

El procedimiento de regularización catastral 2013-2016: el reconocimiento legal de la deficiente inspección catastral y tributaria del IBI

Miguel Alonso Gil *

I. Introducción. II. El procedimiento de regularización catastral 2013-2016. III. Valoración de construcciones, indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales en suelo rústico. IV. Conclusiones.

RESUMEN

En el presente artículo se analiza el procedimiento de regularización catastral 2013-2016 y fundamentalmente su relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En particular, se examina si este novedoso procedimiento constituye la medida más idónea para adecuar a derecho la realidad inmobiliaria no declarada y conseguir el fin pretendido de lucha contra el fraude fiscal inmobiliario.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento de regularización catastral, inspección catastral, Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Gestión compartida.

ABSTRACT

This article analyzes the proceedings for the regularisation of property registry 2013-2016, principally in relation to the Real Estate Tax. In particular, the article examines if the new proceeding is the most adequate measure for alignment with law of the reality of unreported real estate and thereby

obtain the intended aim of fighting against property tax fraud.

KEYWORDS: Procedure for regularization of property registry; property appraisal; Real Estate Tax; shared management.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la aprobación de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, es un lugar común en los estudios doctrinales en materia catastral que esta institución ha ampliado su ámbito funcional, trascendiendo del ámbito tributario a otros usos y utilidades jurídicas extrafiscales ⁽¹⁾. Ahora bien, desde una perspectiva tributaria, que es la que aquí interesa, un adecuado mantenimiento catastral y, especialmente, una correcta valoración afecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en aquellos bienes inmuebles a los que resulta de aplicación el régimen de imputación de rentas inmobiliarias ⁽²⁾, también al Impuesto sobre el Patrimonio al computar el valor de los bienes inmuebles por el

* Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Móstoles. Prof. asociado de Derecho Financiero y Tributario (U. Carlos III)

(1) Vid. Por todos, MIRANDA HITA, J.S. (2008), p. 101.

(2) Vid. El art. 85 de Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

mayor del valor catastral, el comprobado por la Administración o el de adquisición ⁽³⁾, y a los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales en los que el valor catastral tiene también su reflejo, sobre todo, tras la modificación operada en el art. 51 de la vigente LGT por la Ley 36/2006, de 29 de diciembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que al regular la comprobación de valores de los elementos determinantes de la obligación tributaria configura al Catastro Inmobiliario como el registro oficial de carácter fiscal que sirve de referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de los bienes inmuebles.

Desde una perspectiva tributaria local, el valor catastral es un elemento esencial en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dado que constituye su base imponible; también para la cuantificación de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que está constituida por el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años y, por último, se aplica en el Impuesto sobre Actividades Económicas para cuantificar la cuota tarifa de la actividad económica de alquiler de bienes inmuebles ⁽⁴⁾.

Esta dimensión tributaria del Catastro, especialmente significativa en el ámbito local y en el contexto de las múltiples medidas adoptadas en el pasado año 2012, que han tenido por objeto consolidar las finanzas públicas y reducir el déficit público, ha propiciado la aprobación de un procedimiento de regularización catastral que, según recoge el preámbulo de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas

y al impulso de la actividad económica, tiene por misión mejorar la lucha contra el fraude fiscal ante la falta de incorporación al Catastro de determinados bienes inmuebles o de sus alteraciones físicas.

En el presente artículo se analiza este novedoso procedimiento de regularización catastral, y fundamentalmente su relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La RAE define el término regularizar como “*legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho o irregular*”, por lo que se examinará si su establecimiento constituye la medida más idónea para adecuar a derecho esta realidad inmobiliaria no declarada y conseguir el objetivo pretendido de lucha contra el fraude fiscal, que según recoge el Tribunal Constitucional es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la Administración tributaria ⁽⁵⁾.

II. EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN CATASTRAL 2013-2016

El Proyecto de ley remitido a las Cortes Generales por el que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica no incluía el procedimiento de regularización catastral. Su texto se limitaba a posibilitar la tramitación abreviada del procedimiento de inspección catastral, permitiendo prescindir del trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución, en las actas con acuerdo o cuando en las normas reguladoras del procedimiento estuviera previsto un trámite de alegaciones posterior a dicha propuesta ⁽⁶⁾.

El procedimiento de regularización catastral fue incluido por el Grupo Parlamentario Popular en el

(3) Vid. El art. 10.1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio.

(4) Vid. La agrupación 86 “Alquiler de bienes inmuebles” de la Sección 1ª de la Instrucción del IAE aprobada por el Real Decreto-Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

(5) Cfr. Entre otras, SSTC 79/1990, de 26 de abril, FJ 3; 46/2000, de 17 de febrero, FJ 6; 194/2000, de 19 de julio, FJ 5; y 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 5.

(6) Vid. La redacción inicial del art. 16 del Proyecto de ley por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOCG Serie A Núm. 26-1 de 4 de octubre de 2012) proponía la adición de un apartado 3 en el art. 20 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo con la siguiente redacción.

«3. En aquellos supuestos en que se cuente con datos suficientes y no existan terceros afectados por el procedimiento de inspección, este podrá iniciarse directamente con la notificación del acta de inspección, en la que se incluirá la propuesta de regularización de la descripción del bien inmueble. En este caso, el expediente se pondrá de manifiesto a los interesados, para la presentación de alegaciones, durante un plazo de 15 días. Cuando, transcurrido este plazo, los interesados no hayan formulado alegaciones, la propuesta de regularización incluida en el acta de inspección se convertirá en definitiva, entendiéndose dictado el acuerdo que contiene el día siguiente al de la finalización del mencionado plazo y procediéndose al cierre y archivo del expediente.»

Esta redacción fue objeto de modificación por la Enmienda Núm. 134 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (BOCG Serie A Núm. 26-3 de 19 de noviembre de 2012) a fin de evitar dudas interpretativas respecto a la efectividad de la propuesta de regularización y el momen-

Congreso a través de la enmienda núm. 135 ⁽⁷⁾, adicionando una Disposición Adicional Tercera al Real Decreto-Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLCI), y ha sido finalmente aprobado por el art. 16.3 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

La enmienda de adición justifica este procedimiento por la existencia de inmuebles no incorporados en el Catastro Inmobiliario (omisiones o alteraciones no declaradas), que al no integrarse en el registro catastral no tributan, con el consiguiente perjuicio para las finanzas públicas y se enmarca, como acabamos de poner de manifiesto, en el esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas y de reducción del déficit público que es una premisa compartida en la ingente producción normativa de carácter financiero aprobada en el año 2012 ⁽⁸⁾. Como veremos seguidamente este procedimiento de regularización catastral tiene características propias, aunque también participa de elementos que enlazan con otras medidas adoptadas, por ejemplo, con la declaración tributaria especial prevista en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, al excluir también las san-

ciones que pudieran exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar.

A) **Ámbito del procedimiento de regularización catastral:**

1. Ámbito objetivo:

El apartado primero de la nueva disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario detalla su ámbito objetivo, que limita a los bienes inmuebles urbanos y a los rústicos con construcción. El precepto legal excluye los bienes inmuebles de características especiales ⁽⁹⁾, en consecuencia, la comprobación de estos últimos continuara instrumentándose a través del procedimiento ordinario de inspección catastral. En la enmienda de adición su aplicación exclusiva a los bienes inmuebles urbanos y a las construcciones en suelo rústico se justifica argumentado que son los ámbitos en los que se han detectado las omisiones más relevantes desde el punto de vista cuantitativo.

Resulta complejo cuantificar las unidades inmobiliarias que actualmente se encuentran sin titular catastral. Una referencia aproximada puede extraerse del Informe del Defensor del Pueblo sobre la realidad catastral en España (2012) que cifra, como mínimo, en 726.156 los bienes inmuebles sin titular, lo que significa, como señala el citado informe, que no existe un sujeto pasivo que tribute por estos inmuebles ⁽¹⁰⁾.

to de inicio del plazo para la interposición de recurso, estableciendo expresamente que dicha propuesta se entenderá no solamente dictada (como recogía el proyecto inicial), sino también notificada, el día siguiente al de la finalización del plazo de alegaciones.

3. *En aquellos supuestos en que se cuente con datos suficientes y no existan terceros afectados por el procedimiento de inspección, este podrá iniciarse directamente con la notificación del acta de inspección, en la que se incluirá la propuesta de regularización de la descripción del bien inmueble, así como una referencia expresa a este artículo y a los recursos que procedan frente a la resolución definitiva. En este caso, el expediente se pondrá de manifiesto a los interesados, para la presentación de alegaciones, durante un plazo de 15 días. Cuando, transcurrido este plazo, los interesados no hayan formulado alegaciones, la propuesta de regularización incluida en el acta de inspección se convertirá en definitiva, entendiéndose dictado y notificado el acuerdo que contiene, el día siguiente al de la finalización del mencionado plazo y procediéndose al cierre y archivo del expediente.»*

(7) Vid. EL BOCG Serie A Núm. 26-3 de 19 de noviembre de 2012.

(8) Vid. Entre otros, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, y el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

(9) Vid. Art. 8 TRLCI que dispone que "1. Los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble. 2. Se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos: A) Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado de petróleo, y las centrales nucleares. B) Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego. C) Las autopistas, carreteras y túneles de peaje. D) Los aeropuertos y puertos comerciales. 3. A efectos de la inscripción de estos inmuebles en el Catastro y de su valoración no se excluirá la maquinaria integrada en las instalaciones, ni aquella que forme parte físicamente de las mismas o que esté vinculada funcionalmente a ellas".

(10) Vid. Informe del Defensor del Pueblo (2012) "La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo", pp. 112-113.

Del Plan de Inspección Catastral del 2010 (último año publicado) cabe deducir que el antecedente inmediato de este procedimiento viene configurado por el denominado “Plan de detección de incidencias” que consiste en la detección sobre el 25 por ciento del territorio de todas las discrepancias existentes a través del cruce entre la cartografía catastral y la ortofotografía más reciente y que prevé cubrir el 100 por cien del territorio cada cuatro años ⁽¹¹⁾. Como ha puesto de manifiesto la propia Dirección General del Catastro la concurrencia de un escenario de ajuste presupuestario y el desarrollo paralelo de nuevas y mejores tecnologías, permite evolucionar desde los tradicionales trabajos de campo hasta la detección de incidencias por comparación de imágenes en el marco del Plan Nacional de Ortografía Aérea (PNOA) ⁽¹²⁾.

2. *Ámbito territorial:*

El apartado segundo de la DA 3ª del TRLCI establece la programación territorializada de los municipios a los que va a resultar de aplicación y el período en el que se aplicará el nuevo procedimiento de regularización catastral, es decir, resultará de aplicación a los municipios que se determinen en cada ejercicio por la Dirección General de Catastro, con el objetivo de que al final del cuatrienio (2013-2016) esté completo todo el territorio.

En consecuencia, la aprobación de este procedimiento extrae del procedimiento de inspección catastral la regularización de estos inmuebles, argumentando que permite su incorporación al Catastro Inmobiliario de manera más ágil y operativa.

3. *Ámbito temporal:*

Como acabamos de señalar y según se deriva expresamente de su título, este procedimiento de regularización catastral se aplicará en el cuatrienio 2013-2016. Si bien, el apartado 2 de la DA 3ª del TRLCI prevé que el plazo, que será fijado por resolución de la Dirección General del Catastro y que deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado, podrá ampliarse por la Dirección General del

Catastro, circunstancia que deberá ser igualmente publicada en el Boletín Oficial del Estado.

B) Los procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro y su relación con el nuevo procedimiento de regularización catastral:

Como es sabido, la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como las alteraciones de sus características, es obligatoria, y de conformidad con lo establecido en el art. 11.2 del TRLCI debe realizarse a través de alguno de los siguientes procedimientos: declaraciones, comunicaciones y solicitudes, subsanación de discrepancias y rectificación, inspección catastral y valoración. Así, el procedimiento de regularización constituye un nuevo procedimiento de incorporación al Catastro de carácter especial, que se entrecruza y enmaraña con los existentes, sobre todo, con el procedimiento de inspección catastral.

1. El procedimiento de incorporación mediante declaraciones:

Dispone el art. 13 del TRLCI que son declaraciones los documentos por lo que se manifiesta o reconoce ante el Catastro Inmobiliario que se han producido las circunstancias determinantes de un alta, baja o modificación de la descripción catastral de los inmuebles y añade que los titulares catastrales están sujetos a la obligación de formalizar las declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones ⁽¹³⁾.

En aplicación del citado precepto las declaraciones catastrales son obligatorias, por lo que su incumplimiento constituye infracción tributaria simple de conformidad con lo establecido en el art. 70 letra a) del TRLCI. Desde la perspectiva del Impuesto sobre Bienes Inmuebles esta declaración no constituye una mera obligación formal de carácter censal, dado que su incumplimiento impedirá que la Entidad Local pueda practicar la adecuada liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles con el consiguiente perjuicio económico para la Hacienda Municipal.

(11) Vid. El Plan de Inspección Catastral del 2010, en www.minhac.es.

(12) Vid. ÁLVAREZ CAPÓN, A.M. (2011), p. 9.

(13) Vid. El art. 28 del RD 417/2006, de 7 de abril que establece el lugar y plazo de presentación de las declaraciones y la Orden EHA/3482/2006, de 19 de octubre, por el que se aprueban los modelos de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales.

El procedimiento de regularización catastral ...

En los municipios a los que resulte de aplicación el procedimiento de regularización catastral, el incumplimiento dentro de los plazos establecidos de la obligación de declarar de forma completa y correcta se legalizará a través de este último procedimiento. Por ello, el art. 16.3 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre prevé que las declaraciones que se presenten fuera del plazo no serán objeto de tramitación conforme al procedimiento de incorporación mediante declaración, sin perjuicio de que la información contenida en las declaraciones se tenga en cuenta a efectos del procedimiento de regularización, y añade que esta regularización excluirá la aplicación de las sanciones que hubieran podido exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes del alta o modificación de las mismas ⁽¹⁴⁾.

2. El procedimiento de incorporación mediante solicitud:

El art. 11 del TRLCI incluye las solicitudes de los interesados como uno de los procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles al Catastro. Su regulación se contiene en el art. 15 y en la D.T. 7ª del TRLCI, así como en los artículos 44 a 46 y D.T. 2ª del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, RCI) ⁽¹⁵⁾.

De la aplicación de los citados preceptos cabe diferenciar cuatro tipo de solicitudes:

- La solicitud de baja que tiene por objeto la cancelación o modificación de la inscripción efectuada a favor del solicitante y la incorporación, si procede, de un nuevo titular catastral. El art. 46 del RCI prevé que si esta solicitud se presenta en el plazo establecido para declarar el correspondiente hecho, acto o negocio exonera del cumplimiento de esta obligación. Conviene subrayar que este procedimiento se aplica a aquellos titulares catastrales que han cesado en el derecho que originó su titularidad, y no a los que no siendo titulares aparecen erróneamente como tales en los registros catastrales, circunstancia que deberá resolverse a través de la presentación del oportuno recurso de reposición.

- Solicitud de incorporación de los derechos reales de disfrute. Esta solicitud tiene por objeto la cons-

tancia, a los exclusivos efectos de información, de derechos reales de disfrute (excluidos, los de usufructo y superficie, que deben ser objeto de declaración obligatoria) sometidos a la imputación de rentas inmobiliarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y deberá acompañarse de la documentación acreditativa correspondiente, con indicación de la referencia catastral del inmueble.

- Solicitud de incorporación de cotitulares. La D.A. 34ª de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005 modificó el régimen de la titularidad catastral regulado en el art. 9 del TRLCI, estableciéndose, con efectos desde el 1 de enero de 2005, la obligatoriedad de incorporar a la base de datos catastral, mediante la presentación de la oportuna declaración, la identificación y la cuota de participación en los bienes inmuebles de los cónyuges y de los comuneros, miembros y partícipes de comunidades o entidades sin personalidad jurídica, a los que se atribuye la condición de titulares catastrales.

Esta obligación no afecta a los titulares de los bienes inmuebles inscritos en el Catastro con anterioridad a 1 de enero de 2005. Ahora bien, como dispone la D.T. 7ª del TRLCI, la incorporación de dicha información podrá realizarse mediante solicitud de los interesados, aportando la correspondiente documentación acreditativa.

- Solicitud de inscripción de trasteros y plazas de estacionamiento. El art. 6 del TRLCI atribuye la consideración de bienes inmuebles, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, a los trasteros y las plazas de estacionamiento en "pro indiviso" adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de su titular. Respecto de estos bienes inmuebles recoge la D.T. 2ª del RCI que para los trasteros y plazas de estacionamiento en pro indiviso adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de un titular mediante escritura pública formalizada con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 417/2006 la comunidad, con la conformidad de todos los comuneros, o cada uno de ellos individualmente, pueden solicitar voluntariamente su incorporación al Catastro Inmobiliario, con efectos a partir del día siguiente al de la solicitud ⁽¹⁶⁾.

(14) Esta última previsión es objeto de estudio separado en la letra E) del apartado II de este artículo.

(15) Vid. la Circular Nº 13.03/2006, de 14 de diciembre, sobre tramitación del procedimiento de incorporación mediante solicitud.

(16) Vid. La Circular Nº 13.03/2006, de 14 de diciembre, sobre tramitación del procedimiento de incorporación mediante solicitud, en www.catastro.meh.es, que aclara que las solicitudes presentadas por la comunidad con la conformidad de todos los comuneros, conllevará la división

Todas estas solicitudes tienen carácter voluntario, es decir, no existe una obligación legal para su formalización, por lo que no afectan al ámbito material del procedimiento de regularización catastral, que como hemos señalado, resulta de aplicación a los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar.

3. El procedimiento de incorporación mediante comunicación:

Como ha puesto de manifiesto alguna opinión doctrinal con el procedimiento de incorporación mediante comunicaciones el legislador ha intentado aligerar determinadas obligaciones formales a los titulares catastrales, estableciendo que otras Administraciones o fedatarios públicos tengan el deber de suministrar dicha información al Catastro, con el efecto de eximir a los titulares el deber de presentar estas declaraciones ⁽¹⁷⁾. Así, desde una perspectiva local, algunos Ayuntamientos se han obligado a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de los actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, a través del procedimiento de incorporación mediante comunicación previsto en el art. 14 letra b) del TRLCI ⁽¹⁸⁾.

Esta modalidad de comunicación tiene carácter voluntario para los Ayuntamientos. Ahora bien, en el supuesto de que se haya establecido, el art. 76.2 del TRLRHL exime a los sujetos pasivos del IBI de la obligación de declarar los hechos, actos o negocios incluidos en la Ordenanza Fiscal, al considerar realizadas las declaraciones cuando las alteraciones consten en la correspondiente licencia o autorización municipal ⁽¹⁹⁾. Por otra parte, el art. 21.2 del TRLCI, en relación con las actuaciones de inspección conjunta, establece que los

Ayuntamientos y entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles podrán llevar a cabo actuaciones de inspección conjunta, pero se circunscribirán a la investigación de los hechos, actos o negocios no declarados o declarados de forma parcial o inexacta, quedando excluidos los que deban ser objeto de comunicación.

De la aplicación concordada de los citados preceptos resulta la incompatibilidad del procedimiento de comunicación con el procedimiento de incorporación mediante declaraciones para aquellos hechos, actos o negocios incluidos en la Ordenanza fiscal correspondiente, en virtud de lo establecido en el art. 14 b) del TRLCI y, también, con las actuaciones de inspección conjunta recogidas en el art. 21. 2 del citado texto legal.

En nuestra opinión, a resultas de esta configuración legal, también resultará incompatible el procedimiento de regularización catastral con el procedimiento de comunicación previsto en el art. 14 b) del TRLCI, dado que el primero resulta de aplicación a los supuestos en los que el titular catastral incumple la obligación de declarar y el segundo exime a los sujetos pasivos del IBI de la obligación de declarar los hechos, actos o negocios previstos en la correspondiente ordenanza fiscal.

4. El procedimiento subsanación de discrepancias y rectificación:

El procedimiento de subsanación de discrepancias regulado en el art. 18 del TRLCI constituye un procedimiento específico de incorporación catastral, que sirve para la actualización del catastro en aquellos casos en los que la Administración tiene conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria y su origen no deriva del incumplimiento de las obligaciones de declaración

completa del inmueble originario destinado a este uso y, de otro, las presentadas por uno o varios comuneros individualmente, referidas exclusivamente a sus inmuebles, dará lugar a una segregación parcial del inmueble originario, permaneciendo el resto en pro indiviso.

(17) Vid. Todo Haciendas Locales (2010): AAVV, pp. 203.

(18) Vid. Los arts. 30 a 34 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que determinan los hechos, actos o negocios que constituyen su objeto, así como el alcance y contenido de la obligación de comunicar, el plazo en que debe realizarse, los supuestos de renuncia y suspensión y la información que sobre este procedimiento debe darse a los titulares catastrales.

(19) El art. 76.2 del TRLRHL establece que "sin perjuicio de la facultad de la Dirección General del Catastro de requerir al interesado la documentación que en cada caso resulte pertinente, en los municipios acogidos mediante Ordenanza Fiscal al procedimiento de comunicación previsto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario, las declaraciones a las que alude este artículo se entenderán realizadas cuando las circunstancias o alteraciones a que se refieren consten en la correspondiente licencia o autorización municipal, supuesto en el que el sujeto pasivo quedará exento de la obligación de declarar antes mencionada".

El procedimiento de regularización catastral ...

y comunicación establecidas en el Texto refundido de la Ley del Catastro inmobiliario ⁽²⁰⁾.

Este procedimiento ha resultado particularmente problemático y ha sido objeto de dos recientes modificaciones normativas ⁽²¹⁾. Primero, la Disposición Final Octava de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono ha añadido a los supuestos en los que la Dirección General del Catastro puede rectificar de oficio la información contenida en la base de datos, las correcciones de superficie dentro del margen catastral de tolerancia técnica que se defina reglamentariamente. Por otra parte, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, prevé su tramitación abreviada cuando no existan terceros posibilitando su inicio directamente con la notificación de la propuesta de resolución, y aprueba un nuevo procedimiento en el apartado segundo de subsanación de discrepancias previa intervención notarial, de carácter voluntario, cuya finalidad es mejorar la conciliación entre la base de datos catastral y la realidad física inmobiliaria en relación con la configuración y superficie de la parcela, a partir de un refuerzo en la colaboración que prestan al Catastro los notarios y registradores de la propiedad ⁽²²⁾.

Convenimos con el Informe del Defensor del Pueblo sobre la realidad catastral en España (2012) que la redacción inicial del art. 18 del TRLCI era escasa, y la nueva, que es más extensa, no ha solucionado los importantes problemas de aplicación que este procedimiento suscita, y hacemos nuestra recomendación, reiteradamente rechazada por la Dirección General del Catastro, de instar su modificación en el sentido de posibilitar retrotraer la fecha de efectos de las alteraciones en los procedimientos que se tramiten por este procedimiento cuando la responsabilidad del error sea atribuible exclusivamente a la actuación administrativa ⁽²³⁾.

En nuestra opinión, el legislador debería modificar profundamente el ámbito material del procedi-

miento de subsanación de discrepancias y extenderlo a los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de declarar o comunicar. En estos casos, lo relevante sería tener claros los efectos preclusivos que para la inspección catastral pudieran tener las actuaciones de comprobación realizadas en el seno del procedimiento de subsanación de discrepancias, de manera que las calificaciones jurídicas previamente realizadas en el curso del procedimiento de subsanación de discrepancias y los hechos y elementos probatorios valorados no deberían poderse enervar en un ulterior procedimiento de inspección catastral, salvo que se pusieran de manifiesto nuevos hechos o elementos probatorios que desvirtuaran los anteriores.

Con la redacción vigente del art. 18 del TRLCI, el procedimiento regularización catastral resultara compatible con el procedimiento de subsanación de discrepancias, dado que este último, como ya hemos puesto de manifiesto, constituye un procedimiento que sirve para la actualización del catastro en aquellos casos en los que la Administración tiene conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, y su origen no deriva del incumplimiento de las obligaciones de declaración y comunicación establecidas en el Texto refundido de la Ley del Catastro inmobiliario.

Ahora bien, en nuestra opinión, el procedimiento de regularización catastral podría haber resultado innecesario si el legislador, entre otras medidas, hubiera configurado el procedimiento de subsanación de discrepancias como un procedimiento de comprobación en sede gestora en términos similares a los previstos con carácter general en la vigente Ley General Tributaria (procedimiento de verificación de datos y procedimiento de comprobación limitada). Desde esta perspectiva, en primer lugar no debería haberse limitado su ámbito material a las discrepancias que no tengan su origen en el

(20) Este procedimiento tiene su antecedente en el art. 77.4 de la LRHL que, en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley 51 /2002, de 27 de diciembre, establecía: "4. Cuando el órgano que ejerza la gestión catastral tenga conocimiento de la existencia de discrepancias entre los datos catastrales y la realidad inmobiliaria, y el origen de las mismas no se deba al incumplimiento por los sujetos pasivos de la obligación establecida en el apartado 2 anterior, procederá a notificarlo así a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes a su derecho. Transcurrido dicho plazo, y a la vista de las alegaciones formuladas, el órgano de gestión procederá de oficio a la modificación de los datos catastrales, notificándolo al sujeto pasivo. Dichas variaciones surtirán efecto en el padrón del período impositivo inmediato siguiente."

(21) Vid. La Circular 01.03/2012, de 11 de enero, sobre los procedimientos de subsanación de discrepancias.

(22) Vid. Comunicación del Pleno del Consejo General del Notario relativo al procedimiento de subsanación de discrepancias previa intervención notarial contenido en el art. 18.2 del TRLCI, redacción dada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

(23) Vid. La realidad catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo (2012) pp.102-110.

incumplimiento de las obligaciones de declaración y comunicación, por el contrario, su objeto más característico debería haber sido precisamente la comprobación de la falta de presentación por los titulares catastrales de las declaraciones o la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas. En segundo lugar, se debería haber establecido que las resoluciones que se dicten deberían surtir efectos, como el procedimiento de inspección catastral, desde el día siguiente al que se produjeron los hechos, actos o negocios a que se refieren dichas actuaciones y, finalmente, como garantía para los titulares catastrales, el precepto debería haber recogido una previsión similar a la prevista en el art. 140 de la LGT, que regula los efectos de la regularización practicada en el procedimiento de comprobación limitada, dotando también de efectos preclusivos a las actuaciones de comprobación realizadas en el seno del procedimiento de subsanación de discrepancias.

Una configuración normativa en los términos descritos del procedimiento de subsanación de discrepancias habría posibilitado la tributación de una gran número de inmuebles de esa realidad no declarada a través de una actuación de comprobación sencilla y rápida realizada por la Dirección General del Catastro o por las propias Entidades

Locales en régimen de delegación ⁽²⁴⁾, y como corolario habría permitido liquidar a estas últimas las cuotas correspondientes a los ejercicios tributarios no prescritos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En nuestro criterio, una de las causas determinantes de esa realidad catastral no declarada tiene su origen en la inexistencia en el ámbito catastral de un procedimiento de comprobación en sede gestora que permita una comprobación masiva de los datos declarados con los que disponga la propia institución catastral ⁽²⁵⁾.

5. El procedimiento de inspección catastral:

Al describir las funciones que llevaban a cabo los Ayuntamientos en relación con el IBI, el art. 78 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en su redacción originaria, se refería a la liquidación, recaudación y revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, y en el apartado tercero se ocupaba de la inspección catastral, que residenciaba en los órganos competentes de la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que se pudieran establecer con las Entidades locales ⁽²⁶⁾.

Esta redacción ha dado lugar a interpretaciones contrapuestas sobre la relación existente entre la inspección catastral y la inspección tributaria del

(24) Algunas EELL han asumido por delegación las actuaciones de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de subsanación de discrepancias. Véase, por ejemplo, la resolución de 3 de abril de 2009 de la Dirección General del Catastro, por la que se publica la Adenda al Convenio suscrito con el Ayuntamiento de Madrid (BOE Núm. 101, de 25 de abril de 2009).

(25) Vid. El apartado 2.1 de la Circular 04.04/10/P, de 10 de junio, sobre el procedimiento de inspección catastral que con respecto a los hechos, actos o negocios no declarados señala, entre otras, las siguientes fuentes de información:

- a) Relación de incidencias detectadas por el cruce de las ortofotos disponibles con la base de datos cartográfica catastral, lo que permitirá determinar inmuebles omitidos en dicha cartografía, su identificación y cuantificación.
- b) Cruce de las bases de datos gráficas con las alfanuméricas, cuando exista nueva cartografía, al objeto de detectar inmuebles omitidos en la base de datos alfanumérica.
- c) Resultados de los procesos masivos de actualización catastral incluidos los relativos a las construcciones en suelo de naturaleza rústica.
- d) Resultados de la Información de los recintos SIGPAC suministrados por el FEGA en virtud del convenio firmado con el Catastro.
- e) Cruce de las bases de datos catastrales en formato FIN obtenidas de los procedimientos de valoración colectiva y de renovaciones de municipios, con las bases de datos del año anterior a dichos procedimientos, para detectar las nuevas incorporaciones, que a su vez se cruzarán con las declaraciones presentadas.
- f) Cruce de la información sobre cultivos subvencionados por la PAC que proporcionan las CCAA con los existentes en la base de datos catastral.
- g) Cruce de la información procedente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria Plan sobre relación de titulares de inmuebles para detectar alteraciones no declaradas.
- h) Cruce de las bases de datos catastrales con la información procedente de relación de licencias de primera ocupación de Ayuntamientos y certificado final de obras de los Colegios de Arquitectos
- i) Cruce de la información de la base de datos catastral con la de los hechos, actos o negocios que consten en la información remitida por notarios y registradores respecto a las escrituras autorizadas, relativas a obras nuevas terminadas, rehabilitaciones, divisiones, segregaciones, agrupaciones, constitución o transmisión de derechos reales y cambios de dominio, lo que permitirá conocer los casos en que no se haya presentado la declaración de alta preceptiva.
- j) Declaraciones por cambio de titularidad presentadas sin que conste haberse presentado la correspondiente declaración de alta.
- k) Expedientes iniciados como subsanación de discrepancias en que se constate incumplimiento del deber de declarar.

(26) Sobre la inspección catastral y su relación con la comprobación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles nos permitimos reenviar a ALONSO GIL, M. (2012a), pp. 219-334.

IBI ⁽²⁷⁾. Alguna opinión doctrinal ha defendido que la inspección del IBI resulta una competencia estatal. De acuerdo con esta tesis, el término catastral vendría a subrayar que la inspección del tributo no podría ser otra cosa que la propia inspección catastral y su atribución a la Administración Tributaria del Estado encontraría su aval en el art. 78.3. de la LRHL ⁽²⁸⁾. Otras opiniones doctrinales, que compartimos, defienden que la inspección catastral y la inspección tributaria son funciones conceptual y legalmente diferentes, atribuidas por ello a distintas Administraciones (Estado y EELL). Así, mientras que el procedimiento de inspección catastral persigue regularizar la descripción catastral de los bienes inmuebles, el procedimiento de inspección tributaria del IBI busca regularizar la situación tributaria del sujeto pasivo en relación con el referido impuesto.

Históricamente, desde una perspectiva estatal, los resultados obtenidos por las Gerencias y Subgerencias del Catastro en materia de inspección catastral no pueden calificarse como satisfactorios y evidencian su configuración como una función residual de las actuaciones de gestión catastral ⁽²⁹⁾. A este respecto debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha declarado que para el efectivo cumplimiento del deber de contribuir que impone el art. 31.1 CE es imprescindible la actividad inspectora y comprobatoria de la Administración tributaria, ya que de otro modo se produciría una distribución injusta en la carga fiscal, *“dado que lo que unos no paguen debiendo pagar, lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar”* ⁽³⁰⁾. En la misma línea, la doctrina cientí-

fica ha puesto de manifiesto que cuando el fraude fiscal se enquistaba en el sistema genera un debilitamiento estructural del principio de capacidad económica en su vertiente horizontal o de igualdad ⁽³¹⁾.

Desde una perspectiva local, las normas reglamentarias catastrales (fundamentalmente, el derogado Real Decreto 1390/1990, de 2 de noviembre sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral) limitaron injustificadamente a las Entidades Locales los mecanismos de delegación y colaboración en materia de inspección catastral, al excepcionar del régimen de delegación la asignación individualizada de los valores catastrales y, consecuentemente, derivar la inspección catastral a la mera encomienda de gestión convirtiendo la inspección tributaria del IBI en una sucesión encadenada de relaciones interadministrativas que se ha demostrado claramente ineficaz.

Actualmente, el art. 48.2 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, con apoyo legal en el art. 21 del TRLRHL, añade al ejercicio de la inspección catastral por la Subdirección General de Valoración e Inspección y por las Gerencias Regionales, el ejercicio de la inspección catastral a través de las “actuaciones de inspección conjunta” con Ayuntamientos y entidades públicas que ejerzan la gestión tributaria del IBI, así como la delegación de competencias a través de los convenios de colaboración, para que las Entidades Locales y entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI puedan realizar actuaciones de investigación, en el seno de un procedimiento de inspección catastral, de los hechos, actos, negocios y demás circunstancias sus-

(27) Cfr. GARCÍA-MONCO MARTÍNEZ, A. (1991), pp. 419-421, considera que en la inspección catastral el legislador no ha conseguido un sistema acabado de delimitación competencial y califica de “confusa” la redacción del art. 78.3 de la LRHL. RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURÍA, S. (1996), ponen de manifiesto como los aspectos relativos a la inspección del IBI son los únicos que no pudieron ser objeto de la correspondiente delimitación competencial entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos.

(28) Vid. Cfr. ZÚÑIGA MOLLEDA, J.L. (1989), pp. 38-42, que argumenta que la inspección del IBI se integra en el ámbito competencial de la Administración del Estado, sobre la base de una doble interpretación de la ley: en primer lugar, una interpretación sistemática de la regulación del IBI y del IAE, que en relación con la inspección recogería una excepción al principio sentado con carácter general en el art. 12 de la LRHL y, en segundo lugar, siguiendo una interpretación finalista, considera muy difícil imaginar qué actuaciones de inspección al margen de la inspección catastral pueden llevarse a cabo por los Ayuntamientos. Comentando esta línea interpretativa y como opciones posibles, sin decantarse por ninguna de ellas, MIRANDA HITTA J.S. (1992), pp. 67-73, considera que una primera opción podría ser atribuir a los órganos inspectores del catastro la competencia para liquidar el IBI –reteniéndola los Ayuntamientos para los procedimientos no inspectores–, solución que requeriría una nueva modificación de la LRHL, y la segunda opción si bien parte del principio de competencia municipal plena para la liquidación del IBI, entiende que la inspección catastral podría obtener el ejercicio de la competencia liquidatoria por atribución voluntaria por las Entidades locales, opción que también precisaba de ser incorporada de forma expresa a la LRHL. En una línea similar, JABALERA RODRÍGUEZ, A. (2005), p. 168, considera que atendiendo a la naturaleza tributaria de las actuaciones a desarrollar por la inspección catastral, no resulta tan clara y nítida la distinción entre inspección catastral e inspección tributaria del IBI.

(29) Vid. Pueden consultarse los datos referidos a la inspección catastral en las Memorias de la Administración Tributaria, en www.minhac.es. Para un análisis de estos datos nos permitimos reenviar a ALONSO GIL, M. (2012a), pp. 255-259.

(30) Cfr. Entre otras, SSTC 110/1984, de 26 de noviembre, FJ 3; y 76/1990, de 26 de abril, FJ 3.

(31) Cf. BARQUERO ESTEVAN, J.M. (2002): pp. 81-83.

ceptibles de originar una incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario.

De esta forma, el vigente reglamento catastral aumenta las facultades de las Entidades locales en materia de inspección catastral, pero mantiene ciertas limitaciones que consideramos censurables. Por ejemplo, la delegación de la inspección catastral, que se corresponde con el nivel máximo de colaboración, limita expresamente las actuaciones delegadas en el art. 64.3 apartado e) del RCI a las actuaciones de investigación catastral. En nuestra opinión, este precepto debería permitir la delegación en las Entidades locales no sólo de la investigación de la posible existencia de hechos, actos o negocios que no hubieran sido declarados o comunicados, sino también la comprobación de la integridad, exactitud y veracidad de las declaraciones y comunicaciones reguladas en la normativa catastral.

Por todo ello, el legislador debería recoger expresamente a la inspección tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como una de las competencias de los Ayuntamientos reconocidas en el art. 77 del TRLRHL y permitir que las Entidades Locales que lo soliciten y que acrediten su capacidad de gestión, puedan obtener la delegación de la gestión catastral, incluida la comprobación e investigación catastral.

Desde la perspectiva del procedimiento de regularización catastral, el procedimiento de inspección catastral también se verá afectado, al menos, en relación con los bienes inmuebles urbanos y a los rústicos con construcción, dado que en estos supuestos ambos procedimientos operaran sobre los mismos hechos, actos o negocios jurídicos.

En nuestra opinión, esta situación deberá quedar claramente delimitada tanto en la resolución de la Dirección General del Catastro que determine los municipios y el período a los que se aplica el procedimiento de regularización catastral, como en los correspondientes Planes de Inspección previstos en el art. 21 del TRLCI.

Si el Ayuntamiento o la entidad que ejerce la gestión tributaria del IBI ha asumido el ejercicio de actuaciones de inspección conjunta o la delegación

de la inspección catastral de actuaciones de investigación catastral también se solapara su objeto de comprobación, que será compartido con la Dirección General del Catastro a través del procedimiento de regularización catastral y por la Entidad local o entidad que ejerza la gestión tributaria del IBI a través de las citadas actuaciones de inspección conjunta o de la delegación de la inspección catastral de actuaciones de investigación catastral. Si bien debemos subrayar, que este solapamiento es más aparente que real, dado que salvo loables y contadas excepciones ⁽³²⁾, las Entidades locales y entidades públicas que ejercen la gestión tributaria del IBI no han explorado estas vías de inspección conjunta y de delegación de la inspección catastral abiertas por el vigente reglamento catastral.

En nuestra opinión, desde una perspectiva local, una configuración normativa que hubiera delimitado claramente la inspección catastral y la inspección tributaria del IBI en la Ley reguladora de las Haciendas locales de 1988 y que hubiera permitido a las Entidades locales el ejercicio pleno, por delegación, de las actuaciones de inspección catastral, habría posibilitado aflorar un gran número de inmuebles no declarados sin necesidad de aprobar este procedimiento de regularización catastral especial.

C) La exclusión de la tramitación del procedimiento de regularización catastral a través de fórmulas de colaboración

El apartado segundo de la nueva Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario dispone que las actuaciones objeto de regularización quedarán excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración. En consecuencia, este procedimiento constituye una excepción a las distintas fórmulas de colaboración catastral que pueden establecerse entre la Dirección General del Catastro y otras Administraciones al amparo de lo establecido en el art. 4 del TRLCI ⁽³³⁾. No encontramos justificada esta exclusión, en nuestra opinión, las Entidades Locales deberían

(32) Vid. Por ejemplo, la resolución de 29 de mayo de 2007, de la Dirección General del Catastro, por la que se publica a la Adenda al Convenio suscrito con el Ayuntamiento de Madrid (BOE Núm.101, de 25 de abril de 2009) y la Memoria de la Administración Tributaria del Ayuntamiento de Madrid (2011) p.72, en www.munimadrid.es, que cifra en 9,01 millones de euros los resultados alcanzados en la regularización del IBI con la imposición de las pertinentes sanciones como consecuencia de la labor de inspección catastral realizada.

(33) Vid. El art. 4 del TRLCI que dispone que "La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado. 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

El procedimiento de regularización catastral ...

estar habilitadas para su tramitación, dado que el resultado de la regularización catastral afecta directamente a su tributo con mayor potencial recaudatorio.

La exclusión de la tramitación del procedimiento de regularización catastral a través de fórmulas de colaboración, supone prescindir de uno de los objetivos más significativos de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario ⁽³⁴⁾ -la colaboración de las Entidades Locales en el mantenimiento y la actualización del Catastro- y plantea, como hemos puesto de manifiesto, problemas de compatibilidad con los eventuales procedimientos de inspección catastral desarrollados por los Ayuntamientos y entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI.

D) Fases del procedimiento de regularización catastral

El apartado tercero de la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario regula la tramitación del procedimiento de regularización, incluyendo la posibilidad de una tramitación abreviada en aquellos casos en los que se cuente con información suficiente y no existan terceros interesados.

El procedimiento de regularización se iniciará de oficio en aquellos municipios que se determinen mediante resolución de la Dirección General del Catastro. Por lo tanto, como presupuesto previo, será necesario que el Catastro planifique territorialmente las actuaciones a desarrollar.

Iniciado el procedimiento, se comunicará a los interesados, a quienes se concederá un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes. Cuando, transcurrido este plazo no hayan formulado alegaciones, la propuesta de regularización se convertirá en definitiva y se procederá al cierre y archivo del expediente, entendiéndose dictado y notificado el correspondiente acuerdo

de alteración contenido en la propuesta de regularización desde el día siguiente al de finalización del mencionado plazo.

Como hemos señalado en aquellos supuestos en que no existan terceros afectados el procedimiento podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de regularización.

La notificación a los interesados se practicará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. El plazo máximo para la notificación de la resolución será de seis meses desde que se notifique a los interesados el acuerdo de iniciación o la propuesta de regularización. El vencimiento del plazo máximo de resolución determinará la caducidad del expediente y el archivo de todas las actuaciones.

E) La exclusión de las sanciones catastrales en el procedimiento de regularización catastral

El apartado quinto de la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario recoge el rasgo más polémico de este procedimiento, al prever que la regularización catastral excluirá la aplicación de las sanciones que hubieren podido exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta.

Prescindiendo de antecedentes más remotos, en el régimen sancionador en materia catastral pueden diferenciarse dos etapas con sustantividad propia, que en nuestra opinión participan de un denominador común caracterizado por las importantes disfunciones que ha originado su aplicación.

En una primera etapa, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales carecía en esta materia de un régimen de infracciones y sanciones propio. En particular, el art. 77.2 de la LRHL, en su redacción operada por el art. 18 ap.17 de la Ley 50/1998, de 30 diciembre, determinaba que la falta de presentación de las declaraciones, en

colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la Dirección General del Catastro.

(34) El Director General del Catastro en su comparecencia ante la Comisión de Entidades Locales del Senado (Diario de Sesiones del Senado n.º 523 de 13 de octubre de 2003), señalaba que en esa fecha, se encontraba en preparación el desarrollo reglamentario del TRLCI y de su contenido destacaba los nuevos procedimientos de colaboración establecidos en la ley catastral, como son los de inspección conjunta, el procedimiento de comunicación de alteraciones y el procedimiento de rectificación de recibos por discrepancias en la titularidad. En este ámbito, continuaba el Director General del Catastro, todos ellos persiguen tres objetivos fundamentales: por una parte, la reducción de trámites o de obligaciones formales a cargo de los ciudadanos; por otra, estrechar lazos de cooperación con las Corporaciones Locales y la responsabilización de éstas en la labor de mantenimiento y actualización del Catastro; y por último, garantizar una más temprana, completa y rápida puesta al día de la base de datos catastral y, en consecuencia, de los padrones del IBI mejorando así su eficacia.

relación con las alteraciones de orden físico, económico o jurídico o su presentación extemporánea, constituía infracción tributaria simple. En este ámbito, la confusa delimitación competencial entre la inspección catastral y tributaria del IBI también arrastró al procedimiento sancionador. Así, mientras que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales mantenía que la competencia para liquidar los recargos y sanciones en materia de IBI correspondía, a tenor de lo establecido en los arts. 60 y 78.2 de la LRLH, en todo caso, a la Administración competente para determinar y exigir la deuda tributaria, es decir, a las Entidades locales ⁽³⁵⁾, por el contrario, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria defendía que los ingresos originados por las sanciones impuestas en el ejercicio de la inspección catastral eran recursos económicos de la Administración del Estado cuya recaudación correspondía a la AEAT ⁽³⁶⁾.

En una segunda etapa, con la entrada en vigor de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, la aprobación del Real Decreto-Legislativo 1/2004, de 5 de marzo y el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, que desarrolla dicho texto, el régimen de infracciones y sanciones catastrales es distinto del previsto con carácter general en la vigente Ley General Tributaria ⁽³⁷⁾ y entronca con el régimen sancionador de la derogada Ley General Tributaria de 1963 que tipificaba las infracciones tributarias en simples y graves.

Así, el art. 70 del TRLCI califica como simples las infracciones en que puedan incurrir los titulares catastrales ante la Administración catastral. En par-

titular, el art. 70 a) del TRLCI configura como infracción tributaria simple “*la falta de presentación de las declaraciones, no efectuarlas en plazo y la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas*” y los arts. 86 a 89 del RCI detallan cuándo se entienden cometidas estas infracciones. Asimismo, el art. 71 del TRLCI determina con carácter general, que las infracciones tributarias simples definidas en el art. 70 se sancionarán con multa de 60 a 6.000 € ⁽³⁸⁾. Paralelamente, las infracciones y sanciones tributarias en el IBI, en aplicación del art. 11 del TRLRHL, se rigen por la vigente Ley General Tributaria y por el RD 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario.

Con este régimen normativo un mismo hecho, conformado por la falta de presentación de la oportuna declaración catastral, puede constituir infracción catastral a tenor de lo establecido en el art. 70 a) del TRLCI ⁽³⁹⁾ y, también, infracción tributaria en el IBI de conformidad con el art. 192 de la vigente Ley General Tributaria, al incumplir el sujeto infractor la obligación de presentar de forma completa y correcta la declaración necesaria para practicar la liquidación del impuesto ⁽⁴⁰⁾.

Para salvar esta concurrencia de sanciones en el ámbito catastral y en el ámbito tributario del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el reglamento catastral ha optado en su D.A. 8ª por el criterio temporal de tramitación e imposición de las sanciones para determinar la Administración competente para imponer la sanción ⁽⁴¹⁾. No nos parece acertada la solución adoptada por el reglamento catastral, que

(35) Vid. Consulta de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 23 de julio de 1998.

(36) Vid. Circular conjunta de 17 de noviembre de 1992, del Departamento de Recaudación de la AEAT y del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, por la que se dictan normas para la recaudación de las sanciones derivadas de lo dispuesto en el art. 5 del RD 1448/1989, de 1 de diciembre, como consecuencia de las actuaciones de inspección del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. (BOE N.º 296 de 10 de diciembre de 1992).

(37) Vid. La D.A. 15ª apartado primero de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que prevé que “1. Las infracciones y sanciones en materia catastral, se regirán por su normativa específica”.

(38) Vid. La Circular 05.04/10/P, de 10 de junio, sobre desarrollo del procedimiento sancionador en el ámbito de la Dirección General del Catastro.

(39) Vid. El art. 70.1 a) del TRLCI que determina que “constituirá infracción tributaria simple la falta de presentación de las declaraciones, no efectuarlas en plazo y la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas. Si fueran varios los obligados a presentar una declaración, cumplida la obligación por uno de ellos, se entenderá cumplida por todos”.

(40) Vid. El art. 192.1 de la LGT que establece que “constituye infracción tributaria incumplir la obligación de presentar de forma completa y correcta las declaraciones o documentos necesarios, incluidos los relacionados con las obligaciones aduaneras, para que la Administración tributaria pueda practicar la adecuada liquidación de aquellos tributos que no exigen por el procedimiento de autoliquidación, salvo que se regularice con arreglo al art. 27 de esta Ley. La infracción tributaria prevista en este artículo será leve, grave o muy grave de acuerdo con lo dispuesto en los apartados siguientes. La base de la sanción será la cuantía de la liquidación cuando no se hubiera presentado declaración, o la diferencia entre la cuantía que resulte de la adecuada liquidación del tributo y la que hubiera procedido de acuerdo con los datos declarados”.

(41) Vid. La D.A. 8ª del RD 417/2006, de 7 de abril determina que “el órgano instructor del procedimiento sancionador incoado por la Administración catastral o por la entidad gestora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles resolverá el archivo del expediente así como la inexigibilidad de responsabilidad y la no imposición de sanción por infracción, respectivamente, del artículo 70.a del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario o del artículo 192 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuando, existiendo identidad de sujeto y

resuelve la concurrencia de sanciones a través del criterio temporal y que vincula a la actividad o pasividad de la Administración respectiva, la competencia para la tramitación del oportuno procedimiento sancionador. Las sanciones previstas en la normativa catastral y en la vigente Ley General Tributaria pueden resultar muy distintas (el art. 71 del TRLCI recoge para la infracción catastral un límite mínimo de 60 € y un máximo de 6.000 € y el art. 192 de la LGT prevé una multa pecuniaria proporcional del 50% al 150% en función de que la sanción sea leve, grave o muy grave).

En nuestra opinión, sería necesario reformar la D.A. 8ª del RD 417/2006, de 7 de abril y resolver la concurrencia con la imposición de la sanción de mayor gravedad, que generalmente resultará la derivada de la infracción tributaria del IBI (42).

El régimen normativo descrito, manifiestamente imperfecto, se ha mostrado claramente ineficaz en su aplicación. Por lo que se refiere al procedimiento sancionador catastral, los resultados históricos obtenidos por las Gerencias y Subgerencias del Catastro en materia sancionadora pueden calificarse de prácticamente inexistentes (43).

NÚMERO DE EXPEDIENTES SANCIONADORES
CATASTRALES TRAMITADOS POR EL CATASTRO

	2008	2009	2010
Sanciones Urbana	956	577	909
Sanciones Rústica	364	328	317

La misma valoración merecen las actuaciones desarrolladas por las Entidades locales, dado que como hemos puesto de manifiesto anteriormente salvo contadas excepciones, las Entidades locales y entidades públicas que ejercen la gestión tributaria del IBI no han desplegado actuaciones de inspección catastral conjunta ni han solicitado la delegación

de la inspección catastral para las actuaciones de comprobación, por lo que consecuentemente tampoco han tramitado los oportunos procedimientos sancionadores por la comisión de las correspondientes infracciones tributarias del IBI de conformidad con el art. 192 de la vigente Ley General Tributaria.

La exclusión de la aplicación de las sanciones en el procedimiento de regularización catastral debe enmarcarse en este régimen normativo y su prácticamente inexistente aplicación y se revela como un reconocimiento normativo de esta irregular situación.

Por último, la exclusión ha sido calificada como una nueva amnistía fiscal (44), por condonar sanciones que podrían llegar hasta los 6.000 euros por cada unidad catastral y permitir regularizar inmuebles o alteraciones no inscritas en el Catastro a cambio del pago de una tasa de regularización de 60 euros por inmueble (45). Desde esta posición este procedimiento es objeto de reprobación con argumentos similares a los utilizados para rechazar la regularización tributaria prevista por el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, modificada a través del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, y desarrollada por la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo. Como hemos puesto de manifiesto aunque el procedimiento de regularización catastral participa de elementos comunes con la declaración tributaria especial prevista en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, esencialmente, en su objetivo de reducir el déficit público (46) y en la inexigibilidad de sanciones, también presenta características propias.

La diferencia sustancial entre estas dos medidas es que los obligados tributarios que presentan la declaración tributaria especial, en lugar de la cuan-

hecho, se hubiera impuesto anteriormente la correspondiente sanción por la otra Administración, conforme a sus competencias, o constara que se estuviera tramitando por aquélla un expediente sancionador a dicho efecto".

(42) Vid. En el ámbito del derecho penal el art. 77 del CP que establece que "1. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores, no es aplicable en el caso de que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea medio necesario para cometer la otra. 2. En estos casos se aplicará en su mitad superior la pena prevista para la infracción más grave, sin que pueda exceder de la que represente la suma de las que correspondería aplicar si se penaran separadamente las infracciones. 3. Cuando la pena así computada exceda de este límite, se sancionarán las infracciones por separado".

(43) Vid. La Memoria de la Administración Tributaria correspondiente al ejercicio 2008, p. 490; la Memoria de la Administración Tributaria correspondiente al ejercicio 2009, p. 396 y la Memoria de la Administración Tributaria correspondiente al ejercicio 2010, p. 328, en www.minhac.es.

(44) Vid. CALGO VÉRGEZ, J. (2013): *La nueva "amnistía catastral"* en la Hacienda local. BIB 2013/263.

(45) Vid. Por ejemplo, la enmienda número 74 presentado por el Grupo Parlamentario Socialista (GPS) en el Senado que propone suprimir este procedimiento en BOCG Senado Núm. 130 de 4 de diciembre de 2012..

(46) Vid. La Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, para la declaración tributaria especial y la justificación de la enmienda número 135 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso para el procedimiento de regularización catastral.

tía dejada de ingresar, deben ingresar exclusivamente el 10 por ciento de la renta defraudada, y, por el contrario, aquellos incluidos en el procedimiento de regularización catastral, en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles deben ingresar la totalidad de las cuotas tributarias con el límite de prescripción de cuatro años para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación conforme recoge el art. 66 a) de la vigente Ley General Tributaria. Es decir, la declaración tributaria especial afecta tanto a la deuda tributaria como a las sanciones y el procedimiento de regularización catastral exclusivamente a la extinción de las sanciones ⁽⁴⁷⁾.

F) La determinación de la base liquidable por la Dirección General del Catastro:

El apartado sexto de la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario prevé que la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los bienes que sean objeto de regularización se realizará por la Dirección General del Catastro, conforme a lo previsto en los artículos 67.1.b).4.º y concordantes del TRLRHL, lo que supone una excepción al régimen de competencias del citado texto legal y, en nuestra opinión, un retroceso en la efectividad del principio de autonomía local en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Como es sabido, el IBI es un tributo de gestión compartida en el que el legislador estatal ha separado la gestión catastral y la gestión tributaria ⁽⁴⁸⁾. La primera, junto con la inspección catastral, es una competencia atribuida a la Dirección General del Catastro, la segunda es una competencia compartida con las Entidades locales, al corresponder al Catastro la fijación de la base imponible y también de la base liquidable en los procedimientos de valoración colectiva, y a las Entidades locales la fijación de la base liquidable en el resto procedimientos, así como la selección del tipo de gravamen y, previa aplicación de los beneficios fiscales que procedan,

la fijación de la cuota tributaria.

Esta delimitación competencial en relación con la base liquidable del IBI deriva de la reforma operada en el art. 77.3 del TRLRHL por la Ley 51/2002. Con anterioridad la determinación de la base liquidable correspondía en todos los supuestos a la Dirección General del Catastro. Para hacer efectivo el principio constitucional de la autonomía municipal, la Comisión que elaboró el Informe para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002) propuso la inclusión en la gestión tributaria del impuesto y su determinación por las EELL, el cálculo de la reducción de la base imponible y la determinación de la base liquidable del IBI, con excepción de los supuestos de revisión catastral, en los que proponía que la competencia para la determinación de la base imponible, la reducción de la base imponible y la determinación de la base liquidable se mantuviera en la Dirección General del Catastro a fin de posibilitar su notificación en unidad de acto ⁽⁴⁹⁾.

De esta forma el vigente art. 77.3 del TRLRHL establece que “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”. Como ha señalado alguna opinión doctrinal esta previsión también encuentra su fundamento en el hecho de que dicha base se aplica únicamente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por lo que resulta de interés exclusivamente municipal ⁽⁵⁰⁾.

En consecuencia, las Entidades locales también deberían tener atribuida la competencia para determinar la base liquidable del IBI en los procedimientos de regularización catastral, por lo que la atribución originaria a la Dirección General del Catastro resulta criticable.

No obstante, también debemos subrayar que las Entidades Locales han hecho dejación de esta competencia, por lo que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado han tenido que prorrogar sis-

(47) Vid. LÓPEZ LÓPEZ, H. y CAMPIONE, R. (2012) , pp. 119-120, que analizando las amnistías fiscales en Italia distinguen entre las “condonaciones en sentido estricto” que conllevan la extinción de las sanciones tributaria o de otros efectos no penales de la violación, de las llamadas “condonaciones impropias o impuras” que posibilitan una “declaración facilitada” (*defimizione agevolate*) que también afectan a la cantidad imponible y, por tanto, a la deuda tributaria”.

(48) Vid. Sobre las disfunciones que ocasiona la gestión compartida nos permitimos remitir a ALONSO GIL, M. (2012b), pp. 41-80.

(49) Vid. Informe para la reforma de la Financiación de las HLL (2002), pp. 59-60, en www.ief.es .

(50) Vid. MIRANDA HITTA J.S. (2004), p. 46, que señala como excepción la imputación de rendimientos en el IRPF por los inmuebles poseídos en régimen de aprovechamiento por turnos regulado en el art. 87.3 del Texto Refundido de la Ley del IRPF (Real Decreto Legislativo 3/2004).

temáticamente la competencia de la Dirección General del Catastro para la determinación de la base liquidable. Así, la Disposición Transitoria 15ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida modifica la disposición transitoria duodécima del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales y prevé que hasta el 31 de diciembre de 2014 la determinación de la base liquidable del IBI, atribuida a los ayuntamientos en el apartado 3 del art. 77 de la LRHL, se realizará por la Dirección General del Catastro, salvo que el ayuntamiento comunique a dicho centro directivo que va a ejercer dicha competencia ⁽⁵¹⁾.

En definitiva, consideramos censurable la atribución a la Dirección General del Catastro de la determinación de la base liquidable del IBI en los procedimientos de regularización catastral. Ahora bien, también consideramos criticable el abandono sistemático por las EELL de la competencia atribuida por el art. 77.3 del TRLRHL, que tenía como objetivo básico aumentar su autonomía local y que, en lo que aquí interesa, resulta esencial para que las Entidades locales puedan realizar una comprobación efectiva de su impuesto más relevante.

G) La tasa de regularización catastral

Para la financiación de este procedimiento se ha creado una nueva tasa estatal por importe de 60 euros, que se devenga al inicio del procedimiento de regularización y cuyo hecho imponible está constituido por la regularización de la descripción de los bienes inmuebles resultantes de procedimiento de regularización catastral. Se trata de una tasa con vigencia temporal, dado que está vinculada al plan de regularización catastral, que tiene una duración determinada (2013-2016) ⁽⁵²⁾.

El establecimiento de tasas por la incorporación o modificación de datos en el Catastro Inmobiliario no es ajena a la institución catastral. Así, el TRLCI en su redacción originaria incluía en su art. 55 la tasa por inscripción catastral que gravaba la incorporación de bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario y la modificación de sus datos descriptivos a petición de parte. Si bien la Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de modificación de tasas y de beneficios fiscales de acontecimientos de excepcional interés público derogó la citada tasa al entender, según recogía su Exposición de Motivos, que suponía una traba para que los interesados cumplieran con su obligación de inscribir sus inmuebles, lo que dificultaba el cumplimiento de las finalidades del Catastro.

Actualmente, los arts. 61 a 69 del TRLCI regulan la tasa de acreditación catastral que grava la expedición de documentos por la Dirección General del Catastro, también a petición de parte.

Son sujetos pasivos de la tasa de regularización las personas físicas o jurídicas y los entes a los que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que, de conformidad con lo previsto en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, deban tener la condición de sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el ejercicio en el que se haya iniciado el procedimiento de regularización. Así, la DA 3ª del TRLCI anuda el obligado al pago de la tasa al sujeto pasivo del IBI.

En este punto, debemos recordar que la modificación del art. 9 del TRLCI, operada por la D.A. 34ª apartado segundo de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2005, ha quebrado la identidad entre el sujeto pasivo del IBI y el titular catastral ⁽⁵³⁾, al eliminar el orden de prelación de derechos para la

(51) Vid. Con anterioridad, la D.T. 6ª de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales; la D.T. 32ª de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005; la D.F. 10ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007; la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 y la D.T. 12ª de la LRHL, modificada por la Ley 39/2010, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

(52) Vid. Así lo pone de manifiesto la justificación a la enmienda de adición número 135 (BOCG Serie A Núm. 26-2 de 14 de noviembre de 2012).

(53) Cfr. MIRANDA HITA, J. (2006), p. 11-12, gráficamente señala que quizá la novedad más importante, desde el punto de vista conceptual de la reforma de 2004 es precisamente la desaparición de la prelación de derechos inscribibles en el catastro. Y en relación con la gestión del IBI subraya las repercusiones del cambio experimentado por el Art. 9 TRLCI en la forma de gestionar el IBI, dado que en presencia de una pluralidad de titulares catastrales es a las entidades locales a quien corresponde la identificación y selección del titular catastral que es el sujeto pasivo del IBI, en virtud del nivel de prelación del derecho que ostente según el art. 61 del TRLRHL, con lo que, como efecto colateral, podría decirse que las entidades locales han ganado autonomía en la gestión de su impuesto inmobiliario.

determinación de los titulares catastrales ⁽⁵⁴⁾, que continúa vigente en el art. 61.2 del TRLRHL para los sujetos pasivos del IBI. Es decir, un inmueble podrá tener simultáneamente diversos titulares catastrales en función de la presencia de distintos derechos concurrentes y un único sujeto pasivo del IBI, que será uno de esos múltiples titulares catastrales. Así, desde la perspectiva del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tras las últimas reformas legislativas queda rota la identidad entre el titular catastral y el sujeto pasivo del IBI, pasando el titular catastral a ser un "sujeto pasivo potencial" del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

La gestión de la tasa de regularización catastral corresponde a la Dirección General del Catastro y su recaudación se efectuará conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y su normativa de desarrollo.

En todo caso, debemos subrayar que el establecimiento de esta tasa no debe vincularse a la exclusión de la aplicación de las sanciones catastrales recogida en el apartado 4 de la DA 3ª del TRLCI. Su establecimiento y cuantificación encuentra su fundamento en el coste que supone para la Dirección General del Catastro la regularización de la descripción de los bienes inmuebles a través de este procedimiento.

III. VALORACIÓN DE CONSTRUCCIONES INSPENSABLES PARA EL DESARROLLO DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS, GANADERAS O FORESTALES UBICADAS EN SUELO RÚSTICO

De acuerdo con la disposición transitoria primera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario la valoración con efectos catastrales de las construcciones indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales en bienes inmuebles está condicionada a la realización de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general en el municipio que corresponda ⁽⁵⁵⁾.

La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, añade una nueva disposición adicional cuarta al Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario que prevé que en aquellos municipios en los que no se haya realizado un procedimiento de valoración colectiva de carácter general con posterioridad al 1 de enero de 2006, y a partir de la aplicación del procedimiento de regularización catastral, pueda determinarse un nuevo valor catastral para los bienes inmuebles que cuenten con construcciones en suelo de naturaleza rústica que sean indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, sin necesidad de que se realice un procedimiento de valoración colectiva de carácter general en el municipio.

IV. CONCLUSIÓN

El legislador ha justificado el establecimiento del procedimiento de regularización catastral aprobado por el art. 16.3 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la existencia de inmuebles no incorporados en el Catastro Inmobiliario, que al no integrarse en el registro catastral no tributan, con el consiguiente perjuicio para las finanzas públicas. De esta forma, se ha aprobado un nuevo procedimiento de incorporación al Catastro para determinados bienes inmuebles al servicio de la lucha contra el fraude fiscal.

La reciente aprobación de este procedimiento no permite realizar un análisis empírico de su eficacia. Ahora bien, en nuestra opinión no constituye la medida más idónea para conseguir el fin pretendido.

La lucha contra el fraude en el ámbito catastral y por derivación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, más que necesitar un nuevo procedimiento de incorporación catastral de carácter temporal, precisa de medidas que perfeccionen las normas ya existentes y, sobre todo, que el Catastro y las Entidades Locales tengan presente que no sólo ostentan facultades de comprobación e investiga-

(54) Vid. CASTILLO SOLSONA, M. MERCÈ (2010), p. 37, pone de manifiesto que con la citada redacción del art. 9.1 TRLCI, aun manteniéndose las circunstancias que daban acceso a la titularidad catastral, se ha eliminado el orden de prelación, de manera que los sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles "se extraen" entre los titulares catastrales.

(55) Vid. La modificación introducida por la Ley 36/2006, de medidas para la prevención del fraude fiscal, a la Disposición Transitoria 1ª del TRLCI que establece que "en defecto de norma específica, el procedimiento de determinación del valor catastral y de la base liquidable del IBI de los inmuebles rústicos a que se refiere este apartado le será de aplicación la regulación propia del procedimiento de valoración colectiva de carácter general, especialmente en lo relativo a la competencia para la determinación del valor catastral y de la base liquidable, a la realización del trámite de audiencia, a la notificación y efectividad de los valores catastrales y bases liquidables y a la impugnación de los actos que se dicten" y la Circular 03.04/07, de 17 de mayo, sobre procedimiento de valoración de construcciones en suelo rústico.

El procedimiento de regularización catastral ...

ción en esta materia sino que, además, y esto es lo trascendente, están obligadas a ejercerlas.

En nuestro criterio, resulta necesaria una reforma legislativa que incorpore expresamente la inspección tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como una de las competencias propias de los Ayuntamientos reconocidas en el art. 77 del TRLRHL, y que sobre la base de su relación directa con la gestión e inspección catastral, permita que las Entidades locales que lo soliciten y que acrediten su capacidad de gestión, puedan obtener la delegación de la gestión catastral, incluida la inspección catastral tanto de las actuaciones de comprobación como de investigación. Una configuración normativa que hubiera delimitado claramente la inspección catastral y la inspección tributaria del IBI en la Ley reguladora de las Haciendas locales de 1988 y que hubiera permitido a las Entidades locales el ejercicio por delegación de las actuaciones de inspección catastral, habría posibilitado aflorar un gran número de inmuebles no declarados sin necesidad de aprobar este procedimiento de regularización catastral especial.

Desde una perspectiva catastral, también debería modificarse el procedimiento de subsanación de discrepancias y configurarse como un procedimiento de comprobación en sede gestora en términos similares a los previstos con carácter general en la vigente Ley General Tributaria (procedimiento de verificación de datos y procedimiento de comprobación limitada). En nuestra opinión, su objeto más característico debería haber sido precisamente la comprobación de la falta de presentación por los titulares catastrales de las declaraciones o la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas, y como contrapunto se debería haber recogido una previsión similar a la prevista en el art. 140 de la LGT, dotando también de efectos preclusivos a las actuaciones de comprobación realizadas en el seno del procedimiento de subsanación de discrepancias.

Desde una perspectiva local, si el Ayuntamiento o la entidad que ejerce la gestión tributaria del IBI ha asumido el ejercicio de actuaciones de inspección conjunta o la delegación de la inspección catastral de actuaciones de investigación catastral se solapara su objeto de comprobación, que será compartido con la Dirección General del Catastro a través del procedimiento de regularización catastral y por la Entidad local o entidad que ejerza la ges-

tion tributaria del IBI a través de las citadas actuaciones de inspección conjunta o de la delegación de la inspección catastral de actuaciones de investigación catastral. Si bien debemos subrayar, que este solapamiento es más aparente que real, dado que salvo contadas excepciones, las Entidades locales y entidades públicas que ejercen la gestión tributaria del IBI no han explorado estas vías de inspección conjunta y de delegación de la inspección catastral abiertas por el vigente reglamento catastral.

Paralelamente, la exclusión de de las sanciones que hubieran podido exigirse por el incumplimiento de la obligación de declarar debe enmarcarse en la prácticamente inexistente aplicación del régimen especial de infracciones y sanciones catastrales previstas en los arts. 70 y siguientes del TRLCI, por lo que la inexigibilidad de las sanciones se revela como un reconocimiento normativo de esta irregular situación y, en nuestra opinión, provoca efectos negativos y perturbadores para todos aquellos obligados cumplidores con sus obligaciones fiscales. En definitiva, la regularización catastral no debería resolverse a través de un procedimiento excepcional como el que hemos analizado, sino a través del ejercicio efectivo del procedimiento de inspección catastral tanto por la Dirección General del Catastro como por las Entidades Locales.

BIBLIOGRAFIA:

ALONSO GIL, M. (2012a): *Los procedimientos de comprobación en los tributos locales*, en LA LEY. Grupo Wolters Kluwer. El Consultor de los Ayuntamientos.

-(2012b): *La necesaria reforma de la gestión compartida en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Actividades Económicas*, en Revista de Contabilidad y Tributación Núm.- 347. CEF.

ÁLVAREZ CAPÓN, A.M. (2011): *Valoración catastral: análisis y líneas estratégicas para un nuevo modelo*, en CT Catastro. Diciembre.

BARQUERO ESTEVAN, J.M. (2002): *La función del tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

CALVO VÉRGEZ, J. (2013): *La nueva "amnistía catastral" en la Hacienda local*, en Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 856/2013 (Comentario). Editorial Aranzadi. Pamplona.

- CASTILLO SOLSONA, M. MERCÈ (2010): *Cuestiones relativas al IBI, en "Los tributos municipales a la luz de la doctrina de los órganos tributarios locales y del Consell Tributari"* (Ponencias del Tercer Encuentro de los Órganos Tributarios Locales), Ajuntament de Barcelona. D'estudis autonòmics y locals. Fundació Carles Pi i Sunyer.
- GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A. (1991): *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, en La reforma de las Haciendas Locales, (Dr. CALVO ORTEGA). Editorial Lex Nova.
- JABALERA RODRÍGUEZ, A. (2005): *La gestión impositiva municipal*, Marcial Pons, Madrid.
- LÓPEZ LÓPEZ, H. y CAMPIONE, R. (2012): *La regularización tributaria prevista en el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo: Una amnistía fiscal contraria a la justicia distributiva y manifiestamente ineficaz*, en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 3, septiembre 2012-febrero 2013.
- MIRANDA HITTA, J.S. . (1992): *Reflexiones y propuestas acerca de la inspección catastral*. CT N.-12. Catastro.
- (2004): *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, CT Catastro. Abril.
- (2006): *La Ley del Catastro Inmobiliario II* CT Catastro. Octubre.
- (2008): *El Catastro y las Haciendas Locales*, en "Competencias, financiación y gestión de los Entes Locales", en Papeles de Economía Española. Fundación de las Cajas de Ahorros.
- RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURÍA, S. (1996): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Ed. Abella. El consultor de los ayuntamientos y juzgados.
- ZÚÑIGA MOLLEDA, J.L. (1989): *La Inspección Catastral en el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. CT Catastro N.-8.
- VV.AA. (2010): *Todo Haciendas locales*, en CISS, grupo Wolters Kluwer.
- OTROS:
- Informe "La realidad catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo" (2012).
- Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las HHLL, Julio 2002. MINISTERIO ECONOMÍA Y HACIENDA.
- Memorias Administración Tributaria 2008 a 2010. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Secretaría de Estado de Hacienda, en www.min-hac.es.