

Estudio de la inspección catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles desde una perspectiva local.

Miquel Alonso Gil*

- I. *Introducción y cuestiones competenciales.*
 1. *Introducción.* 2. *Consideraciones previas.*
- II. *La inspección catastral del IBI.*
 1. *Consideraciones previas.* 2. *Marco normativo en materia de inspección catastral y tributaria y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*
 3. *Análisis de la competencia estatal de inspección catastral en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.* 4. *Relaciones entre la gestión e inspección catastral y su incidencia en el IBI, tras la reciente reforma catastral.* 5. *Normativa reglamentaria estatal en relación con la inspección catastral.* 6. *La delegación de la inspección catastral a los entes locales como medio más adecuado para realizar una inspección eficiente del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.* 7. *Recapitulación.* 8. *Bibliografía seleccionada.*

I. INTRODUCCIÓN Y CUESTIONES COMPETENCIALES.

1. INTRODUCCIÓN.

El presente artículo tiene por objeto, el estudio de la inspección catastral y su relación con la gestión e inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tras las recientes modificaciones legislativas operadas:

- por la ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la actualidad derogada, con excepción de determinadas disposiciones adicionales, por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -en adelante TRLHL-,

- así como por la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, también derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario -en adelante TRLCI-,

- a la Orden del Ministerio de Hacienda 2318/2003, de 31 de julio, por la que se determina la atribución de las funciones inspectoras en el

ámbito de la Dirección General del Catastro y se aprueba el contenido y especialidades de los documentos de la inspección general,

- y a la Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los modelos de actas de inspección catastral y el de diligencia de colaboración en la inspección catastral (BOE de 22 de enero de 2004).

Y por último, se tendrá también presente:

- tanto la aprobación de la ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria, (NLGT) que entrará en vigor en su totalidad, el 1 de julio de 2004, dado su carácter de eje central del ordenamiento tributario; y su aplicación, a virtud de lo establecido en su Art. 1, a todas las Administraciones Tributarias,

- como la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, (LMMGL) y en particular su Título X, que crea un nuevo modelo orgánico de gestión tributaria para determinados Entes Locales.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Definido el objeto de estudio, y expuesta la normativa en vigor, es conveniente antes de iniciar el

* Técnico del Servicio de Inspección Fiscal. Ayuntamiento de Móstoles. Profesor asociado Universidad Carlos III de Madrid.

examen detallado de la inspección catastral, realizar una serie de precisiones, en relación con determinados conceptos, que van a ser utilizados a lo largo de la exposición.

2.1. Las competencias administrativas de gestión "compartida" en el IBI.

Las competencias de gestión son analizadas, como una manifestación del poder tributario que poseen los entes territoriales ⁽¹⁾, es decir se parte de la base, de que el poder tributario lo conforman tres componentes: a) la competencia normativa b) la competencia sobre el rendimiento o sobre el producto c) la competencia administrativa de gestión tributaria. Por tanto, las mencionadas competencias de gestión tributaria, se configuran como uno de los elementos definidores del poder tributario del que gozan los Entes Locales; es por ello, por lo que se estudiarán las competencias de *gestión compartida* en el IBI, a la luz del poder tributario reconocido a los Entes Locales en el artículo 133.2. de la CE para establecer y exigir tributos, de acuerdo con la CE y las leyes.

En segundo lugar indicar, que si bien se va a partir en el artículo de la clásica diferenciación, en relación con la gestión de este tributo: entre gestión catastral - gestión tributaria, su estudio se realizará desde la perspectiva de "la inspección tributaria local", por lo que el análisis se centrará en el IBI en la inspección catastral, sin perjuicio de que para el estudio de la inspección, será ineludible hacer referencia tanto a la gestión catastral como a la gestión tributaria del impuesto.

2.2. Las competencias administrativas de gestión compartida en el IBI a la luz del principio de autonomía local.

En este epígrafe no se pretende realizar un estudio del principio de autonomía local en su vertien-

te "financiera", se trata mas bien de configurar las competencias administrativas de gestión tributaria, bajo el prisma del principio de autonomía local; es por ello, por lo que resulta indispensable aclarar, que concepto de autonomía local preside este trabajo, pues constituye el fundamento de esta exposición.

Tomando como referencia los artículos 137, 140 y 141 de la CE y en base a la jurisprudencia constitucional en la materia, se coincide con el análisis, que de la autonomía local, hacen algunos autores al señalar que la forma en que la CE reconoce la autonomía local, trasciende de la mera garantía institucional, puesto que la Norma Fundamental, hace mucho más que mencionar una institución y erigir una reserva de ley ⁽²⁾, es decir, configurar la autonomía local como garantía constitucional, supone dar un paso cualitativo y entender que la Constitución, no es sólo una barrera negativa a la intervención del legislador, pues de ella derivan también contenidos positivos, que sirven de límite al legislador ⁽³⁾.

Contenidos positivos, que derivan asimismo, de las prescripciones contenidas en la Carta Europea de Autonomía Local -suscrita en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985-, respecto del concepto (Art.3) y alcance de la autonomía local (Art.4) y que sirven para configurar positivamente el contenido constitucionalmente exigible de la autonomía local ⁽⁴⁾. Y un parámetro, a mi juicio, válido para configurar ese mínimo indisponible, en relación con el objeto de esta exposición, es el artículo 4.3. que establece que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía". En definitiva, tal y como señala el Tribunal Constitucional, se hace

(1) Cfr. BARQUERO ESTEVAN, J.M., La Gestión de los Tributos Locales. Aspectos competenciales. Civitas 1998, p. 71, op. Cit. señala el citado autor "que así se ha venido explicando por la doctrina alemana, en una concepción que ha sido favorablemente acogida en nuestro país entre otros por J.RAMALLO MASSANET, "El sistema financiero de las Corporaciones Locales en el Derecho alemán" IEAL, Madrid 1976 pp 63 y s.s.; también J.J. FERREIRO LAPATZA, Hacienda pública y autonomía en la Ley Fundamental de Boon" REDE, núm.13 pp 16 y s.s."

(2) Es decir, partiendo de la configuración de la autonomía local como garantía institucional, categoría que tiene su origen en Carl Schmitt y que define como "un reducto en el que es posible la acción del legislador, pero éste carece de una facultad de disposición total o inmediata" y que es acogida en nuestro país por L.PAREJO y utilizada por el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, se pretende hacer notar, la insuficiencia de este tipo de garantía, para hacer frente a un vaciamiento sustancial del contenido de las instituciones garantizadas.

(3) Vid.: PÉREZ TREMPES, P. "Autonomía local, autonomía financiera y constitución". Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal p. 53 MADRID 2001. En términos similares SERRANO ANTÓN, F. "La autonomía del poder tributario municipal" Hacienda y Finanzas Municipales. Marcial Pons 2001 p.52

(4) Vid.: CASADO OLLERO, G "La participación en los tributos del Estado y de las CCAA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación" Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal p. 161 MADRID 2001.

necesario compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado, de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales ⁽⁵⁾.

Configurado el concepto de autonomía local en su vertiente financiera en el párrafo anterior, y analizado el contenido del poder tributario de los Entes Locales en su triple vertiente de competencias normativas, de competencias sobre el rendimiento o sobre el producto y de competencias administrativas de gestión tributaria, y tomando asimismo como referencia, estas últimas competencias de gestión; es posible hacer un primer comentario sobre la reforma de la Ley de Haciendas Locales operada por la ley 51/2002, de 27 de diciembre, a la luz del principio de autonomía local, que pone de manifiesto, que la autonomía local no ha sido desarrollada por el legislador estatal, desde la perspectiva del aumento de competencias administrativas, para la gestión de sus propios tributos, así lo pone de manifiesto el profesor Tejerizo ⁽⁶⁾.

Con esta afirmación no se tacha la reforma de inconstitucional, por vulnerar el principio de autonomía local, pero sí se quiere hacer notar, que las últimas reformas legislativas no han desarrollado la autonomía municipal, potenciado las competencias de gestión e inspección de los EELL, sino que se han manifestado básicamente, a través del establecimiento de un catálogo de exenciones y bonificaciones potestativas, que como ha señalado el profesor Zornoza dan lugar a "una autonomía dirigida" ⁽⁷⁾, y en mi criterio muy limitada, en la medida en que por

esta vía, sólo se habilita a los Entes locales a disminuir la carga fiscal pero no a aumentarla.

De manera que, lo que se pretende enjuiciar en el presente artículo, es si el modelo definido por el legislador estatal, en relación con el reparto de competencias gestoras y específicamente inspectoras en el IBI, es el más adecuado, tras haber transcurrido más de quince años, desde la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988.

2.3. Las competencias administrativas de gestión compartida en el IBI a la luz del resto de los principios informadores del sistema tributario.

Ahora bien, los tributos locales no sólo han de ser valorados bajo el tamiz del principio de autonomía local, sino también, a través del resto de los principios informadores del sistema tributario, y que servirán, en lo que aquí interesa, para encontrar justificación a la citada gestión compartida y en particular para residenciar la inspección catastral en el IBI.

Para ello, es preciso clarificar en primer lugar, el concepto de "tributo propio", y partiendo de los tres componentes, ya citados, que conforman el poder tributario de los entes territoriales, debe resaltarse que es el relativo a la competencia sobre el rendimiento, el que mejor sirve para caracterizar un tributo como propio. Ya que ni la atribución de competencias normativas ni la atribución de competencias administrativas (donde se incluyen las de gestión e inspección) sirven por sí solas, para calificar a un tributo como propio ⁽⁸⁾. Ahora bien, y esto es lo relevante: la no atribución a los Entes Locales de las competencias administrativas de ges-

(5) Cfr. STC 45/1986 (FJ 4)

(6) Vid.: JOSE MANUEL TEJERIZO LÓPEZ, Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales Tributos Locales N.-29 Mayo 2003, p 19 al señalar que "incluso en el establecimiento y exigencia de los impuestos propios, que es la máxima expresión de la autonomía local, es posible detectar la existencia de una fuerte dependencia de los demás Entes Territoriales, en especial del Estado. Las relaciones entre unos y otros no se presentan en plano de igualdad, sino que están presididas por lo que hemos denominado tutela financiera". En relación con este punto, el propio profesor TEJERIZO, al valorar la LRHL de 1988 Revista de Hacienda Autonómica y Local N.-55-56 1989, p.114 ya señalaba que la mayor parte de los ingresos de los EELL procedían del Estado, circunstancia que, como ha señalado el citado autor, se acrecienta en esta última reforma y que deriva de la dependencia cada vez mayor de las HHLL de las transferencias del Estado.

(7) Vid. ZORNOZA PÉREZ, J.J. "La financiación de las Corporaciones Locales durante el quinquenio 1999/2003", El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal) I.N.A.P. Madrid 1999.

(8) Vid.: BARQUERO ESTEBAN, J M La gestión de los tributos... Concepto de "Tributo Propio" Señala que a priori el único elemento que puede considerarse, sin ningún género de dudas, como esencial del concepto de "tributo propio", es la atribución al Ente Local de la competencia sobre el producto o sobre el rendimiento del mismo. En este mismo sentido en la op., cit., RAMALLO MASSANET señala que "en ningún caso el término tributo propio puede entenderse como de competencia plena o exclusiva de un ente local o autonómico a no ser sólo desde el punto de vista de la competencia tributaria sobre el rendimiento". Continúa BARQUERO ESTEBAN señalando que el concepto de tributo propio local no incluye como contenido necesario la atribución exclusiva de competencias normativas a los Entes Locales pues a ello se opone el principio de reserva de ley...como tampoco las competencias administrativas constituyen un elemento esencial del tributo propio pp. 90-91.

ción del tributo propio, debe estar suficientemente justificada, dado que la atribución a los Entes Locales de las competencias para la gestión de sus propios tributos constituye, como regla general, una exigencia constitucional de su autonomía, a no ser que exista "justificación suficiente", que habrá de estar vinculada a los principios de eficacia, economía, o en general, a exigencias vinculadas a intereses supralocales presentes en la materia. Es decir, las competencias "normales" en relación con la gestión de los tributos propios, tienen carácter local, si bien dichas competencias no son absolutas, pues están sometidas a límites ⁽⁹⁾.

En consecuencia, lo que se pretende evidenciar es que la gestión de los tributos locales, y en particular en el IBI, no puede ser analizada de forma exclusiva a través del filtro de la autonomía local, y cabe en consecuencia la atribución de las competencias administrativas de gestión a otros entes territoriales, en razón de que exista justificación suficiente, basada en principios tales, como la eficacia, unidad o igualdad tributaria.

Y en este punto, analizando ya de manera particular el IBI, se discrepa de las afirmaciones realizadas por algún sector doctrinal ⁽¹⁰⁾ con respecto a la gestión catastral y su atribución a la Administración del Estado, *al menos en lo relativo a la inspección catastral y en particular a la determinación de los valores catastrales en esta sede*. En mi criterio, que será objeto de desarrollo en el apartado siguiente, residenciar la inspección catastral en la Administración Estatal, sin arbitrar formulas que posibiliten el ejercicio pleno de la ins-

pección tributaria del IBI por el Ente Local, no se justifica en la actualidad en base a los principios anteriormente mencionados, de eficacia, unidad o igualdad tributaria.

II. LA INSPECCION CATASTRAL DEL IBI

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Como señala "El informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales", el IBI constituye el primer recurso tributario de las Haciendas Locales ⁽¹¹⁾. Y del examen de las figuras tributarias locales se deduce, que la financiación impositiva municipal, descansa básicamente sobre el gravamen de la propiedad inmueble ⁽¹²⁾.

Es por tanto, un tributo decisivo en la materialización de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera, recogidos en nuestro texto constitucional en los arts. 137 y 142. Así lo reconoce Zornoza Pérez, al señalar con anterioridad a la última reforma de las Haciendas Locales, que *"tampoco parece fácil imaginar una reforma de la Hacienda local que prescindiera de un gravamen de la propiedad inmobiliaria semejante al IBI... y una vez que la STC 233/1999 (FJ 23) ha reconocido que (ni el sometimiento de la propiedad a tributación ni la coexistencia del Impuesto sobre el Patrimonio y el IBI vulneran los principios de capacidad y no confiscatoriedad) únicamente parece plantear problemas de gestión; más en concreto, problemas relacionados con la gestión catastral"* ⁽¹³⁾.

(9) Vid.: NIETO MONTERO, J.J. La gestión de los impuestos municipales. Ed. ARANZADI 1997 pp 78 y ss., señala el autor que esta limitación se encuentra en la propia LRHL, referida a dos de los impuestos de exacción obligatoria por parte de los ayuntamientos y para una parte de la gestión de los mismos: la gestión catastral en el IBI y la gestión censal en el IAE; ambas a favor del Estado.

(10) Vid.: PUYAL SANZ, P La gestión compartida del IBI tras la reforma de la LRHL TRIBUTOS LOCALES N.-37 Febrero 2004 p.80. En la misma línea BARQUERO ESTEVAN, JM op. cit p.122.

(11) Cfr. MINISTERIO DE HACIENDA Secretaría de Estado de Hacienda - Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HLL "Informe de la comisión..." Julio 2002 p. 61 "...aportando una recaudación efectiva de unos 4.086 millones de euros (680.000 millones de pesetas), por lo que en opinión de un sector de la Comisión es necesario que en su regulación se potencien las competencias municipales para gestionarlo...".

(12) Cfr. POVEDA BLANCO, F. & SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A (UNIVERSIDAD DE ALICANTE) "La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma". Julio 2002. Señalan los citados autores que el sistema impositivo local español se sitúa dentro del denominado "modelo latino": financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente la propiedad del inmueble. Y analizados los ingresos municipales impositivos del año 1999 (en millones de pesetas y porcentajes) el IBI representa el 48% de los impuestos locales - el IAE el 19% - el IVTM 15% - el IIVTNU el 7% - el ICIO el 11%. Lo que significa que la imposición municipal sobre bienes inmuebles representa el 66% del total de los impuestos locales.

(13) Vid.: ZORNOZA PÉREZ, J. Jornadas de Estudio y Debate sobre Financiación local y Corresponsabilidad Fiscal Ponencia Corresponsabilidad Fiscal de las Entidades Locales p.p.297-298 Ayuntamiento de Madrid 2001. En relación con este punto continua señalando el profesor Zornoza que "...Como es sabido, la gestión catastral compete exclusivamente al Centro de Gestión Catastral, lo que ha sido considerado conforme a la Constitución, pues al ser el Catastro una institución común e indispensable para la gestión de algunos impuestos estatales, es una

Estudio de la inspección catastral del IBI....

Es en este marco, relacionado con las cuestiones que suscita la gestión catastral, desde donde se va analizar la reforma catastral (y de manera particular la inspección catastral) estudiando su incidencia en la gestión e inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

2. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE INSPECCIÓN CATASTRAL Y TRIBUTARIA Y EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.

Hay que tener en cuenta en lo que aquí interesa, en primer lugar, los siguientes apartados del Art. 77 del TRLHL:

1. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en el este apartado

3. Los ayuntamientos determinarán la base liquidable cuando la base imponible resulte de la tramitación de los procedimientos de declaración, comunicación, solicitud, subsanación de discrepancias e inspección catastral previstos en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

8. Las competencias que con relación al IBI se atribuyen a los ayuntamientos en este artículo se ejercerán directamente por aquellos o a través de los convenios u otras fórmulas de colaboración que se celebren con cualquiera de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la ley 7/1995, de 2 de abril, con aplicación de forma supletoria de lo dispuesto en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin perjuicio de lo anterior las Entidades Locales reconocidas por las leyes y las comunidades autónomas uniprovinciales en las que

se integren los respectivos ayuntamientos asumirán en el ejercicio de las referidas competencias cuando así lo solicite el ayuntamiento interesado, en la forma y plazos que reglamentariamente se establezcan.

En segundo lugar, hay que tener presente los siguientes apartados, de los artículos 19 a 21 del TRLCI:

Artículo 19.2. Las actuaciones de comprobación e investigación tendrán por objeto verificar el adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la normativa catastral, para lo cual la Inspección comprobará la integridad, exactitud y veracidad de las declaraciones y comunicaciones reguladas en esta ley e investigará la posible existencia de hechos, actos o negocios que no hayan sido declarados o comunicados o que lo hayan sido parcialmente.

Artículo 20.2. La incorporación en el Catastro Inmobiliario de bienes inmuebles o la modificación de su descripción por virtud de actuaciones inspectoras surtirán efectos desde el día siguiente a aquel en que se produjo el hecho, acto o negocio a que se refieren dichas actuaciones, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador dentro del plazo de los tres meses siguientes a la fecha en que se hubiese notificado o se entendiese notificado el correspondiente acto de alteración catastral.

Artículo 21.2. La Dirección General del Catastro podrá llevar a cabo actuaciones de inspección conjuntas con los ayuntamientos y entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a petición de aquellos, en los términos que reglamentariamente se determinen. Dichas actuaciones se concretarán en los planes de inspección a que se refiere el apartado anterior y se extenderán a la investigación de los hechos, actos o negocios no declarados o declarados de forma parcial o inexacta, quedando excluidos aquellos que deban ser objeto de comunicación.

Y por último, hay que tener en cuenta la Orden HAC/2318/2003, de 31 de julio por la que se determina la atribución de funciones inspectoras en el ámbito de la Dirección General del Catastro y se aprueba el contenido y especialidades de los docu-

competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda General. Pero sin discutir las competencias estatales a ese respecto, si debe llamarse la atención sobre los problemas que ello suscita, sobre todo por la falta de colaboración del Centro directivo competente con las Corporaciones Locales, que produce injustificados retrasos en las preceptivas actualizaciones, con costes recaudatorios nada despreciables que aconsejarían, cuando menos, el establecimiento de convenios u otras fórmulas de cooperación efectivas para la solución de un problema cuyos efectos se proyectan, además, a cuantos tributos se sirven para el cálculo de sus bases de los valores catastrales".

mentos de la inspección general; y la Resolución de 28 de noviembre de 2003, del Director General del Catastro, por la que se aprueban los modelos de actas de inspección catastral y el de diligencia de colaboración en la inspección catastral.

3. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA ESTATAL DE INSPECCIÓN CATASTRAL EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.

Las causas justificativas de la asunción estatal de dichas competencias inspectoras, no son otras que los principios ya señalados en el apartado primero de la presente exposición, es decir, hay principalmente dos líneas de justificación: De una parte, el principio de eficacia en la actuación administrativa y de otra, el principio de igualdad en su doble manifestación: De igualdad real de los ciudadanos y uniformidad de valoraciones y de unidad del sistema tributario. Estos principios, han sido utilizados por la doctrina, para justificar la competencia estatal en relación con la gestión catastral, y en mi criterio, dichos fundamentos han de ser aplicados, con importantes matices, a los procedimientos de comprobación e investigación ⁽¹⁴⁾. Veamos cada uno de ellos:

3.1. El principio de eficacia como fundamento de la competencia estatal de inspección catastral.

El principio de eficacia en materia tributaria, se recoge explícitamente en el artículo 3 de la NLGT, que indica en su apartado II que "la aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia...y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios". Y ha sido perfectamente definido por Casado Ollero al señalar que "un sistema tributario vale lo que valga la Administración encargada de aplicarlo".

De la afirmación anterior se infiere que el análisis de dicho principio en el ámbito inspector, supone determinar el nivel de eficacia que la Administración Estatal ha tenido, no ya en relación a la gestión catastral, sino específicamente en materia de inspección catastral, y sólo un resultado positivo de dicho examen, servirá para utilizar el parámetro de la eficacia, como uno de los elementos justificativos, para poder residenciar la inspección catastral del IBI en el ámbito competencial estatal.

Dicho examen supone enjuiciar datos reales referidos a la inspección catastral, y para tal fin, se ha partido de la publicación de las Memorias anuales de la Administración Tributaria Estatal, que pueden ser consultadas en la página web de la AEAT <www.aeat.es>, correspondientes a los años 1998, 1999, 2000, 2001 (último año publicado), y que contienen los siguientes datos:

AÑO 1998 ⁽¹⁵⁾

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN URBANA

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
42.914	963.634	211.422

Señala la Memoria que los resultados alcanzados se sitúan, respecto al número de actuaciones, en un 103,08% del total previsto por el Plan Nacional, mientras que la base imponible obtenida (el valor catastral), se sitúa en un 151,15% de las previsiones.

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN RÚSTICA 1998

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
17.824	17.021	16.340

Señala la Memoria que los resultados alcanzados por las actuaciones de Inspección de Rústica, respecto a los objetivos marcados por el Plan de Inspección, han supuesto un nivel de cumplimiento del 72,17% en cuanto al número de actuaciones y del 86,34% en cuanto a valor catastral previsto. La razón del incumplimiento está relacionada con la fuerte carga de trabajo realizada con el control de los trabajos de renovación del Catastro rústico, que han soportado varias Gerencias Territoriales.

(14) Cfr. J.J. NIETO MONTERO, La gestión de los impuestos municipales. Aranzadi 1997 p. 83.

(15) Vid.: MINISTERIO DE HACIENDA, Memoria Administración Tributaria 1998 Actuaciones de Inspección pp. 377-378.

AÑO 1999 ⁽¹⁶⁾

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN URBANA 1999

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
29.479	222.300	169.531

Los resultados alcanzados se sitúan, respecto al número de actuaciones, en un 71% del total previsto por el Plan Nacional.

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN RUSTICA 1999

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
16.980	17.172	17.119

Los resultados alcanzados por las actuaciones de Inspección de Rústica, respecto a los objetivos marcados por el Plan de Inspección, han supuesto un nivel de cumplimiento del 76% en cuando al número de actuaciones.

La razón del incumplimiento está relacionada con las modificaciones legislativas habidas, pues debido a ellas hubo de cambiarse la aplicación informática, lo que ocasionó una demora de varios meses en la puesta en marcha del plan.

AÑO 2000 ⁽¹⁷⁾

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN URBANA 2000

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
34.437	365.018	63.251

Los resultados alcanzados se sitúan, respecto al número de actuaciones, en un 91,85% del total previsto por el Plan Nacional, debido a la carga habida de revisiones catastrales para el periodo 2000-2001.

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN RUSTICA 2000

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones pts)</u>	<u>Importe sanción (miles pts)</u>
21.988	20.540	24.024

Los resultados alcanzados por las actuaciones de Inspección de Rústica, respecto a los objetivos marcados por el Plan de Inspección, han supuesto un nivel de cumplimiento del 100,05 % en cuando al número de actuaciones. Se ha mejorado el cumplimiento debido a que ha disminuido el trabajo de renovación del catastro rústico, lo que ha permitido mayor dedicación a las actuaciones inspectoras.

AÑO 2001 ⁽¹⁸⁾

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN URBANA 2001

<u>Número de actuaciones</u>	<u>Valor Catastral (millones Euros)</u>	<u>Importe sanción (miles Euros)</u>
33.217	2.069,42	464,43

Los resultados alcanzados se sitúan, respecto al número de actuaciones, en un 97% del total previsto por el Plan Nacional, debido a la carga habida de revisiones catastrales para el periodo 2001-2002.

(16) Idem Memoria Administración Tributaria 1999 Actuaciones de Inspección pp. 390-391

(17) Idem Memoria Administración Tributaria 2000 Actuaciones de inspección pp. 385 - 386

(18) Idem Memoria Administración Tributaria 2001 Actuaciones de inspección pp. 409 - 410

ACTUACIONES Y OTRAS MAGNITUDES DE LA INSPECCIÓN RÚSTICA 2001

Número de actuaciones	Valor Catastral (millones Euros)	Importe sanción (miles Euros)
21.313	146,93	159,44

Los resultados alcanzados por las actuaciones de Inspección de Rústica, respecto a los objetivos marcados por el Plan de Inspección, han supuesto un nivel de cumplimiento del 126% en cuanto al número de actuaciones. Se ha mejorado el cumplimiento de años anteriores, debido a que en algunas Gerencias Territoriales ha disminuido el nivel de trabajo de renovación del catastral rústico, lo que ha permitido mayor dedicación a las actuaciones inspectoras.

Reproducidos los datos, el juicio de eficacia que merece la inspección catastral realizada por la Dirección General del Catastro en este período, puede ser analizada desde tres perspectivas:

a) En primer lugar, de forma independiente, es decir en función del grado de cumplimiento del Plan de Inspección aprobado cada uno de los años: Y al respecto, es preciso señalar, que del análisis de los datos, se deduce que de los ocho grupos de actuaciones inspectoras (cuatro de urbana y cuatro de rústica en los referidos períodos) en cinco no se cumplieron las previsiones recogidas en el Plan de Inspección. El incumplimiento obliga a la Dirección General del Catastro a su justificación y sus argumentos recogidos de forma explícita en la Memoria son los siguientes: *la razón del incumplimiento está relacionada con la fuerte carga de trabajo realizada con el control de los trabajos de renovación, o con las modificaciones legislativas habidas que han hecho necesario cambiar de aplicación informática, o de nuevo con la carga habida de revisiones catastrales.*

b) La justificación reiterada, relacionada con la fuerte carga de trabajo, debido a las revisiones catastrales acometidas, nos conduce al análisis de la inspección catastral desde la perspectiva de su relación con las actuaciones de gestión catastral. Y en este apartado considero necesario resaltar, que

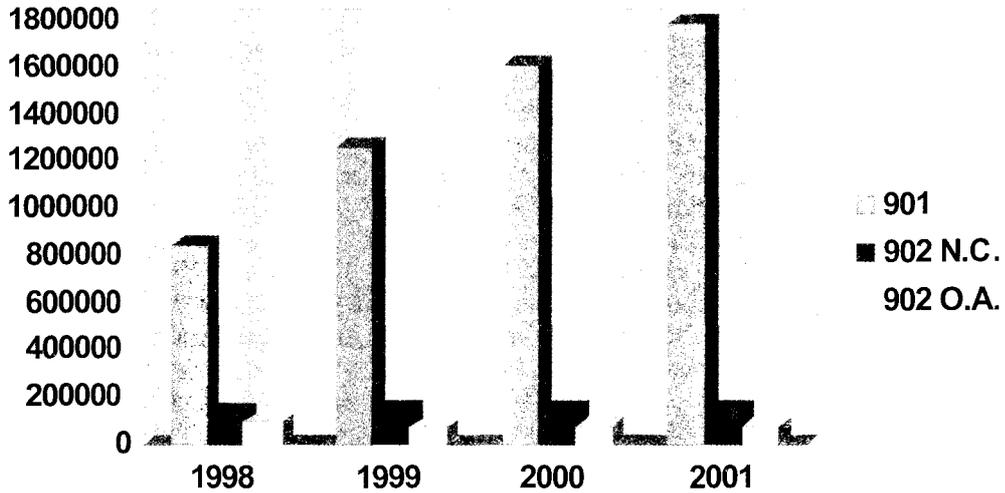
"la inspección catastral se concibe por la Dirección General de Catastro como una actuación residual de las actuaciones de gestión catastral en general". Esta afirmación tiene su base, no sólo en el hecho de que las actuaciones de gestión catastral son el fundamento de la justificación del incumplimiento del Plan, sino que incluso cuando se cumple el Plan, se justifica en el hecho de que ese año ha disminuido el nivel de trabajo de renovación catastral.

c) Por último, la tercera perspectiva desde la que se puede medir la eficacia, es realizando un estudio comparado de las actuaciones inspectoras, con el resto de inscripciones catastrales realizadas por el Catastro. Para ello se partirá de los datos publicados en las referidas "Memorias de la Administración Tributaria" en relación con los documentados gestionados por Catastro en el referido período 1998 a 2001, comparando:

- las declaraciones tramitadas por las alteraciones de orden físico, económico y jurídico en relación a los bienes inmuebles de naturaleza urbana, al constituir estas declaraciones (modelos 901 y 902) las obligaciones formales más importantes a realizar por los sujetos pasivos y,

- las actuaciones inspectoras realizadas en el mismo período en relación a los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

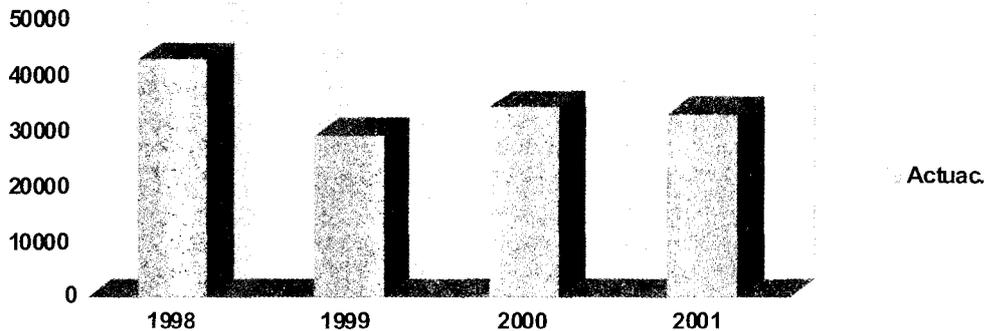
DECLARACIONES TRAMITADAS (901 -902)



- (*) 901 Declaraciones de transmisión de dominio (urbana)
- (**) 902 N.C. Altas unidades urbanas por nueva construcción (urbana)
- (***) 902 O.A. Altas unidades urbanas por otras alteraciones (urbana)

Fuente: Elaboración propia (en base a los datos contenidos en las Memorias de la Administración Tributaria años 1998-1999-2000-2001 disponibles en <www.aeat.es>).

ACTUACIONES DE INSPECCIÓN URBANA



- (*) Actuaciones de inspección catastral.

Fuente: Elaboración propia (en base a los datos contenidos en las Memorias de la Administración Tributaria años 1998-1999-2000-2001 disponibles en <www.aeat.es>).

De la comparación de ambas gráficas, se deduce la diferente tendencia en relación con las actuaciones de gestión catastral propiamente dichas, recogidas en el cuadro n.-1, en el que se observa una evolución alcista de las inscripciones tramitadas, en tanto que la tendencia de las actuaciones de inspección catastral, en urbana, para el mismo período, cuadro n.-2, es bajista, con una media de unas 30.000 actuaciones inspectoras.

Es importante señalar asimismo, y éste es un dato a mi juicio relevante, que el número de actuaciones inspectoras en urbana en el año 2001 (último año publicado) es especialmente bajo (alrededor de 33.217 actuaciones inspectoras), si lo comparamos con el número de inscripciones tramitadas (cambios de dominio, altas de inmuebles, etc...) que es para el citado período de (1.900.000 inscripciones aproximadamente), y si lo cotejamos con el número de unidades urbanas existentes en nuestro estado (27.259.670 Año 2001) o si lo enfrentamos simplemente, con el número de municipios existentes cerca de 8000.

De todo ello cabe concluir que el principio de eficacia, dados los resultados obtenidos, no sirve para justificar la asunción competencial de la inspección catastral por la Dirección General del Catastro.

3.2. El principio de igualdad y el título competencial de "Hacienda General" como fundamento de la competencia estatal de inspección catastral.

El principio de igualdad, unido al título competencial estatal de Hacienda General, es el principal argumento utilizado por la doctrina, para justificar la competencia estatal en relación a la gestión catastral. El Tribunal Constitucional en su STC 233/1999 de 16 de diciembre de 1999, señala que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la Hacienda General, del Art. 149.1.14 de la CE, correspondiendo por tanto

de manera exclusiva al Estado. El propio TRLCI lo recoge de forma expresa, en su disposición final primera.

Prescindiré en este apartado, de analizar la opción de desvincular la gestión catastral, de la gestión del IBI ⁽¹⁹⁾, dado que la reforma operada por la ley 51/2002 de 27 de diciembre no optó por esta postura. En consecuencia coincidiendo, como no puede ser de otra manera dado al contenido de la reforma, en el hecho de que el principio de igualdad unido a la competencia estatal de Hacienda General, justifica la competencia estatal en relación a la gestión catastral. Lo que se va a analizar aquí, es si el título competencial de Hacienda General, unido al principio de igualdad justifican la imposibilidad del ejercicio pleno de la inspección del IBI por los Entes Locales.

Y para ello partiré de la interpretación que del principio de igualdad, realiza el Tribunal Constitucional, no ya para las actuaciones de gestión tributaria, sino en relación con las actuaciones concretas de "inspección". Y en este ámbito, la STC 194/2000 de 19 de julio indica que "*Si la finalidad perseguida es evitar el fraude fiscal, no parece coherente dispensar el mismo trato a quienes, sin ánimo de defraudar a la Hacienda Pública declaran como valor el precio verdadero del negocio jurídico realizado, que a quienes torticeramente ocultan parte del precio cierto de la operación al Fisco, incumpliendo su deber constitucional de contribuir a las cargas públicas del Estado*".

Con ello, lo que pretendo significar en relación con el IBI, es que cuando el legislador señala que la formación y el mantenimiento del Catastro es competencia exclusiva del Estado, y que estas funciones que comprenden entre otras la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, no hay que interpretar necesariamente, desde la perspectiva del principio de igualdad, que ha de existir una identidad total en las facultades trasladables a los Entes

(19) Cfr. Opción que no triunfó en la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales operada por la ley 51/2002 y que fue puesta de manifiesto por un sector de la Comisión que elaboró el Informe para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales en el que se defendió, la desvinculación de la gestión catastral de la gestión del IBI y la atribución de competencias a los municipios para gestionar este impuesto en base a un sistema de valoración de bienes con criterios de mercado p. 85 2001.

Estudio de la inspección catastral del IBI....

Locales, en materia de gestión catastral y en materia de inspección catastral, pues las mismas, aunque participan de elementos comunes, tienen finalidades diversas. Este hecho, se puede observar en el otro tributo de gestión compartida: el IAE, en el que el legislador estatal delegó en una primera fase la inspección del impuesto y no la gestión censal, y más adelante estableció la posibilidad de que determinados Entes Locales pudieran asumir también a través del mecanismo de la delegación la gestión censal.

Estas diferencias existentes, entre la gestión catastral y la inspección catastral, ya fueron puestas de manifiesto por el Tribunal Supremo, en la S.T.S. de 16 de septiembre de 2000, en relación a la necesaria notificación de los valores catastrales antes del inicio en que hayan de surtir efecto, excepcionándose en la citada sentencia, los supuestos en los que el obligado tributario hubiera incumplido sus obligaciones de declarar las alteraciones de orden físico, económico y jurídico, que se hubieran producido en los bienes objeto del impuesto, - la norma aplicable al caso, fue objeto de modificación por la ley 50/1998- pero ya el Tribunal señalaba que *"la finalidad del precepto controvertido es la de establecer la garantía del previo conocimiento por el sujeto tributario de la valoración catastral del inmueble o de sus variaciones...ahora bien esa garantía ha de proteger al contribuyente que tiene ese carácter en la normalidad de la relación tributaria, es decir, cuando la iniciativa de la nueva valoración parte de la Administración o tiene conocimiento de las valoraciones que la provocan, pero no pueden amparar la conducta de quienes ocultan la base tributaria que ha de ser sometida a aquella valoración"* (20).

Evidenciadas las diferencias entre la gestión catastral y la inspección catastral a la luz del principio de igualdad y entrando ya en el detalle de dichas actuaciones, es preciso destacar que la normativa catastral, determina que la incorporación de los bienes inmuebles en el catastro, se realizará mediante alguno de los procedimientos siguientes: a) declaraciones, comunicaciones y solicitudes b) subsanación de discrepancias c) inspección catastral d) valoración. Y al regular los procedimientos de valoración catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se diferencia entre a) los procedimientos de valoración colectiva, subdividiéndose éstos a su vez a) en procedimientos de carácter general b) de carácter parcial c) de carácter simplificado y b) los procedimientos de valoración individualizada.

Pues bien, analizando concretamente la inspección catastral puede señalarse que *la misma incluirá cuando sea necesario la determinación individualizada del valor catastral*. Y dicha determinación, supone exclusivamente, como ha señalado el TEAC en su Resolución de 9 de julio de 1986 *"la aplicación a un caso concreto de los valores y criterios ya fijados"*, o como señala parte de la doctrina, no es más que una simple concreción de las normas contenidas en las ponencias referidas a los bienes concretos (21).

En este punto, conviene recordar que la determinación de los valores catastrales puede llevarse a cabo mediante procedimientos de valoración colectiva o de forma individualizada, según afecte a una masa de bienes inmuebles, o a uno (o grupo) de ellos aisladamente (22). Y siguiendo la citada diferenciación, puede afirmarse, como se ha señalado en el apartado anterior, que en los procedimientos de

(20) Vid.: FALCÓN Y TELLA, R. La imposibilidad de exigir la notificación previa de los valores catastrales en los supuestos de omisión de la declaración: en torno a la modificación del Art. 75.3 de la LRHL. Quincena Fiscal. Aranzadi N.-18. Editorial Aranzadi. Octubre 1999.

Han analizado la citada sentencia CALAMA RODRÍGUEZ, LILIA "El IBI y las declaraciones de obra nueva: ¿retroactividad de los valores catastrales? TRIBUTOS LOCALES n.-19 Junio 2002 p. 98. MERINO JARA, I. "Efectos de la falta de comunicación de las alteraciones de orden físico, económico y jurídico en el IBI y en IIVTNU". Jurisprudencia Tributaria Aranzadi. N.-21/2001. Parte Estudio. Aranzadi. 2000.

La Sentencia de 16 de septiembre de 2000, fijó doctrina legal en relación con la exigencia de notificación de los valores catastrales contenida en el artículo 70.4 de la Ley 39/1988 y contiene el siguiente fallo: "Que la exigencia de notificación de valor catastral con anterioridad al inicio del ejercicio en que haya de surtir efecto, contenida en el artículo 70.5 de la LRHL, no es aplicable en los supuestos en que no se haya cumplido dentro del plazo la obligación del contribuyente de declarar las alteraciones de orden físico, económico y jurídico, que le impone el artículo 77.2. de la misma Ley. Que, en consecuencia, en tales supuestos de incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de la obligación de declarar por parte del contribuyente, la notificación del valor catastral puede hacerse a partir del momento en que la Administración descubra la alteración no declarada, siempre con carácter previo a la notificación de la liquidación y sobre la base de ponencias aprobada con anterioridad al ejercicio liquidado, durante todo el plazo de prescripción del derecho a liquidar, aunque tal notificación individualizada del valor catastral se produzca con posterioridad a alguno o algunos de los ejercicios respecto a los que ha de surtir efecto".

(21) Cfr. En este sentido NIETO MONTERO, La Gestión de los impuestos...pp.220-221

(22) Vid.: JOSE ENRIQUE VARONA ALABERN, Luces y sombras de la nueva normativa catastral. Quincena Fiscal Aranzadi. - 16/2003 Parte Artículo Editorial Aranzadi SA 2003

inspección catastral se asignarán valores de forma individualizada, no siendo necesario en consecuencia, en estos casos, la aprobación de nuevas ponencias, sino que se utilizará la existente para determinar el correspondiente valor catastral.

Recogen por tanto las Ponencias, las pautas a seguir para determinar los valores catastrales en un municipio concreto ⁽²³⁾, y dado que resultan aplicables a un conjunto de inmuebles en sucesivos periodos impositivos, se ha reflexionado, por la doctrina sobre su naturaleza jurídica ⁽²⁴⁾. Con independencia de su naturaleza, lo que se pretende evidenciar aquí, es que las actuaciones derivadas de la inspección catastral, que incorporen una valoración catastral para el bien inmueble inspeccionado, no contienen un valor catastral independiente de la ponencia, sino que el mismo, será el resultado de su aplicación.

Y por lo que se refiere a la inspección catastral, puede señalarse, que cuando la alteración inmobiliaria provoque correlativamente una variación en el valor del inmueble, la incorporación de aquélla en el Catastro incluirá el nuevo valor catastral asignado. Y para su cálculo se utilizará la ponencia de valores vigente en el Municipio en el primer ejercicio de efectividad de aquella modificación o incorporación catastral. Dado que la ley atribuye eficacia inmediata a aquella modificación o incorporación catastral, será de aplicación la ponencia que esté vigente, o en su caso, los módulos, el día siguiente de producirse la alteración inmobiliaria ⁽²⁵⁾.

En definitiva, en base a lo señalado en los apartados precedentes, a mi juicio, podría decirse,

que la asunción por los Entes Locales (ya veremos más adelante la fórmula más adecuada) de plenas facultades inspectoras -incluidas las catastrales- no vulnera el principio de igualdad, dado que el mismo se encuentra matizado por la propia naturaleza de la actuación inspectora, y la determinación del valor catastral en esta sede (al ser consecuencia de un procedimiento de valoración individualizada), no es más que la concreción, a un supuesto (el bien inmueble inspeccionado), de los criterios de valoración existentes (ponencia de valores vigente).

Y dado que no vulnera el principio de igualdad, su atribución material al Ente Local o al Estado, habrá de valorarse atendiendo a otros principios, y bajo mi punto de vista el más relevante será el de la eficacia.

4. RELACIONES ENTRE LA GESTIÓN E INSPECCIÓN CATASTRAL Y SU INCIDENCIA EN EL IBI, TRAS LA RECIENTE REFORMA CATASTRAL.

En el apartado anterior se ha intentado demostrar la compatibilidad entre los principios constitucionales que informan el Catastro y el ejercicio completo de la inspección catastral por los Entes Locales. En este epígrafe se analizará cómo incide en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la normativa catastral en materia de gestión e inspección catastral, y más concretamente el procedimiento de incorporación catastral mediante comunicaciones, regulado en el artículo 14 TRLCI, cuyo apartado b) señala *"que son comunicaciones las que formulen los ayuntamientos que, mediante ordenanza fiscal,*

(23) El Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio define en su artículo 22 las ponencias de valores como los documentos administrativos que recogen los valores del suelo y las construcciones así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial a que se refieren.

(24) Vid.: CALDERÓN GONZÁLEZ, J.M. en "El IBI tras su modificación por la ley 51/2002 y la Ley 48/2002" TRIBUTOS LOCALES N.-33 Octubre 2003 p.83 al señalar "...que esta definición no concreta su naturaleza aunque la aproxima a la categoría de actos administrativos. Y es útil para significar que las ponencias, aun sin recoger los valores catastrales, contienen elementos suficientes para obtener de su aplicación dichos valores. Puede decirse así, que se encuentran, como ha señalado algún autor, a caballo entre el Real Decreto 1020/1993, de naturaleza reglamentaria y los propios valores catastrales. Por su parte el Tribunal Supremo, en sentencia de 1-4-1998 ha señalado que no son disposiciones de carácter general sino actuaciones instrumentales". GALAPERO FLORES, R. "Algunos aspectos del IBI" Jurisprudencia Tributaria Aranzadi N.-20/2001 Parte Estudio 2001. citando a VARONA ALABERN llega a la conclusión que se trata de un acto administrativo general y definitivo.

(25) Vid.: en este sentido VARONA ALABERN, JUAN ENRIQUE, Luces y sombras de.... Quincena Fiscal Aranzadi n.- 16/2003 Parte Artículo Editorial Aranzadi SA 2003 "...También puede ocurrir que la modificación del dato catastral sea consecuencia de una inspección catastral que descubra algún elemento o característica del inmueble no comunicada ni declarada a la DGC. Cuando esta irregularidad presuponga un incumplimiento del particular, si cobra sentido no sólo otorgar eficacia inmediata (al día siguiente de su producción), al hecho, acto o negocio detectado por la inspección, sino también reconocer operatividad al valor catastral en el año que hubiere correspondido al haberse cumplido puntualmente aquel deber. Y ahora así procede desvincular la eficacia del acto del momento de su acuerdo, porque es el incumplimiento del particular la causa de que la Administración no pueda impulsar el correspondiente procedimiento de modificación de los datos catastrales y en su caso, del procedimiento de ajuste del valor catastral del inmueble. Es lógico que no se pueda invocar el principio de seguridad jurídica en provecho propio cuando tal inseguridad encuentra su causa en el incumplimiento de quien la invoca, porque nadie puede beneficiarse de su propio incumplimiento...y todo ello sin perjuicio de las correspondientes sanciones que se deben imponer por las irregularidades cometidas.

Estudio de la inspección catastral del IBI...

se obliguen a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, en los términos y con las condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro”.

Este precepto ha de ser interpretado, con relación a su incidencia en la inspección catastral, a la luz de lo señalado en el artículo 21.2 “in fine” que indica que *“las actuaciones de inspección catastral se concretarán en los planes de inspección a que se refiere el apartado anterior y se extenderán a la investigación de los hechos, actos o negocios no declarados o declarados de forma parcial o inexacta, quedando excluidos aquellos que deban ser objeto de comunicación”.*

En base a los citados preceptos, pueden realizarse las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, resaltar que las comunicaciones enumeradas en el artículo 14 TRLCI *difieren de las comunicaciones de datos recogidas en el artículo 121 de la NLGT que regula la comunicación de datos como forma de iniciación de la gestión tributaria, y que considera “comunicación de datos la declaración presentada por el obligado tributario ante la Administración para que ésta determine la cantidad que, en su caso resulte a devolver. Se entenderá solicitada la devolución mediante la presentación de la citada comunicación”* (26). La diferencia sustancial radica en el sujeto que las formula: la propia Administración en las catastrales, el sujeto pasivo en las recogidas en la Ley General Tributaria.

b) En segundo lugar la relación entre comunicaciones catastrales e inspección catastral puede ser de dos tipos:

b.1) Ayuntamientos que aprueban mediante Ordenanza, la obligación de poner en conocimiento del Catastro los hechos, actos o negocios, sus-

ceptibles de generar un alta, baja o modificación:

En estos casos el establecimiento del régimen de comunicación libera a los titulares catastrales de la obligación de declarar y quedan excluidos de la inspección catastral aquellos hechos, actos o negocios que sean susceptibles de comunicación.

b.2) Ayuntamientos que no aprueban mediante Ordenanza, la obligación de poner en conocimiento del Catastro los hechos, actos o negocios, susceptibles de generar un alta, baja o modificación, y en consecuencia no excluyen la inspección catastral de los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta.

El procedimiento descrito de las comunicaciones municipales es interesante, en la medida que libera a los titulares catastrales de la obligación de declarar (27) y simplifica los procedimientos catastrales. El fin es por tanto loable. Lo que en mi opinión es más criticable, es la previsión normativa de incompatibilidad entre el régimen de comunicaciones y la inspección catastral, dado que no todos los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, una baja o una modificación catastral, tienen la misma naturaleza, y el hecho de que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización (urbanística), no debiera suponer una incorporación automática en el catastro sin la posibilidad de realizar actuaciones de comprobación e investigación, obtención de información etc... Actuaciones que tienen en el procedimiento inspector el cauce más adecuado para su desarrollo.

Es decir, en mi criterio, es desafortunada la exclusión del procedimiento de inspección catastral para la comprobación de los hechos, actos o negocios objeto de comunicación. Lo que se debería excluir en su caso, es el correspondiente procedimiento sancionador al no incumplir el sujeto pasivo ninguna obligación formal, dado que el régimen de comunicación, libera a los titulares catastrales de la obligación de declarar; pero no se debería impedir una posible comprobación tributaria en sede

(26) Cfr. Según se recoge en el INFORME DE LA COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. Madrid marzo de 2001. En el apartado dedicado a “Las normas comunes a la aplicación de los tributos” señala que es un procedimiento que tiene su base en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en relación a los no declarantes...recomendándose la consagración de este procedimiento mediante la regulación genérica otorgada por la LGT, ya que se trata de un sistema en el que los contribuyentes con derecho a devolución pueden solicitarla por un medio rápido y sencillo y los restantes no tienen ninguna molestia de carácter formal y la Administración, salvo casos excepcionales, tampoco ha de realizar una liquidación provisional. Además, si no se contempla la regulación de las comunicaciones actualmente previstas en el IRPF como avance del citado proceso, la futura LGT resultará incompleta desde su origen respecto a la realidad de la aplicación de los tributos.

(27) Cfr. En este sentido PUYAL SANZ, PABLO “La gestión compartida del IBI tras la reforma de la LRHL” TRIBUTOS LOCALES N.-37 Febrero de 2004 p.95.

gestora o inspectora, de los hechos actos o negocios jurídicos incorporados al Catastro a través del procedimiento de las comunicaciones de la normativa catastral.

5. NORMATIVA REGLAMENTARIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA INSPECCIÓN CATASTRAL.

5.1. Real Decreto 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral.

Los artículos 6 a 9 se refieren a la colaboración mediante convenios, señalando el artículo 6 que podrán referirse al ejercicio de cualquiera de las funciones atribuidas al Centro de Gestión Catastral, ya sean de formación, conservación, renovación o revisión de los catastros, salvo la coordinación de valores. El artículo 8 señala que el régimen jurídico de los convenios podrá ser de delegación de funciones o de prestación de servicios; y en ningún caso podrá ser objeto de delegación aunque sí de prestación de servicios, las funciones referidas a la elaboración de ponencias y a la asignación individualizada de valores catastrales. Y por último el artículo 9 señala que la inspección catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se realizará de acuerdo con lo previsto en la Ley General Tributaria y demás leyes reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. Además indica que los Convenios de colaboración que en materia de inspección catastral se suscriban con las Corporaciones Locales se ajustarán a lo establecido en los artículos anteriores.

De dichos preceptos se deducen las siguientes consecuencias:

a) Con carácter previo, es preciso diferenciar entre las dos posibles formas de Convenio: prestación de servicios o delegación de funciones. El régimen de prestación de servicios se equiparará a la encomienda de gestión. Se puede definir como una forma de ejercer las propias competencias sin necesidad de transferir ni la titularidad ni el ejercicio de las mismas, en aquellos casos en el que el órgano o entidad de que se trate, no dispone de los medios

adecuados para ello ⁽²⁸⁾. En tanto que la delegación, señala Parada Vázquez, es el acuerdo entre un ente territorial superior y otro inferior para el ejercicio por éste de las competencias de aquél. Descrita la diferencia entre ambos institutos, ya en el ámbito catastral, un ejemplo de delegación de las funciones es la tramitación y aprobación de los expedientes de dominio, lo que supone que la información tramitada y remitida por el Ente Local sea incorporada por Catastro, a la base de datos catastral; en tanto que un ejemplo de prestación de servicios, lo constituye la tramitación de alteraciones de orden físico o económico, que se encomiendan a la Entidad local en régimen de prestación de servicios, lo que supone entregar la información por la Entidad Local, para que sea Catastro el que efectúe la valoración y alta en la base de datos catastral ⁽²⁹⁾.

b) En segundo lugar es necesario destacar, que si bien los convenios, pueden referirse a cualesquiera de las funciones atribuidas al Catastro, salvo la coordinación de valores, el Real Decreto establece una segunda limitación, en relación con el régimen de delegación de funciones: para la elaboración de ponencias y para la asignación individualizada de valores catastrales.

c) Este hecho, supone derivar al ámbito de la prestación de servicios la inspección catastral, dado que en la mayor parte de los casos, requerirá dicha asignación individualizada de los valores catastrales, lo que supondrá materialmente que el trabajo preparatorio de inspección catastral se entregue al Catastro, para que sea éste el que efectúe la valoración.

d) Y este sistema, es el que a mi juicio, distorsiona toda la inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dado que rompe la unidad de acto, de la actuación inspectora (valoración de la base imponible y cuantificación de la liquidación), y supone, en mi criterio, no entender los diferentes principios que informan la asignación de los valores catastrales en los procedimientos de gestión catastral y en los de inspección catastral.

e) Señalar por último, que es un sistema, que desde un punto de vista cuantitativo, no se ha caracterizado por alcanzar altas cotas de eficiencia

(28) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J. & GONZÁLEZ NAVARRO, F. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común Civitas 1994 p. 377.

(29) Vid. M. PILAR FUENTES VALENCIA, C.T. "Convenios de colaboración en materia de gestión catastral" Abril 2000 pp. 25 a 36

Estudio de la inspección catastral del IBI....

.Es por ello, por lo que considero más adecuado, en términos de eficacia, la delegación de la inspección a los Entes Locales que lo soliciten y que cumplan determinados requisitos. Esta solución será objeto de estudio más particularizado en el apartado siguiente.

5.2. La ORDEN HAC/2318/2003, de 31 de julio, por la que se determina la atribución de las funciones inspectoras en el ámbito de la Dirección General del Catastro y se aprueba el contenido y especialidades de los documentos de la inspección general.

Dicha Orden es consecuencia de la previsión legal establecida en el artículo 7.3. de la Ley del Catastro Inmobiliario, conforme a la cual las actuaciones de la Inspección Catastral deben documentarse en comunicaciones, diligencias, actas e informes, remitiendo la determinación de su contenido y especialidades a Orden del Ministro de Hacienda.

Su análisis desde una perspectiva local ha de partir del artículo primero, que al concretar los órganos con atribuciones propias de la Inspección Catastral, señala que "las atribuciones propias de la inspección catastral son ejercidas por los siguientes órganos, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca respecto de las actuaciones de colaboración a que se refiere el apartado 7 del artículo 77 de la ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario: a) en la esfera central y respecto a todo el territorio...por la Subdirección General de Catastros Inmobiliarios b) en la esfera de la Administración Periférica de la Hacienda Pública, por las Gerencias Regionales, Territoriales y Subgerencias del Catastro de las Delegaciones de Economía y Hacienda...".

En consecuencia, la norma contempla la posibilidad de que los Entes Locales, a virtud de lo establecido en el Art. 7.5. de la ley 48/2002 sobre actuaciones de colaboración, posean atribuciones propias de Inspección Catastral, en los términos que reglamentariamente se determinen.

El artículo séptimo recoge la documentación de las actuaciones de la inspección catastral en comunicaciones, diligencias, informes y actas. Conviene detenerse en las diligencias y en las actas:

a) Diligencias de colaboración en la Inspección catastral: Constituyen un tipo específico de diligencias en las que se documentará "el resultado de las actuaciones de investigación realizadas por

Ayuntamientos, así como por otras entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI, en el marco de un procedimiento de inspección conjunta llevada a cabo de conformidad con el Art. 7.5. Estas diligencias se denominarán diligencias de colaboración en la inspección catastral".

b) Actas: Señala la Orden Ministerial que la Inspección catastral extenderá actas con el fin de recoger los resultados de sus actuaciones de comprobación e investigación diferenciando:

- Actas de inspección catastral de regularización de la descripción del inmueble: que serán aquellas que propongan la regularización que se estime procedente en relación a descripción catastral de los bienes inmuebles. Señala además la Orden que cuando dicha propuesta de regularización de la descripción del inmueble incluya la determinación de un nuevo valor catastral, se incluirá también en el acta la motivación de éste conforme a lo establecido en la Ley del Catastro Inmobiliario.

- Actas de inspección catastral de comprobado y conforme: cuando se declare la correcta declaración de la descripción catastral de los bienes inmuebles.

- Actas de inspección catastral con propuesta de regularización del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Señala la citada Orden que podrán extenderse actas que incorporen una propuesta de liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuando la competencia de la gestión del citado tributo haya sido atribuida a la Administración General del Estado conforme a lo previsto en el Art. 78.8.

Asimismo señala la Orden que en las actas de inspección catastral que se formalicen en el curso de un procedimiento de inspección conjunto con Ayuntamientos u otras entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se hará constar esta circunstancia de forma expresa.

Del análisis de esta Orden, se deduce una interpretación muy restrictiva, para las actuaciones de inspección catastral realizadas por los funcionarios de los Entes Locales (Ayuntamientos u otras entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI), dado que al amparo de las denominadas por la ley "actuaciones de inspección conjuntas", se emitirán exclusivamente por los funcionarios locales "diligencias de colaboración en la inspección catastral", o lo que es lo mismo, el levantamiento de las correspondientes actas de inspección, queda reser-



vada a los funcionarios estatales enumerados en la Orden, aún en los casos en que éstas, deriven de un procedimiento de comprobación e investigación realizado por los entes locales, en el curso de "actuaciones de inspección conjuntas".

En la misma línea, se reserva el tipo de actas que incorporan una propuesta de liquidación del IBI, para aquellos casos en que la competencia de gestión del citado tributo, haya sido atribuida a la Administración General del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 78.8. del TRLCI. Esta interpretación se deduce asimismo, de la Resolución de 28 de noviembre de 2003, del Director General del Catastro, por la que se aprueban los modelos de actas de inspección catastral y el de diligencia de colaboración en la inspección Catastral (BOE de 22 de enero de 2004), dado que el único modelo específico que contempla para las actuaciones de inspección conjunta es "la diligencia de colaboración en la Inspección Catastral" (Anexo IV), y al describir "el acta de inspección catastral con propuesta de regularización del IBI (Anexo II) recoge en el apartado 6 del "cuerpo del acta" que la misma tiene su base en las competencias asumidas en el Art. 78.8 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (es decir contempla el supuesto en que la competencia de gestión del IBI haya sido atribuida a la Administración General del Estado conforme a lo previsto en el artículo 78.8 de la ley 39/1988).

5.3. Crítica a la normativa reglamentaria estatal en relación con la inspección catastral.

Se expresa aquí la disconformidad con la descripción señalada en el punto anterior. Resultando criticable, la exclusión de la asignación individualizada de los valores catastrales, de una posible delegación en favor de los Entes Locales, (artículo 8.1 "in fine" del Real Decreto 1390/1990) imposibilitando así, en estos ya quince años, el ejercicio pleno de la inspección tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por los citados entes .

La asignación individualizada de valores catastrales, en los procedimientos de inspección catastral conjunta, no puede ser analizada en la actualidad, bajo los mismos parámetros que se utilizaron para desarrollar reglamentariamente la legislación catastral en el citado Real Decreto , dado que:

a) La Exposición de Motivos de la nueva ley Catastral señala que "...singularmente, y sin perjuicio de la competencia estatal, se han tenido en

cuenta en la nueva regulación las aspiraciones de los Ayuntamientos en orden a desempeñar un mayor protagonismo en la gestión del Catastro, extendiendo el ámbito de colaboración municipal a nuevos aspectos que deben redundar en mejoras sustanciales tanto para ambas esferas de la Administración como para los ciudadanos".

b) El valor catastral se incluye en un concepto más amplio "la descripción catastral" (Art.1.3. de la Ley del Catastro) que comprende las características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral. Y muchos de estos elementos conformadores de la descripción catastral, son susceptibles de una comprobación más inmediata por los Entes Locales, al ser la Administración Tributaria más cercana a la materia imponible objeto de gravamen.

c) Alude asimismo la Ley catastral a la inspección catastral, como uno de los procedimientos previstos para la incorporación en el Catastro de los bienes inmuebles y de sus alteraciones. Y diferencia entre los procedimientos de valoración catastral conjunta (de carácter general, parcial y simplificado) y los procedimientos de valoración individualizados utilizados estos últimos en los procedimientos de inspección catastral.

d) En relación a la determinación de la base liquidable en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la ley atribuye al catastro la determinación de la base liquidable en los supuestos de valoraciones colectivas, en tanto que atribuye al Ayuntamiento, la competencia para determinar la base imponible en los supuestos de valoraciones individualizadas, derivadas entre otras, de las actuaciones de inspección catastral. Así lo señala el artículo 77.3 del TRLHL que indica que "*los ayuntamientos determinarán la base liquidable cuando la base imponible resulte de la tramitación de los procedimientos de declaración, comunicación...e inspección catastral previstos en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario*".

e) En relación con la Ponencia de Valores, los Ayuntamientos tienen derecho a estudiarla e informar sobre ella y a hacer las observaciones que consideren convenientes, para la mejor corrección de los resultados finales de la operación de valoración colectiva.

Entender por tanto, que la concreción material del artículo 21.1. del TRLCI, que establece que *"la Dirección General del Catastro podrá llevar a cabo actuaciones de inspección conjuntas con los Ayuntamientos y entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI, a petición de los mismos, en los términos que reglamentariamente se determinen"*; se limita a la simple suscripción de diligencias de colaboración, en donde se haga constar, por los funcionarios locales, las actuaciones de comprobación e investigación, supone a mi entender, realizar una interpretación simplista de las actuaciones que potencialmente pueden desempeñar los entes locales, en materia de inspección catastral.

6. LA DELEGACIÓN DE LA INSPECCIÓN CATASTRAL A LOS ENTES LOCALES COMO MEDIO MAS ADECUADO PARA REALIZAR UNA INSPECCIÓN EFICIENTE DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.

6.1. Consideraciones previas.

Se ha evidenciado, en las sucesivas reformas legislativas de las Haciendas Locales, una manifiesta contradicción, en relación al desarrollo de la autonomía local, posibilitando de un lado, que las Entidades Locales pueden establecer nuevas bonificaciones en los tributos, y por otro permaneciendo inalterable el reparto competencial en materia de gestión e inspección tributaria.

Asimetría que la reforma operada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre ha acrecentado, dado que ha mantenido la clásica separación entre gestión e inspección catastral, y de gestión e inspección tributaria. Y en relación específicamente a la inspección catastral, se ha continuado residenciado en la administración estatal pese a que su régimen jurídico, afecta ineludiblemente a la inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, lo que no deja de ser una evidente contradicción, pues de una parte la inspección catastral se regula a "extramuros" de la ley de Haciendas Locales, si bien su

régimen, incide "frontalmente" en la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Constituye ésta, una circunstancia, que el propio preámbulo de la Orden de Iac/2138/2003 de 31 de julio, por la que se determina la atribución de las funciones inspectoras en el ámbito de la Dirección General del Catastro, reconoce explícitamente al señalar que *"...las funciones propias de la inspección catastral, ahora recogidas y definidas por el artículo 7 de la Ley del Catastro, que le atribuye contenido y sustantividad propia al margen de los procedimientos de aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sin perjuicio de su incidencia en él"*.

Estas contradicciones, debieran haberse superado en la reforma operada por la ley 51/2002, de 27 de diciembre, dado que la realidad local actual, como se ha señalado en los epígrafes precedentes, es muy distinta a la existente en el año 1988, esta circunstancia ha sido muy gráficamente evidenciada por José Ignacio Rubio de Urquía⁽³⁰⁾, sin embargo el resultado de la reforma, ha consolidado la separación entre gestión catastral y tributaria y en lo que aquí interesa, entre inspección catastral e inspección tributaria del IBI.

Manifestadas las contradicciones, se hace preciso buscar las oportunas medidas correctoras y en mi criterio, el mecanismo de la delegación, serviría para corregir la disfunción competencial entre Estado y Entes Locales, en materia de gestión catastral y específicamente en materia de inspección catastral.

6.2. La delegación de la inspección catastral a los entes locales como medio más adecuado para inspeccionar el IBI.

Una manera de aproximarnos a la utilización del mecanismo de la delegación, para traspasar el ejercicio de las facultades de inspección a otros entes territoriales, es el que deriva de la evolución del modelo de financiación autonómica. En este sentido señala María Simón Mataix⁽³¹⁾ que la cesión

(30) JOSÉ IGNACIO RUBIO DE URQUÍA, El IBI: un tributo en busca de su identidad municipal Tributos Locales. Marzo 2001 p.11 en donde señala *"...ya no cabe invocar la traumática inmediatez del paso de las Contribuciones Territoriales al IBI, ni tampoco las supuestas necesidades superiores de la Hacienda del Estado; ni siquiera la inexperiencia de los gestores locales: once años de transición son más que suficientes para superar cualquier trauma que hubiera podido producirse en su momento; los valores catastrales ya no tienen la incidencia que en su día tuvieron en el sistema tributario estatal; la Administración Tributaria local en su conjunto, ha alcanzado un enorme desarrollo cualitativo y cuantitativo. No, ya no son tiempos en los que se pueda continuar "vendiendo el mito sagrado del valor catastral", y menos aún a Municipios cuyo peso demográfico es mayor al de algunas CCAA y que gestionan Presupuestos superiores al de algunas otras..."*.

(31) Vid.: SIMÓN MATAIX, M. (coord.) PEREZ DE AYALA J.L. Estudios del sistema de financiación autonómica 2002, Capítulo VII "La atribución de competencias gestoras de tributos cedidos a las CCAA" p.193.

de competencias de gestión probablemente constituye un instrumento válido para asegurar una cierta corresponsabilidad, dado que el ciudadano percibe muy claramente "quién le cobra" los impuestos; y señala asimismo que *"uno de los problemas que plantea la gestión compartida de un mismo tributo está en el poco interés que de hecho pone la Administración en la que no va a redundar ningún beneficio en términos de recaudación del tributo gestionado"*. Desde esta perspectiva, no está de más recordar aquí, que un gran número de tributos cedidos a las CCAA son en la actualidad inspeccionados por delegación del Estado por las CCAA ⁽³²⁾; y asimismo hacer notar, como se ha potenciado la colaboración entre la Administración Estatal y Autonómica, en relación con las actuaciones de comprobación delegadas, siendo expresión de esta idea la Resolución de 28 de enero de 2004 de la Dirección General de la AEAT por la que se aprueban las Directrices Generales del Plan General de Control Tributario de 2004 ⁽³³⁾.

En el propio ámbito local, puede citarse la delegación de la inspección del otro tributo de gestión compartida: el IAE, por medio de la Orden Ministerial de 10 de junio de 1992 por la que se desarrolla la delegación y colaboración en la Inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas y que diferencia dos regímenes: a) régimen de delegación: por el que los Entes Locales ejercen plenas competencias inspectoras (que se materializan básicamente en el levantamiento de las correspondiente actas de inspección) y b) el régimen de colaboración: por el que los Entes Locales reflejan en una diligencia la situación tributaria y una vez recibida la diligencia por la AEAT, esta última emite la correspondiente acta de inspección. Un análisis histórico de esta Orden pone de manifiesto, que la mayor parte de las Entidades Locales que cumplían los requisitos para ello, optaron por el régimen de delegación, revelándose como un régimen eficiente para realizar la inspección tributaria del impuesto. Cabe hacer mención por ejemplo, a las importantes actuaciones inspectoras realizadas por la mayor parte de los Entes

Locales que asumieron la inspección del IAE, en el sector inmobiliario: epígrafes 833.1 (Promoción de Terrenos) y 833.2 (Promoción de Edificaciones).

Siendo el régimen de delegación, como se ha señalado en el apartado primero, el utilizado para residenciar en los órganos de inspección de las CCAA las competencias de inspección en relación con los tributos cedidos. Y habiéndose demostrado la eficacia de dicho régimen, en el ámbito del otro de tributo municipal de gestión compartida, en mi criterio, es ésta la senda que se debería seguir en el futuro desarrollo reglamentario de la normativa catastral, para regular las relaciones entre la Hacienda Estatal y la Hacienda local en materia de inspección catastral:

1. Lo que posibilitaría que los órganos de inspección de los Entes locales pudieran incorporar en el Catastro Inmobiliario bienes inmuebles o modificar su descripción catastral. Incorporaciones o modificaciones que surtirían efecto desde el día siguiente a aquel en que se produjo el hecho, acto o negocio a que se refieren las actuaciones inspectoras.

2. Dichas actuaciones se referirán entre otros, a los siguientes hechos, actos o negocios jurídicos que no hayan sido declarados o lo hayan sido incorrectamente:

- la realización de una nueva construcción
- la ampliación, reforma, rehabilitación, demolición o derribo de una construcción existente
- la modificación del uso o destino
- la realización de una segregación, división, agregación o agrupación
- la adquisición o la consolidación de la propiedad
- la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa
- la constitución, modificación o adquisición del derecho real de usufructo
- la variación en la composición interna o en la cuota de participación de la comunidad o entidad sin personalidad jurídica que ostenta la condición de titular catastral.

La atribución de la comprobación e investigación de estos hechos, actos o negocios, a través de

(32) Estos son: El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Impuesto sobre el Patrimonio. Tributos sobre el Juego. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

(33) Resolución en la que se aprueba "El Plan General de Control Tributario de 2004" y en donde se plasma la colaboración de la AEAT con las Administraciones Tributarias Autonómicas en el proceso planificador en materia de tributos cedidos.

un procedimiento completo a los inspectores locales tiene su justificación en el hecho de que la Administración municipal es la más cercana a la materia imponible que se grava y en consecuencia la que de forma más efectiva puede realizar dichas comprobaciones.

3. Dichas incorporaciones o modificaciones en el Catastro Inmobiliario incluirían cuando fuese necesario, la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado, de acuerdo con sus nuevas características. Dicho valor catastral sería determinado por los inspectores locales mediante la aplicación de la ponencia de valores vigente en el municipio en el primer ejercicio de la efectividad de la incorporación o modificación del Catastro, o en su caso mediante la aplicación de los módulos establecidos para la tramitación del procedimiento de valoración colectiva simplificada.

4. En definitiva, se trata de que los Entes Locales puedan realizar de forma efectiva y plena en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, las actuaciones de comprobación e investigación recogidas en la ley NLGT. Es decir, que los Entes Locales realicen "genuina inspección tributaria" del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

6.3. Regulación de la delegación de la inspección tributaria del IBI.

La delegación de la inspección tributaria del IBI debiera estar regulada, de forma muy similar a la inspección tributaria del otro tributo de gestión compartida : el IAE. Para este impuesto el artículo 91.3 del TRLHL, señala que *"La inspección de este impuesto se llevará a cabo por los órganos competentes de la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de las delegaciones que puedan hacerse en los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares y otras entidades locales reconocidas por las leyes y comunidades autónomas que lo soliciten, y de las fórmulas de colaboración que puedan establecerse con dichas entidades, todo ello en los términos que se disponga por el Ministro de Hacienda"*.

Y puesto que, los ayuntamientos se caracterizan por su gran heterogeneidad, la norma de delegación, debería recoger los requisitos necesarios para que pudieran acceder a la delegación ⁽³⁴⁾, a fin de garantizar un ejercicio efectivo de la citada inspección.

Es importante resaltar aquí, el importante papel que desempeñarían, en relación con la inspección tributaria del IBI, las Diputaciones Provinciales, toda vez que ya en la actualidad, a través de la delegación obtenida de los propios municipios, gestionan el 38% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles ⁽³⁵⁾.

GESTIÓN TRIBUTARIA DEL IBI EN BASE A LAS UNIDADES URBANAS ⁽³⁶⁾

2001

<u>TOTAL UNIDADES URBANAS</u>	<u>GESTIÓN DIPUTACION</u>	<u>GESTIÓN POR EL AYTO.</u>
27.259.670	10.228.990 37,52%	17.030.680 62,48%

(34) La Orden de 10 de junio de 1992 por la que se desarrolla la delegación y colaboración en la inspección del IAE, establece en su artículo 4 "A) La delegación se podrá solicitar: a) por los ayuntamientos b) por las Diputaciones provinciales, Cabildos o Consejos insulares y CCAA, respecto de los Ayuntamientos que les hayan delegado o encomendado la gestión del Impuesto, con arreglo al artículo 7º o disposición transitoria 11 de la ley 39/1988, de 28 de diciembre. B) No podrán solicitar la delegación de funciones inspectoras a) los Ayuntamientos que hayan encomendado a la Administración del Estado, Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o Comunidades Autónomas las funciones de gestión tributaria en los términos de la disposición transitoria 11 de la ley 39/1988 de Haciendas Locales b) los Ayuntamientos que hayan delegado sus competencias de gestión tributaria en los términos del artículo 7º de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales.

(35) MINISTERIO DE HACIENDA, Memoria Administración Tributaria Año 2001 Pag. 376 . En donde se señala "que no cabe duda que las Diputaciones Provinciales se están convirtiendo en importantes interlocutores en lo que a la gestión del IBI se refiere, siendo esta presencia prácticamente única en lo que se refiere a pequeños municipios.

(36) MINISTERIO DE HACIENDA, Memoria Administración Tributaria Año 2001 Pag. 375



Fuente: Elaboración propia (en base a los datos contenidos en la Memoria de la Administración Tributaria año 2001 disponible en <www.aeat.es>).

GESTIÓN TRIBUTARIA DEL IBI EN BASE A LA POBLACIÓN ⁽³⁷⁾

TOTAL POBLACIÓN	2001	
	GESTION DIPUTACIÓN	GESTIÓN POR EL AYTO.
37.526.445	12.335.409 32,87%	25.191.036 67,13%



Fuente: Elaboración propia (en base a los datos contenidos en la Memoria de la Administración Tributaria año 2001 disponible en <www.aeat.es>).

Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales vendrían a ser por tanto, los entes territoriales, que mayoritariamente ejercerían por delegación la inspección tributaria del IBI.

La solución, pasa por tanto, por que los Entes Locales puedan gestionar e inspeccionar totalmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles ⁽³⁸⁾.

Y ya en el ámbito concreto de la inspección tributaria del IBI, supone superar la fórmula ambigua utilizada por el legislador de 1988, al regular la inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles ⁽³⁹⁾

así la calificaron Rubio de Urquía, J.I. y Arnal Suria, al señalar que "los aspectos relativos a la inspección del impuesto fueron los únicos que no pudieron ser objeto, de la correspondiente delimitación competencial entre la Administración del Estado, por un lado, y los Ayuntamientos, por otro, lo que obligó a adoptar una fórmula ambigua de delimitación competencial".

Se trata, como señala el profesor Tejerizo López ⁽⁴⁰⁾ "de permitir que la gestión de los tributos locales sea ejercida de modo exclusivo por los Entes

(37) Idem.

(38) Necesidad subrayada por la FEMP en la Resolución de Haciendas Locales de La VIII Asamblea General de la FEMP 2003 que indica en su apartado séptimo la necesidad de "Continuar trabajando en la introducción de mejoras en la gestión de los tributos locales y en la solución de problemas existentes. Por otra parte, y a tenor de los cambios introducidos con la Ley del Catastro Inmobiliario, será necesario debatir la histórica Resolución de la FEMP referente a la gestión íntegra del IBI por la Administración Local, así como la titularidad de las competencias de gestión censal de las cuotas mínimas municipales y cuotas provinciales del IAE.

(39) Vid.: RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURIA, S en La Ley Reguladora de las Haciendas Locales Abella p. 470. En similares términos GARCIA-MONCO, ALFONSO M. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales. Lex Nova 1995 p. 273.

(40) Cfr. JOSÉ MANUEL TEJERIZO LÓPEZ, Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales. TRIBUTOS LOCALES Mayo 2003 p. 28.

Estudio de la inspección catastral del IBI....

Locales que lo deseen. Y para aquellos a los que no les sea posible tal ejercicio, debería aceptarse la intervención de las Entidades supramunicipales (Diputaciones, Cabildos, etc...)".

Y en este punto conviene recordar, que en estos momentos se encuentra en preparación, el desarrollo reglamentario del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, constituyendo este texto, el marco normativo adecuado, para la regulación de las actuaciones de inspección catastral "conjunta", que no debieran reducirse, para los EELL, a la realización exclusiva de actuaciones de obtención de información, tal y como señala la Dirección General del Catastro ⁽⁴¹⁾, sino que se debería permitir el ejercicio de todas las funciones y facultades propias de la Inspección tributaria (Art. 141 de la NLGT) y en particular su apartado g) referido a la práctica de las liquidaciones tributarias resultantes de sus actuaciones de comprobación e investigación.

7. RECAPITULACIÓN.

1. Con el presente artículo se pretende constatar la necesidad de superar la ambigua fórmula, utilizada por el legislador de 1988, al regular la Inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

2. La necesidad anterior, no sólo se justifica por las dos importantes modificaciones sustantivas, llevadas a cabo por los Reales Decretos Legislativos, por los que se aprueban los Textos Refundidos de la Ley Reguladora de las Haciendas locales y la Ley del Catastro Inmobiliario. También tiene su fundamento, en el hecho, de que desde la aprobación de la LRHL, los EELL (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales), han venido desarrollando una "Administración Tributaria Local" que puede asumir en la actualidad, mayores competencias de las que se les atribuyeron, al aprobar la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el año 1988. En este sentido, es necesario señalar que la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, para determinados EELL, ha creado en su Título X "un órgano de gestión tributaria" para la gestión integral del sistema tributario municipal.

Gestión que solamente se podrá realizar de forma plena, si se posibilita el ejercicio de la inspección tributaria del IBI (el impuesto más importante dentro del sistema tributario local) por los Entes Locales.

3. Por lo que se refiere al análisis de la inspección catastral desde la perspectiva de los principios, se ha señalado en el presente trabajo, que el principio de eficacia no parece, en base a los datos analizados, que sirva de fundamento para residenciar el ejercicio exclusivo de la inspección catastral en el ámbito estatal.

4. En relación al principio de igualdad unido al título competencial de Hacienda General (Art. 149.1.14 de la CE) se ha probado que la asunción por los Entes locales de plenas facultades inspectoras, no vulnera el principio de igualdad, dado que el mismo se encuentra matizado por la naturaleza de las actuaciones inspectoras y la determinación del valor catastral en esta sede, no es más que la asignación individualizada de un valor catastral, a través de la concreción de las normas de valoración existentes, al bien inmueble inspeccionado.

5. Indicar igualmente que del análisis del Real Decreto 1390/1990 de 2 de noviembre así como la Orden HAC 2318/2003, de 31 de julio, se deduce una regulación muy restrictiva para las actuaciones de inspección catastral realizadas por los Entes Locales, pues se concretan en las denominadas "diligencias de colaboración en la Inspección Catastral".

6. Es por ello por lo que se opta por la delegación de la inspección catastral a los Entes Locales, como medio más adecuado para realizar una inspección eficiente del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Previsión que debiera ser objeto de desarrollo en la normativa reglamentaria a que se refiere el Art. 21.2. del TRLCI.

8. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

BARQUERO ESTEVAN, J.M., La Gestión de los Tributos Locales. Aspectos competenciales. Civitas 1998.

(41) Así lo señala MIRANDA HITTA, J.S. - Director General del Catastro - en su comparecencia ante la Comisión del Senado de Entidades Locales de fecha 13 de octubre de 2003, Diario de Sesiones del Senado. Año 2003 VII Legislatura. Comisiones. Núm. 523, al indicar que "en preparación se encuentra el desarrollo reglamentario del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, de manera que es intención del Ministerio que en 2004 pudiera disponerse de un reglamento general de la Ley del Catastro Inmobiliario...y mediante la inspección catastral conjunta, la que va a desarrollar el próximo reglamento, que se podrá llevar a cabo entre la Dirección General del Catastro y las corporaciones locales, se podrá planificar y gestionar por ambas instituciones la obtención de información, en los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar".

CALAMA RODRÍGUEZ, L., El IBI y las declaraciones de obra nueva ¿retroactividad de los valores catastrales?. Tributos Locales N.-19 Junio 2002.

CALDERÓN GONZÁLEZ, J.M., El IBI tras su modificación por la ley 51/2002 y la ley 48/2002. Tributos Locales N.-33 Octubre 2003.

CASADO OLLERO, G., La participación en los tributos del Estado y de las CCAA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación, <Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal> Ayto. Madrid 2001.

FALCON Y TELLA, R. La imposibilidad de exigir la notificación previa de los valores catastrales en los supuestos de omisión de la declaración: en torno a la modificación del Art. 75.3 LRHL. Quincena Fiscal. Aranzadi N.- 18 Editorial Aranzadi. Octubre 1999.

FUENTES VALENCIA, M.P., Convenios de colaboración en materia de gestión catastral. Crónica Tributaria Abril 2000.

GALAPERO FLORES, R., Estudio de algunos aspectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Jurisprudencia Tributaria. Aranzadi núm.- 20/2001. Parte Estudio. Editorial Aranzadi. 2001.

GARCÍA-MONCO, A. M., El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales. Editorial LEX NOVA. 1995

GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Civitas 1994.

MERINO JARA, I., Efectos de la falta de comunicación de las alteraciones de orden físico, económico y jurídico en el IBI y en el IIVTNU. A propósito de la STS Sala 3ª Sección 2ª de 16 de septiembre de 2000. Jurisprudencia Tributaria N.-21/2001. Parte Estudio. Aranzadi. 2000.

MINISTERIO DE HACIENDA, Secretaría de Estado de Hacienda.

- Informe de la Comisión para el Estudio y propuestas de medidas para la reforma de la Ley General Madrid marzo 2001.

- Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HHLL, Informe de la Comisión, Julio 2002.

- Memoria Administración Tributaria 1998

- Memoria Administración Tributaria 1999

- Memoria Administración Tributaria 2000

- Memoria Administración Tributaria 2001

MIRANDA HITTA, J.S. Comparecencia ante la Comisión de Entidades Locales del Senado. Diario de Sesiones Año 2003 VII Legislatura. Comisiones. Núm. 523. Octubre 2003.

NIETO MONTERO, J.J., La gestión de los impuestos municipales, Aranzadi 1997.

PÉREZ TREMPES, P., Autonomía local, autonomía financiera y constitución. <Jornadas de Estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal> Ayto. Madrid 2001.

POVEDA BLANCO, F., y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., Universidad de Alicante, La financiación impositiva municipal. Propuesta para su reforma. Julio 2002.

PUYAL SANZ, P., La gestión compartida del IBI tras la reforma de la LRHL. Tributos Locales N.- 37 Febrero 2004.

RUBIO DE URQUIA, J.I., El IBI: un tributo en busca de su identidad municipal. Tributos Locales. Marzo 2001

- y ARNAL SURIA, S., Ley Reguladora de las Haciendas Locales . Abella. 1996

SIMÓN MATAIX, MARIA - PÉREZ AYALA, DE J.L., (Coord.) "La atribución de competencias gestoras de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas". Estudios del sistema de financiación autonómica. EDERSA 2002.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M., La Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Revista de Hacienda Autonómica y local. N.-55-56 1989.

- Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales, Tributos Locales N.- 20 Mayo 2003.

VARONA ALABERN, J.E., Luces y sombras de la nueva normativa catastral. Quincena Fiscal. Aranzadi n.-16/2003.

ZORNOZA PÉREZ, J., - La financiación de las Corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003, El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal). INAP. Madrid. 1999.

- Corresponsabilidad Fiscal de las Entidades Locales. Jornadas de Estudio y Debate sobre Financiación local y Corresponsabilidad Fiscal. Ayto. Madrid 2001.