habrá que contar a la hora de mejorar el panorama actual:

1) El alejamiento y la excesiva rigidez (en gran parte consecuencia



obligada la segunda del primero) de los organismos territoriales del Centro de Gestión Catastral. A pesar de los numerosos y positivos adelantos experimentados por el Centro, es muy frecuente que las demarcaciones territoriales tengan una situación suficientemente compleja en un ámbito como para que sea fácil abarcarlas. La vía de solución puede ser los convenios que más adelante se comentarán.

2) La ya citada debilidad política y de gestión de la Administración Local. No debe extrañar que lo comentado anteriormente facilite a los municipios el *escurrir el bulto* a

la hora de valorar correctamente los bienes inmuebles. A lo ya escrito es oportuno añadir ahora un factor básico en este ámbito y que constituye hoy un gran déficit en el municipalismo español: la correcta informatización de los municipios.

La historia de insuficiencias políticas y de fragmentación hasta la taifa que constituye la trayectoria de los Ayuntamientos constitucionales tiene su quintaesencia en los procesos de informatización experimentados. En síntesis, debe afirmarse, con cierto rubor, que hemos sido pasto de la voracidad vendedora de las marcas comerciales que han encontrado en el espectacular

crecimiento municipal un cliente resignadamente fiel, totalmente conformado, desinformado hasta lo impensable, en definitiva, una imprevista tierra de promisión.

Los resultados son obvios: no existe hoy una base mínima sobre la que se pueda montar una circulación de información que asegure tanto la viabilidad como la seriedad y eficacia de la colaboración, desde todo punto de vista imprescindible, entre el Centro y los municipios.

En mi opinión, esta realidad es un auténtico talón de aquiles que significará un nivel de problemática en la aplicación del IBI. Pero aún así, pienso que debe tomarse como conocimiento de la situación real y no como excusa para aplicar una política cicatera en la colaboración entre Administraciones. Debe avanzarse decididamente en la superación tanto de los problemas de mecanización como de los que, de índole más general y ya enunciados, constituyen la debilidad municipal.

3) La debilidad política y los problemas de insuficiente capacidad de gestión de los municipios no han podido ser sustituidos en su globalidad por la Administración Central bajo las diversas formas que ha tomado.

En su lugar han existido, y existen todavía, en un papel de poderosos intermediarios, un amplio conjunto de empresas más o menos especializadas en la gestión de la anterior CTU. Nada más elocuente que el dato que figura en la *Memoria 1987/1988*, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria: *El 43,7 por 100 del presupuesto total de 1987 y el 47,5 por 100 del de 1988 va destinado bajo el concepto trabajos realizados por otras empresas a pagar los trabajos de revisiones, actualizaciones etc., que a lo largo y ancho del territorio español vienen efectuando dichas empresas.*

Empresas de muy diversa índole: desde las que tienen carácter público o semipúblico, hasta las que con carácter privado y territorialmente ceñidas a un ámbito tienen —o han tenido— un desarrollo vinculado a la



Gerencia correspondiente.

Desde un punto de vista municipal, la experiencia no ha sido, generalmente, satisfactoria. La aparición de un tercero en los procesos de revisión catastral tiene varios defectos:

- La filosofía de las empresas no es, en el mejor de los casos, coincidente con la de la Administración. En determinados casos puede haber llegado a ser, incluso, contradictoria.

- Los procesos de contratación de tales empresas suelen hacer aún más lenta la tramitación del conjunto de trabajos.

- La circulación de la información sobre los trabajos y la coordinación entre las dos Administraciones afectadas pierde en agilidad y eficacia por la aparición del intermediario.

- No siempre se ha contrastado previamente la solvencia de las empresas contratadas. Los resultados han sido trabajos francamente defectuosos en numerosas ocasiones.

Todo este panorama aconseja, según mi parecer, seguir la pauta de ir fortaleciendo tanto los lazos como las capacidades técnicas de la Administración para que ésta no se vea obligada a ceder un protagonismo que le corresponde y al que no debe renunciar. A la vez, la consecuencia de buenos y fiables catastros ha de hacer innecesario la mayor parte del volumen de trabajo hasta ahora realizado.

- La propia normativa que desarrolla la Ley Reguladora. Sin querer entrar en una crítica que correspondería, si hubiera lugar, a los técnicos en este impuesto, sí que es conveniente relacionar uno de sus puntos más problemáticos: la concreción de valores para cada inmueble sujeto a tributación. La tasación debe ser, seguramente, el punto de mayor complejidad en este Impuesto.

En mi opinión, la antigua CTU no resolvió adecuadamente la cuestión. En muchas poblaciones españolas, por ejemplo, los valores atribuidos a los diversos sectores no re-

flejaron jamás las auténticas referencias de valores de mercado. Otro ejemplo que puede aducirse es prácticamente general: los valores de los solares no guardaban, con respecto a los de mercado, la misma relación que las viviendas.

Durante el pasado año, se ha publicado un apreciable conjunto de normas, pero es inevitable preguntarse hasta qué punto no tienen un carácter excesivamente continuista. Tomando como ejemplo la Orden de 28 de diciembre de 1989, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y las Construcciones, se pueden leer textualmente frases del siguiente tenor: *Se ha comprobado su eficacia (de la antigua norma) tanto en lo referente a la fijación de valores catastrales como a la coordinación de los mismos.*

Preocupa que no se reconozcan las numerosas lagunas e insuficiencias que se produjeron en formaciones y revisiones catastrales antes de la implantación del IBI.

Debería procurarse una mayor agilidad en los procesos de formación y revisión, pues frecuentemente los cambios urbanísticos se adaptan mucho mejor a la realidad —siempre dinámica— de los bienes inmuebles que los procesos de intervención en el Catastro. A su vez, estos cambios urbanísticos suelen tener un trámite administrativo más rápido y flexible que sus correspondientes variaciones catastrales.

Para lograr esto es imprescindible arbitrar entre Administraciones canales de información dotados de un grado de automatismo suficiente. Y en lógica consecuencia la formación de Ponencias debería flexibilizarse en su tasación (por la enorme diversidad de los valores inmuebles) y adaptarse con prontitud a los frecuentes cambios urbanísticos.

En último apartado, planteo una problemática que subsiste una vez formalizado un buen Catastro: su mantenimiento. De poco servirá disponer de un buen Catastro, objetivo que ya se ha empezado a conseguir,

si no podemos mantenerlo vivo en toda su enorme complejidad. El gran objetivo político del mantenimiento del Catastro no es otro que evitar las, aunque distantes en el tiempo, espectaculares actualizaciones catastrales que concitan la incompreensión y protesta generalizada de los contribuyentes. A la vez, tampoco la Administración se beneficia de este sistema que debería ya erradicarse.

Formación, mantenimiento y revisión del Catastro se erigen así en el punto de encuentro de las dos Administraciones más directamente implicadas. La colaboración entre ellas se impone, si queremos superar las deficiencias observadas.

La colaboración entre Administraciones

Desde un punto de vista municipalista, hay una primera e ineludible premisa al hablar de colaboración entre Administraciones: el respeto y reconocimiento de la autonomía local tal como repetidamente se ha enunciado en las Leyes Básicas del Estado. Desde un punto de vista general coexiste otra primera premisa: el cumplimiento exacto de la Ley Reguladora, que en el Artículo 78, determina claramente qué nivel de gestión corresponde a cada Administración, y cómo, por la vía del convenio, puede optimizarse tanto la colaboración entre Administraciones como el reconocimiento de la autonomía local.

Es necesario, a mi parecer, acelerar al máximo el desarrollo normativo que regule lo que el Artículo 78 de la Ley Reguladora prevé. Sería deseable que se partiera del convencimiento de que, con todas sus insuficiencias, los municipios españoles en concreto y la Administración Local en general, pueden tratar de *tú a tú* (permítaseme la expresión coloquial) al resto de la Administración, y suscribir la colaboración de igual a igual.

Reconocida y aceptada la titularidad estatal (a través del Centro) de la gestión catastral, no puedo



Frecuentemente los cambios urbanísticos se adaptan mucho mejor a la realidad que los procesos de intervención del Catastro. (Plaça Nova Palafrugell.)

suscribir, en este aspecto, la rotundidad del texto de MARIA JOSE LIGMBART, antes citada, cuando afirma en referencia al tema de gestión catastral que *debe prevalecer así un interés superior o supraterritorial de manera que su consideración como función estatal, no sólo resulta justificada por las competencias estatales en materia de Economía y Hacienda en general, sino por la necesidad de garantizar la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional y por su general incidencia sobre amplios sectores, que requieren grandes dosis de homogeneidad.*

Fuera de toda duda la titularidad del Estado y el objetivo de garantizar la igualdad de los ciudadanos, preocupa que se quiera llegar a ello en base a *grandes dosis de homogeneidad* y asimilando la *supraterritorialidad* con lo superior. Estos principios podrían dar lugar a una normativa poco elástica, poco adaptada a las muy diversas realidades locales, en definitiva, poco respetuosa con la autonomía local, y que en concordancia con lo ya escrito anteriormente herede algunos de los defectos del pasado.

Aparte de un planteamiento básico correcto, los convenios, como experiencia de colaboración, deben reunir otra serie de condiciones pa-

ra cumplir los objetivos deseables:

1) Total fluidez de la información, tanto en la gestión catastral como en la gestión tributaria. Deben regularse las mutuas obligaciones entre el Centro de Gestión Catastral y las Administraciones Locales diseñando la operatividad de intercambio regular de datos. Del acierto de esta regulación dependen tres objetivos:

En gran manera se podrá mantener actualizado el Catastro. Un segundo objetivo, aún no citado en el artículo, pero también de gran trascendencia, depende casi en exclusiva de la fluida y correcta relación entre Administraciones: no es otro que la participación del contribuyente en la gestión, tanto del Catastro como tributaria. El atributo de *Administración más próxima* que caracteriza a los Ayuntamientos juega en favor de la comprensión, aceptación, colaboración y corrección del administrado en referencia al IBI. No se puede olvidar, tampoco, la obligación de la Administración para hacer más fáciles las relaciones con ella al administrado.

Un tercer objetivo asequible desde la colaboración es la revisión, inspección y control del IBI, hasta hoy realmente escaso. En efecto, a las inercias y lentitudes congénitas de la CTU se une una determinada cultura del fraude, ampliamente extendida en nuestra sociedad, con el resultado de un progresivo deterioro del Catastro y una falta de interés global en el control.

Al conocimiento de la situación real de los municipios deben sumarse los medios y condiciones del Centro para obtener una inspección eficaz.

2) El ámbito o régimen jurídico del convenio debe ser claro, definido de forma precisa, y según mi opinión, en un abanico relativamente reducido. Sin llegar a un único modelo de convenio, no es conveniente tampoco una gran dispersión.

Deberían objetivarse las condiciones requeridas en medios técnicos, de personal, etc., necesarias pa-

ra llegar al convenio y estimular la unión de esfuerzos entre municipios, logrando un convenio común para los que voluntariamente se agrupen con este fin. No creo necesario establecer delimitaciones administrativas ya existentes, bien sean de carácter general, bien sean de mancomunidades de servicios. Aunque pueda plantearse algún problema de índole legal, cabe apelar a la imaginación para superarlo. Así, la implantación territorial de los convenios en agrupaciones *espontáneas* de municipios lograría unidades de gestión notablemente homogéneas en su problemática.

El objetivo de esta segunda condición no sería otro que lograr extender al máximo la práctica de los convenios.

3) El régimen económico de los convenios no debería constituir una sobrecarga económica para los Ayuntamientos que los firmen.

Los objetivos de la colaboración (transparencia, agilidad, mayor participación del ciudadano, buen mantenimiento del Catastro, etc.) interesan, como ya se ha dicho a todos.

No sería lógico que la Administración que detenta la competencia y, por la vía del convenio, se desprenda en todo o en parte de su materialización, pero no de su última y superior capacidad de decisión, aprovechara el convenio para una peculiar política de ahorro.

Antes al contrario, los convenios firmados deberían ir acompañados de la correspondiente dotación económica. En caso contrario, se produciría, en la práctica, el regreso a las épocas, hoy felizmente superadas, en que los Ayuntamientos sufragábamos en parte los antiguos Consorcios.

A modo de conclusión resta decir que después de una azarosa marcha de las finanzas municipales, la aparición de la Ley Reguladora, y en el marco del IBI, consolida unas coordenadas, que si bien no definen una situación totalmente satisfactoria, mejoran notablemente la anterior.