

EL CATASTRO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES BENJUEMA

ABOGADO DEL ESTADO
DIRECTOR GENERAL DE TRIBUTOS
E INSPECCIÓN TRIBUTARIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

ENTRE los escasos aciertos de la semántica oficial plasmada en la *Gaceta de Madrid* figura la plena recuperación del vocablo *catastro*, término de rancia tradición hacendística y añejo sabor filológico. Partiendo de las definiciones académicas (de la Lengua Española, por

supuesto), quizá la que más convenga a lo que se pretende sea esta figura en la actualidad, es aquella que lo refiere al *censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas*.

En cuanto a su etimología, hay quien deriva la palabra *catastro* del griego *Ratastizo*, que significa dis-

tinguir por puntos; pero, sin embargo, se acepta generalmente su procedencia del bajo latín *Capistratum* (de *Capitas*), cabida, capacidad. Así, en la Edad Media, se llamaron *Capitastra* los registros públicos en que constataban las declaraciones de los propietarios, de donde, por corrupción, se formó la voz *Catastra*, que se conserva casi sin alteración.

Respecto a su definición, la Enciclopedia Espasa la desarrolla de una manera que entendemos básicamente correcta, a saber: *el conjunto de operaciones y trabajos científicos (y también el documento, libro o registro en que constan sus resultados) para describir exactamente las propiedades inmuebles de un país, y determinar la capacidad contributiva de cada inmueble, atribuyendo a éste personalidad jurídica independiente de la de su propietario*.

Para la formación pues de un Catastro fiable son precisos, básicamente, dos operaciones o trabajos previos de gran importancia: de un lado, todas aquellas operaciones encaminadas a determinar exactamente la posición de los inmuebles, así como sus caracteres físicos con la mayor exactitud posible. Por otra parte, otra serie de trabajos encaminados a fijar el valor de los inmuebles, su producción en bruto y los gastos que la misma exige para determinar así una renta líquida



CORTÉS TARAPÉS

La idea del Catastro tiene hondas raíces históricas. Al parecer, era utilizado en el antiguo Egipto, así como en Babilonia, Fenicia y Persia. (Federico García Lorca, *Joven y Pirámides*. Colección Luis Cardoza y Aragón, México, D.F.)



En nuestro país, el primer intento serio corresponde a los trabajos realizados por el profesor de matemáticas de Alcalá, Pedro Esquivel, por encargo del rey Felipe II, quien le encomendó una descripción exacta de los pueblos y tierras de España. (Ornato en la Puerta del Sol. Madrid.)

que sirve de antecedente hasta épocas recientes en nuestro país, para determinar su fiscalidad.

A lo largo de la Historia se han apreciado siempre las innumerables ventajas de la Institución catastral, solamente matizadas, y mediatizadas también, por un inconveniente de enorme magnitud práctica: la elevada dificultad que supone su correcta realización, tarea de por sí inagotable e inacabable. No obstante, el esfuerzo merece la pena.

La idea del Catastro tal y como lo conceptuamos actualmente tiene hondas raíces históricas, más aún quizá que la palabra de la que etimológicamente procede. Al parecer, era utilizado en el antiguo Egipto, así como en Babilonia, Fenicia y Persia. El historiador Herodoto relata que Alejandro Magno encargó a su hermano Artafernes que midiese las tierras conquistadas en Asia Menor, consignando los resultados obtenidos en unos registros, para determinar la contribución que debían pagar los habitantes en proporción al valor de sus tierras. En Roma, Servio Tulio, estableció una especie de Catastro renovable cada cinco años, tarea que con mayor ri-

gor impulsaron posteriormente Julio César, Augusto y Diocleciano, orientándola siempre con una finalidad fiscal. Ya en la Edad Media, la Institución se generalizó como un instrumento básico de política fiscal.

En nuestro país, el primer intento serio corresponde a los trabajos realizados por el profesor de matemáticas de Alcalá, Pedro Esquivel, por encargo del rey Felipe II, quien le encomendó una descripción exacta de los pueblos y tierras de España. No obstante, el impulso decisivo, catastralmente hablando, se desarrolló en el reinado de Fernando VI bajo la dirección de su ministro, el Marqués de Ensenada. Posteriormente los avatares han sido múltiples y constantes hasta que, en el siglo XX, en la práctica, se produce un estancamiento tanto a nivel legislativo, como a nivel práctico. Basta señalar que aún hoy mantienen vigencia numerosos preceptos de la Ley del Catastro Parcelario en España de 23 de marzo de 1906! Esta Ley ya dispuso, en cuanto al Catastro de Rústica, que se abordara su creación apoyado en una cartografía básica nacional y en la red

geodésica de referencia, con realización de levantamientos topográficos de cada municipio.

La ruptura con el precario equilibrio que existía en nuestro país desde 1906 se comienza a fraguar con la promulgación de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma de Sistema Tributario. Por lo que respecta al contenido esencial de estas pobres líneas, esta Ley supone un importante cambio de mentalidad por parte del legislador. En efecto, esta norma impone en la Contribución Urbana un cambio de escala de actuación: de la finca individualizada, se pasa al municipio, y lo que es más importante, se establece la colaboración con una Administración distinta a la Estatal: la Municipal.

Sin entrar en el fondo de las reformas establecidas por la citada Ley 11/64, que también supusieron un importante cambio de conceptualización de los impuestos con base catastral, nos interesa resaltar, antes de la promulgación de la Constitución Española, la Ley 44/78, de 8 de septiembre, que en su Disposición Transitoria Primera b) transforma en tributos locales de ca-

rácter real a las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana. Por último y con carácter general, la promulgación de la Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978 marca un hito en cuanto al establecimiento de las Comunidades Autónomas como Administraciones Territoriales reguladas en su Título VIII y a las que se reconoce autonomía financiera.

Así pues, a partir de esa fecha, el panorama cambia sustancialmente por estos hechos ya mencionados que originan un desarrollo legislativo, a nuestro entender inconcluso, pero en el que se va avanzando lenta pero inexorablemente por la única vía razonable y eficaz: la colaboración plena entre las tres Administraciones interesadas en el Catastro: Central, Autonómica y Local.

Toda esta nueva concepción del Estado, propiciada por la norma fundamental de 1978, motivó que con fecha 20 de julio de 1979, se dictase un Real Decreto-Ley de Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales en el que se creaban unos Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, que

suponen el primer intento de acercamiento de las Administraciones Central y Municipal en la gestión catastral.

Como es sabido, los citados Consorcios, tenían consideración de Administración Tributaria, se regían por la legislación de los Organismos Autónomos del Estado y se integraban por la Administración Central y Municipal. Se les atribuía la competencia para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales y sobre todo la específica y propia de realizar trabajos de formación, conservación y revisión de los Catastros Rústicos y Urbanos.

En su estructura interna, se basaban en un Consejo de Dirección y una Gerencia, que asumía las funciones ejecutivas. Estos organismos, asumían las funciones de determinación y aprobación de valores básicos, así como su imputación individualizada y, en su caso, la aplicación de los índices correctores. La labor más importante que se encomendó a estos Consorcios y que, todo hay que decirlo, no se culminó en absoluto, fue la de la revisión y actualización de los catastros, pese



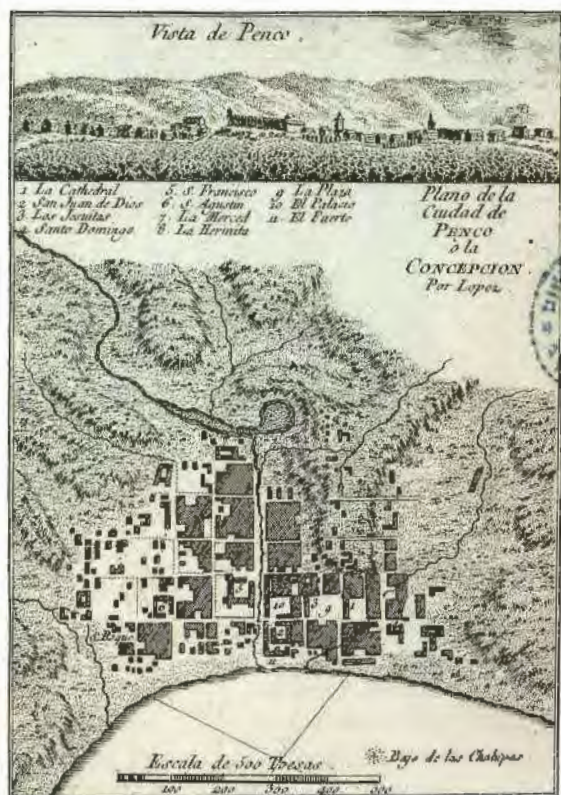
La colaboración viene siendo habitual desde los albores autonómicos con resultados más o menos satisfactorios. (Ayuntamiento de Málaga.)

a esta colaboración municipal, más teórica que real, en cuanto a su traslación práctica.

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas y para atender en parte a su autonomía financiera, establecida constitucionalmente, la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de la cesión de tributos a aquéllas, imprime un nuevo cambio estructural en la Administración Tributaria Territorial que afecta de modo especial al ámbito del Catastro.

Consecuencia de esta evolución legislativa, es la promulgación de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que suprime los antiguos Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, creando un nuevo Organismo Autónomo: el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, asumiendo la totalidad de las funciones encomendadas a aquéllos, basándose en la experiencia obtenida y asumiendo plenamente los criterios de racionalidad y eficacia en la gestión pública.

No es menos importante la creación, por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que confiere a las valoraciones una importancia máxima, habida cuenta que el valor es el que pasa a ser la base imponible del meritado impuesto, con trascendencias fiscales para los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio de las



Se va avanzando inexorablemente por la única vía eficaz: la colaboración plena entre las tres Administraciones interesadas en el Catastro. (Plano de la ciudad de Penco o La Concepción, por Tomás López.)

Personas Físicas y notable incidencia indirecta en otros impuestos cuales son el de Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el impuesto municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos Urbanos.

Excusado es decir que en esos impuestos concurren los intereses de las Administraciones Central, Autónoma y Municipal, lo que fuerza necesariamente a una colaboración institucional entre las mismas.

La Administración Central, tomando conciencia de esta necesidad, si bien con cierto retraso, está propulsando la necesaria participación autonómica en la difícil tarea que supone una revisión catastral como la que se pretende y que por otra parte es una necesidad ineludible de un país avanzado fiscalmente.

Prueba de esto, es la evolución

legislativa reciente. En efecto, por Orden de 29 de enero de 1982, se crearon las Juntas Técnicas Territoriales y las Comisiones Superiores de Coordinación Inmobiliaria de Rústica y Urbana, como órganos técnicos de coordinación y apoyo de las Delegaciones de Hacienda Especiales y de la extinguida Inspección Central, respectivamente. Unas y otras se constituyeron con arreglo a la estructura, entonces existente, de las Administraciones Territorial y Central de la Hacienda Pública.

La finalidad de estas Juntas y Comisiones no es otra que velar por la correcta gestión y equidad tributaria catastral a nivel nacional y territorial, ponderando las circunstancias económico-sociales de los territorios y municipios nacionales para fijar en consecuencia unos valores justos.

La Orden de 21 de septiembre

de 1988, comienza a reconocer la necesidad de la participación de las Comunidades Autónomas en estos órganos en particular y en la gestión catastral en general, participación que abre un cauce que se concreta en otras normas posteriores de diferente rango que, someramente, citamos a continuación:

- Real Decreto 1477/1989, que regula el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, creando los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria en los que participan representantes de las Comunidades Autónomas.

- Orden de 30 de noviembre de 1989 que crea la Comisión Superior de Coordinación Informática del Catastro y el Consejo Superior Inmobiliario, ambas con representantes autonómicos.

De este modo, salvaguardando la unidad constitucional del Estado, se establecen cauces orgánicos de integración autonómica en instituciones de carácter supracomunitario, de modo que se atiendan los fines de interés general por los que velan todas las Administraciones Públicas, conjugándolos con los intereses particulares de las Autónomas encuadradas en esa finalidad global nacional.

El paso siguiente y necesario es la elaboración de la norma que regule técnica y funcionalmente la colaboración institucional precisa entre las tres Administraciones implicadas y, sobre todo, la Autónoma, habida cuenta de su relativa novedad en el Derecho español y de las limitaciones que su gestión tributaria plantea encuadrada en el marco de una delegación estatal.

La necesidad de esta colaboración institucional viene perfectamente enunciada por M^a JOSÉ LLOMBART, en un artículo publicado en el libro *El Catastro en España* y titulado *El Catastro y la Colaboración Municipal* entre cuyos párrafos entresacamos los siguientes, expresivos de este espíritu colaborador:

La estructura del Estado diseñada por nuestra Constitución impone pues una organización administrativa descentralizada, y convierte en exi-

Todas las Comunidades Autónomas han desarrollado un importante esfuerzo en el tema de la comprobación de valores, alcanzándose resultados notables, que permiten disponer de un importante banco de datos.



gencia ineludible la necesidad de incrementar los cauces de relación entre las distintas Administraciones Públicas... En dicha tarea, no caben compartimentos estancos o independientes entre sí... Resulta imprescindible un marco jurídico adecuado para que las Administraciones que colaboran en el Catastro, lo hagan con las garantías jurídicas y los medios informáticos adecuados y que así el proceso de interrelación o información de utilización del banco de datos territorial común sea efectivo.

Esta declaración de intenciones, sólo merece elogios desde un punto de vista autonómico, faltando sólo que se plasme en actuaciones concretas, y en este caso particular, es sabido, que a la hora de redactar estas líneas, se está estudiando un borrador de Real Decreto que aborde la colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión e inspección tributaria-catastral, en desarrollo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Particularizando en el aspecto de la colaboración, y desde la visión que se contempla desde el terreno de las Haciendas Autonómicas, es necesario abordar el tema partiendo de unos supuestos claros:

- Las Haciendas Autonómicas son parte integrante de la Hacienda Estatal y no una parte pequeña, teniendo en cuenta no sólo su recaudación, sino la trascendencia de sus actos para los administrados, dada la naturaleza de los tributos que gestionan.

- Estas Haciendas, después de un período medio de cinco años, han probado sobradamente su eficacia en la gestión e inspección de los tributos cedidos, reconocida por la práctica unanimidad de los hacendistas en sus distintas facetas de actividad profesional, pública o privada e institucional.

- En lo que se refiere al tema de las valoraciones inmobiliarias y en el ejercicio de sus competencias, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado un importante esfuerzo en el tema de la comprobación de valores, alcanzándose

resultados notables, que permiten disponer de un importante banco de datos basado en las autoliquidaciones presentadas por los ciudadanos, en las comprobaciones de valores efectuados por sus técnicos y en la realización en muchas de ellas, de estudios de mercado serios y rigurosos. El aprovechamiento y explotación informática de esta enorme base de datos proporciona innumerables referencias de interés para todas las Haciendas Nacionales y para todo tipo de impuestos, sean personales o reales, ya de titularidad estatal (cedida o no), ya municipal. En consecuencia, para un aprovechamiento integral mutuo debe potenciarse al máximo la interconexión informática global. Al respecto, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, propugna una conexión telemática *punto a punto*. Esta Comunidad Autónoma, valorando el esfuerzo en lo que supone de avance, entiende que es preciso ir más allá, ampliando la conexión a bases de datos generales que dispongan las distintas Administraciones, coadyuvando en la actuación inspectora contra el fraude fiscal que tiene establecida una ingente base defraudatoria en la propiedad inmobiliaria.

- La participación autonómica en las labores catastrales debe acentuarse aún más, no solamente a nivel de órganos superiores, sino a nivel periférico concreto, en la elaboración de las Ponencias que se elevan al conocimiento de los órganos superiores de los que sí forman parte las Comunidades Autónomas. Pensamos que la presencia actual autonómica, reducida a dos representantes en los órganos citados, es un tanto exigua, sobre todo en aquellos Consejos y Comisiones de ámbito nacional, teniendo en cuenta que el número de representantes de la Administración Central (que es única y plantea los mismos intereses territoriales) es muy superior frente a esa escuálida pareja que representa a nada menos que diecisiete Comunidades Autónomas de dispares características económi-

cas, sociales y geográficas, temas todos que inciden notablemente en la actuación catastral.

Debe aprovecharse aún más la experiencia de los facultativos, valoradores al servicio de las Haciendas Autonómicas, debido a su cotidiano quehacer en la valoración de unos impuestos que en un porcentaje elevadísimo recaen sobre bienes inmuebles, de aquí el considerar como muy positivo su participación efectiva en la elaboración de las Ponencias oportunas.

En conclusión, todas estas consideraciones se reducen a unos principios básicos: colaboración mutua plena con aprovechamiento recíproco de medios materiales y personales, potenciación informática como único instrumento válido de gestión eficaz y mayor participación autonómica en un tema que es de trascendental importancia no sólo para sus Haciendas sino para el conjunto global de sus actuaciones.

Permitiéndome una particular referencia a Andalucía, quiero destacar que la colaboración viene siendo habitual desde los albores autonómicos con resultados más que satisfactorios; sin embargo, sería bueno que este espíritu basado muchas veces en lazos personales, se formalizase a nivel institucional y para todas las Autonomías en una norma legal clara, y concreta, que abordara los temas con precisión determinando formas, cauces y plazos. De ahí la enorme importancia del Borrador de Real Decreto antes mencionado, actualmente en fase de estudio.

Como conclusión, desde mi punto de vista personal y a la vista del talante del equipo rector del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y de la profesionalidad de sus funcionarios, manifiesto mi optimismo y mi esperanza de que las expectativas abiertas maduren en realidades que desemboquen en un mejor servicio a los ciudadanos y a los intereses generales a que se debe toda Administración Pública y que se recogen en nuestra vigente Constitución.