

Resumen

En este trabajo se recoge la evolución del Catastro y del IBI desde la reforma de 2002, tomando en consideración tanto los cambios normativos como su aplicación efectiva por los gobiernos locales y los resultados cuantitativos cosechados. En particular, se analiza el proceso de sustantivación recíproca que han vivido ambas instituciones, la plurifuncionalidad creciente del Catastro, la incidencia de las nuevas tecnologías y la cooperación interinstitucional, la significación recaudatoria del IBI y el nuevo proyecto que desarrolla la Dirección General del Catastro basado en el uso de redes neuronales artificiales para el análisis del valor de los inmuebles.

Palabras clave: catastro, impuesto inmobiliario.

Abstract

This study recounts the evolution of the Cadastre and the Property Tax (IBI) since the reform of 2002, taking into consideration both the regulatory changes and their effective application by local governments and the quantitative results achieved. In particular, we analyse the process of reciprocal substantiation undergone by both institutions, the increasing multi-functionality of the Cadastre, the incidence of the new technologies and interinstitutional cooperation, the revenue-producing significance of the Tax (IBI) and the new project developed by the Directorate General for the Cadastre based on the use of artificial neuronal networks for the analysis of the value of properties.

Key words: property register, property tax.

JEL classification: H71.

EL CATASTRO Y LAS HACIENDAS LOCALES

Jesús S. MIRANDA HITA

Director General del Catastro

HACE seis años, y en estas mismas páginas (1), tuve la oportunidad de presentar algunas aportaciones al debate sobre la reforma de la Hacienda local española que entonces se estaba fraguando, todas ellas centradas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y en el Catastro.

Unos meses más tarde, gran parte de esas ideas quedaron recogidas bien en la nueva Ley del Catastro (Ley 48/2002, de 23 de diciembre, hoy Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro, en adelante TRLCI) o bien en la de reforma de las haciendas locales (Ley 51/2002, de 27 de diciembre, hoy Real Decreto Legislativo 2/2004, del Texto Refundido de esa Ley, TRLRHL), aunque otras, por el contrario, no pasaron del modesto rango de propuestas fallidas.

En las páginas que ahora siguen, repasaré esta reciente evolución desde una triple perspectiva: en primer lugar, desde la óptica más general, la de los principios o bases inspiradoras de la reforma; en segundo lugar, desde el prisma normativo, de forma que puedan constatar los cambios concretos habidos en las reglas que disciplinan el IBI y en las propias del Catastro más conexas a ellas, y en tercer término, desde el punto de vista cuantitativo, de manera que se pueda valorar económicamente el impacto de esas reformas, especialmente en cuanto al IBI se refiere.

I. LA REFORMA CATASTRAL

No ha sido éste un quinquenio estéril para el Catastro y el IBI, pues en él se han aprobado nada menos que una nueva Ley del Catastro, cuyo precedente más cercano se remonta a 1906 (2), y una reforma amplia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (3).

Este cambio, que para muchos ha pasado inadvertido y constituye, por tanto, causa de frecuentes tropiezos intelectuales y a veces legislativos (4), ha supuesto, al menos, las siguientes alteraciones del escenario en el que se ha venido desenvolviendo históricamente nuestra materia:

1) *El Catastro ha visto ampliada su espectro funcional.*

Partiendo de que la Ley del Catastro comienza su texto con la definición de la institución misma, que caracteriza como un registro público administrativo de inmuebles dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, y no como un tributo o (sólo) una herramienta (necesaria) para la gestión de ciertos tributos, el conjunto de sus normas se orientan a la satisfacción de un amplio espectro de necesidades tanto públicas como privadas, puestas ahora en planos de prioridad mucho más equilibrados que nunca antes en el pasado.

Cierto es que la función extrafiscal ha acompañado al Catastro, al menos nominalmente, de forma tradicional, pero también lo es que lo ha sido, en general, más como

un atributo impreciso que como un mandato ejecutivo, pues tanto el entramado conceptual como el instrumental del que se sirve no se han ensanchado desde su originaria y exclusiva orientación hacia el impuesto inmobiliario hasta las reformas iniciadas en los años noventa del siglo pasado, y muy especialmente hasta la Ley de 2002.

La última mención que, en este plano de las funciones u objetivos últimos del Catastro, y directamente heredada de 1906, conoció nuestra legislación antes de la actual Ley del Catastro (LCI) se expresaba así: «Los Catastro Inmobiliarios... están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles... con expresión de (las)... circunstancias físicas, económicas y jurídicas que dan a conocer la propiedad territorial y la definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones» (5), si bien la significación práctica de tal declaración quedó siempre en manos del intérprete, muy constreñido por la fuerte protección de los datos fiscales propia de la Ley General Tributaria a la que estaban sometidos los catastrales, en contraste con los del Registro de la Propiedad, al menos hasta la aprobación de las leyes 13/1996, de 30 de diciembre, y 24/2001, de 27 de diciembre.

En efecto, por la primera se decidió incorporar los datos catastrales al Registro de la Propiedad, si bien empaquetados en forma de *referencia catastral* (6) y a los solos efectos de «posibilitar el trasvase de información» entre el Registro y el Catastro como sigue rezando anacrónica y cicateramente el art. 48 TRLCI; por la segunda, por su parte, se dotó a la información catastral de un régimen específico de difusión en el que se reconoce legitimación suficiente para el acceso a los datos per-

sonales, entre otros casos, a las administraciones públicas, sin más limitaciones que las impuestas por los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad (7).

Hoy, por el contrario, y a pesar de la restricción últimamente citada, la información catastral está «al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias» (8), al tiempo que está «a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio» (9). Una declaración, pues, no sólo más extensa y detallada que sus precedentes, sino genuinamente programática (10), pues no en vano se contiene en el artículo 2 del TRLCI, inmediatamente después de que el artículo 1 haya definido al Catastro, como ya he dicho, como «registro administrativo... en el que se describen los bienes inmuebles...» (11).

2) Como consecuencia de lo anterior, y con algunas excepciones, las herramientas conceptuales del Catastro han adquirido autonomía respecto de un impuesto concreto (el IBI) al que siempre estuvo subordinado.

Esta subordinación resultaba de todo punto natural cuando el Catastro era el censo del IBI, cuando su función se limitaba a determinar el hecho imponible, la base imponible y el sujeto pasivo del impuesto territorial, aunque no deben dejar de subrayarse las disfunciones en que entonces se incurría —y aún, en parte, hoy sigue siendo así— en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el que recae

sobre el Patrimonio y con muchos otros, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos entre ellos, para los que la técnica catastral no estaba o está pensada en absoluto (valores alejados del mercado y determinados con escasa frecuencia, titularidades inmobiliarias simplificadas, desconocedoras de las reglas del IRPF o del IP, procedimientos de declaración desligados de estos impuestos, etcétera).

El esfuerzo del legislador de los últimos años ha ido, por el contrario, en la dirección opuesta: los conceptos y los procedimientos catastrales son hoy autónomos e independientes del IBI; de hecho, es este impuesto, como los demás que se sirven de la información catastral, el que se alimenta del Catastro, como lo prueban, por ejemplo, las remisiones que el TRLRHL hace frecuentemente al TRLCI (12), si bien ambas leyes han querido reducir en todo lo posible las vinculaciones cruzadas que tradicionalmente han articulado, y a veces enmarañado, las relaciones entre ambas instituciones, como igualmente queda demostrado si reparamos en que, por ejemplo, sólo deben reflejarse en las listas cobratorias del IBI los datos catastrales que expresamente señala el art. 70.2 del RLCI (13), y no, como había venido siendo habitual y preceptivo en el pasado, todos los datos del padrón catastral (14).

En todo caso, conviene dejar ahora constancia de que la LCI ha procedido a definir su propio concepto de bien inmueble, sin desconocer, claro está, las previsiones del Código Civil, pero bajo un enfoque geométrico o de realidad material que no siempre se exige en otros sectores del ordenamiento jurídico, ni siquiera en el hipotecario, y que para el Catastro es inexcusable; al tiempo, ha

formalizado su propia clasificación de inmuebles, coordinada con el urbanismo, pero alejándose de sus avatares, según se desprende claramente de la reforma del art. 7 del TRLCI introducido por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre; de forma que las categorías catastrales nacen tanto del derecho (el plan urbanístico) como de la realidad (por opuesta que sea al plan), dado el carácter esencialmente descriptivo y no normativo del registro catastral.

También la ley catastral ha categorizado al titular de los derechos inscribibles en el Catastro como titular catastral, al que me referiré de nuevo más adelante, con un régimen de derechos y obligaciones diferenciado en cuanto tal.

Por lo que respecta a los procedimientos, la LCI los ha sistematizado y ordenado, de forma que ahora se dispone de un conjunto de herramientas suficientemente detalladas y coordinadas funcionalmente entre sí para lograr el propósito que les es común de canalizar el acceso a la inscripción catastral de los hechos, actos y negocios que deben reflejarse en esta base de datos, incluyendo entre ellos las nuevas edificaciones, las demoliciones, las segregaciones, divisiones, agrupaciones y agregaciones y los cambios de titularidad, cultivo, uso o valor, así como la subsanación de las discrepancias observadas, no mediando incumplimiento de alguna obligación de declarar, entre el Catastro y la realidad, para la que existe un cauce legal específico ajeno a la posible firmeza previa del acto que ahora pretende corregirse.

Esta superestructura procedimental, independizada de los procedimientos tributarios genéricos, aunque fuertemente emparentada con ellos por razones prácticas y de economía normativa, culmi-

na en la presunción de certeza de que gozan los datos catastrales (art. 3 TRLCI) a todos los efectos que el Catastro es capaz de producir, y sin perjuicio de lo que es propio del Registro de la Propiedad. Tal presunción, inexistente pero con una raíz en la Ley de 1906, en la que se decía que la inscripción catastral equivaldría al título de propiedad si transcurrieran diez años sin oposición de tercero, es una consecuencia lógica y, al mismo tiempo, un requisito, del carácter no consuntivo de la gestión catastral: en la medida en que, a diferencia de los de gestión de los tributos, los actos de gestión catastral se materializan en una inscripción de una resolución en el registro catastral, cuya vigencia y eficacia se va a prolongar normalmente durante años o decenios (sin que se pueda oponer a ella la prescripción del derecho del particular afectado, al menos *pro futuro*), es preciso revestir a esa anotación de la protección de la presunción, pues en otro caso quedaría muy mermada la eficacia misma de la decisión por la que se dispuso el acceso al Catastro de tal o cual dato o derecho, relegándola así a la mera condición de indicio que desde el fracaso de la pretensión de 1906 la ha caracterizado cuando ha querido utilizarse extramuros del impuesto territorial.

3) *Tanto el ensanchamiento funcional como el correlativo desarrollo conceptual autónomo han desembocado en una recomposición de la arquitectura inmaterial del Catastro (su modelo de datos).*

Ese reequilibrio en la estructura de datos se manifiesta muy marcadamente en el régimen de la titularidad catastral, que fue objeto de una reforma de gran calado por medio de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Con esta reforma, como ya tuve ocasión de decir en otro lugar (15), la titularidad catastral «ha dejado de ser una recta para convertirse en una matriz tridimensional», pues, superado el enfoque monofuncional, son ahora titulares catastrales no sólo el titular del derecho que debe ser sujeto pasivo del impuesto local, sino también, y simultáneamente, todos los que lo sean de la propiedad plena, la nuda propiedad, la concesión, la superficie o el usufructo, ya afecte el derecho de cada uno a toda la superficie del inmueble o a una parte de ella (16).

Sin dejar de reconocer que esa evolución, sin embargo, no se ha completado aún, pues los derechos inscribibles en el Catastro no son todos los posibles, también hay que reseñar, en este punto, el cambio que nuestra institución viene experimentando en su componente económico.

En efecto, desde que el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, atribuyó a la Dirección General del Catastro la responsabilidad de mantener el denominado Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario (OCMI), se han venido desarrollando los correspondientes estudios para llegar a disponer en la base de datos del Catastro, además del valor catastral de los inmuebles, de una estimación razonada y actualizada de su valor de mercado (17).

En su operativa práctica, el OCMI se alimenta principalmente de la información sobre valores de transacción que los fedatarios públicos facilitan a la Dirección General del Catastro (18) con motivo de la preceptiva comunicación de alteraciones en la titularidad de los inmuebles, información que es objeto de sucesivos procesos de depuración y filtrado con técnicas estadísticas avanzadas —entre

ellas, las redes neuronales artificiales (19)—, para seleccionar exclusivamente aquellas muestras dignas de confianza estadística en cuanto a los precios confesados en las escrituras, de las que extraer el modelo matemático que en cada caso permita realizar estimaciones confiables de los valores de mercado buscados, que normalmente son los de todos los inmuebles de un municipio o incluso una provincia o un ámbito superior. Asimismo, el OCMI toma en consideración los resultados de diferentes estudios de mercado y de análisis de la oferta en Internet y prensa que habitualmente realiza la Dirección General del Catastro, e incorporará en el futuro la información que deben suministrarle los agentes de la propiedad inmobiliaria en virtud del acuerdo alcanzado en 2007 con el Consejo General de Colegios en los que se agrupan estos profesionales (20), así como los valores de tasación hipotecaria, con lo que se constituirá en la mayor base de datos de valores inmobiliarios referenciados espacial y temporalmente que jamás haya existido en España.

Obviamente, su disponibilidad futura a través de la *Oficina Virtual del Catastro* y del portal de Internet de la Dirección General del Catastro, donde ya se publica toda la información sobre zonas de valor de las ponencias de valores totales aprobadas (más de 1.300 municipios están disponibles en la actualidad), así como su entrega a las diferentes administraciones tributarias, permitirá dar un importante paso en el camino hacia la mayor transparencia de este mercado y, con el tiempo, la mayor equidad del sistema fiscal en su conjunto (21).

4) *Dada esa vocación multifuncionalista de la información catastral, su interfaz de relación con el conjunto de sus proveedores y usua-*

rios ha evolucionado hacia un esquema de cooperación en red (22) y de interoperabilidad (23).

Este esquema se ha visto favorecido por distintos factores, de entre los cuales no sería desproporcionado destacar como principales los cuatro siguientes: el interés de una parte de los municipios por participar en la mejora de la gestión catastral (24); la necesidad del Catastro de garantizarse una red de colaboradores que le permita mantener lo más actualizada posible la información catastral, compartiendo con ellos los costes de producción y las responsabilidades, lo que incluye no sólo a las entidades locales, sino también a las distintas organizaciones públicas o privadas con las que se han suscrito convenios de colaboración o que resultan legalmente obligados a suministrar información (25); la voluntad de acercar la administración al ciudadano y evitarle, en todo lo posible, los costes de cumplimiento de las obligaciones y de obtención de los servicios catastrales; y, en fin, el desarrollo tecnológico (26).

Respecto del primero de esos factores, la evolución de los últimos años ha supuesto pasar de una demanda de la confusamente llamada «gestión integral» del IBI (27), a la generalización del modelo cooperativo que hoy acredita al Catastro español en el contexto internacional.

Este modelo, en líneas generales, presenta los siguientes rasgos:

— Por razón del proceso, se extiende tanto a la entrada de información como a su difusión: mientras que los convenios de gestión catastral (art. 4 TRLCI y 62 a 68 RLCI), las obligaciones de comunicación e información (arts. 14 y 36 TRLCI y 29 a 38 RLCI) y los procedimientos de inspección conjunta (art. 21 TRLCI y

59 a 61 RLCI) pretenden mejorar el contenido de la base de datos catastral, incorporando a ella las alteraciones inmobiliarias preceptivas, los puntos de información catastral (PIC) y, en general, las facilidades de acceso a la información (28), persiguen el objetivo de que todas las personas y entidades, de acuerdo con las facultades inherentes a su especial legitimación (29), puedan acceder a la información catastral, de la manera más cercana, eficaz y eficiente posible, a través de Internet.

— Por el contenido, la colaboración puede alcanzar (art. 4 del TRLCI) a todas las actividades propias de esta competencia, con la única excepción de la denominada superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores, que se han de ejercer, en todo caso, por la Dirección General del Catastro, lo que significa que ya es posible que un ayuntamiento pueda llegar a fijar el valor catastral de sus inmuebles válidamente si se acoge a un convenio de colaboración al efecto (30).

— Los convenios de colaboración que pueden suscribirse con la Dirección General del Catastro pueden serlo en régimen de delegación de competencias, por el que la entidad colaboradora dictará los actos administrativos catastrales, o en régimen de encomienda de gestión, por el que tales actos continuarán siendo dictados por las autoridades catastrales a propuesta o tras la intervención del colaborador, cuya función queda así ceñida a la instrucción de los procedimientos de que se trate (31), sin llegar a resolverlos.

— Subjetivamente, todas las administraciones, entidades y corporaciones públicas, además de los notarios y registradores de la propiedad, pueden (o deben) co-

laborar con el Catastro. Como se ha anticipado en la nota 25, son muchos los colegios profesionales que han suscrito convenios con la Dirección General del Catastro, la mayoría de ellos con la doble finalidad de facilitar a los clientes de los colegiados el acceso a la información catastral a través del pertinente PIC y de canalizar la aportación de información para la actualización catastral de las fincas de la titularidad de aquéllos.

Pero, además de con esos colegios, se han suscrito convenios o, de otro modo, se han formalizado acuerdos de cooperación con diversos organismos públicos para las más variadas aplicaciones, entre los que deben destacarse el Consejo General del Poder Judicial, el Fondo Español de Garantía Agraria, el Instituto Geográfico Nacional (32) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Junto a los acuerdos, convenios y normas legales relativas a la colaboración y el intercambio de información, existe también un conjunto de órganos colegiados de cooperación en los que participan todas las administraciones (33).

— Por la operativa, se tiende a la utilización de servicios web (34) y a la canalización de toda la cooperación catastral a través de la OVC, de forma que se reduzca al máximo el tiempo invertido en la transmisión de información y en su validación y se automatice en todo lo posible la actualización de la base de datos desde las sedes (remotas) de cada una de las entidades colaboradoras (35).

II. NUEVA REGULACIÓN DEL IBI

1. Aspectos generales

En primer lugar, debe destacarse el conjunto de criterios que

inspiraron con carácter general la reforma de 2002, y que son los que se comentan a continuación.

El primer propósito del legislador no fue otro que el fomento de la autonomía municipal, que se refleja en aspectos como la atribución a los ayuntamientos de la competencia, hasta 2002 estatal, de fijación de la base liquidable del impuesto (salvo en procedimientos de valoración colectiva), así como en el reconocimiento de nuevos ámbitos de decisión municipal en materia de exenciones y bonificaciones tributarias y tipos de gravamen, si bien no llegó a realizarse una completa depuración de otros beneficios fiscales cuya justificación es ahora muy débil o discutible.

La regulación en la LRHL únicamente de las cuestiones propias del impuesto es otro de los ejes de la reforma. Para ello, como ya se ha dicho, se ha separado la materia catastral de la del tributo, quedando aquella contenida a partir de 2003 en la Ley del Catastro Inmobiliario.

Asimismo, se ha incidido en el establecimiento de mecanismos que facilitan la gestión del impuesto, incluyendo, por ejemplo, los nuevos procedimientos catastrales de comunicación, o el que permite corregir liquidaciones en supuestos de no coincidencia del sujeto pasivo con el titular catastral.

También se ha perseguido la mejora de los aspectos técnicos y de la estructura de la norma, mediante la clarificación de diversos preceptos y mejor regulación de los procedimientos, y la estructuración del contenido de forma más sistemática. Ello se plasmó, por ejemplo, en la diferenciación de supuestos de exención y no sujeción, o en la separación en artícu-

los independientes de la cuota tributaria y el tipo de gravamen. En lo relativo al hecho imponible, la Ley ha optado por definir los bienes inmuebles por remisión a la Ley del Catastro Inmobiliario.

Por otro lado se clarificó la determinación del hecho imponible, estableciendo un orden de prioridad de manera que la realización de una modalidad implica la no sujeción a las restantes, salvo para los bienes de características especiales, para los que la Ley 16/2007 ha establecido un régimen singular por el cual la prelación excluyente de derechos no opera cuando existan concesiones administrativas que, individualmente consideradas, no agoten la total extensión superficial del inmueble, en cuyo caso se produce una concurrencia de los derechos desencadenantes, todos ellos, de hechos imposables parciales (las concesiones y la propiedad de la parte no concedida).

Respecto a los sujetos pasivos y responsables, la Ley estableció la repercusión de la carga tributaria en quienes, no siendo sujetos pasivos del impuesto, hicieran uso mediante contraprestación de los bienes demaniales o patrimoniales de los municipios, al tiempo que mantuvo la posibilidad de repercusión, conforme a las normas de derecho común, con carácter general, si bien la citada Ley 16/2007 ha incidido igualmente en esta cuestión, de forma que, desde 2008, y dado que por realizar el hecho imponible los concesionarios parciales son contribuyentes «por su cuota» al tiempo que también lo es, por el resto, el propietario, se atribuye la condición de sustituto de este último al ente u organismo público al que se halle afectado o adscrito el inmueble, suprimiéndose al mismo tiempo el supuesto de sustitución cuando concurren varios concesiona-

rios sobre un mismo inmueble de características especiales previsto originariamente en la reforma de la LRHL de 2002, por el que era considerado sustituto del contribuyente el concesionario que debiera satisfacer el mayor canon.

Otro supuesto de responsabilidad expresamente contenido en la Ley es el de los comuneros, que responden solidariamente de la cuota del Impuesto y en proporción a sus respectivas participaciones si figuran inscritos en el Catastro Inmobiliario como copartícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria.

En cuanto a la base imponible, se señala en la Ley que es el valor catastral de los bienes inmuebles, pero se efectúa una remisión en bloque a la normativa catastral en lo relativo a su determinación, notificación e impugnación.

La Ley de 2002 ha incorporado también la regulación de la base liquidable que se encontraba en la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, y mantiene sustancialmente el modelo de dicha Ley, aunque con algunas novedades, tales como la aplicación de la reducción a los bienes rústicos (aunque, sin embargo, queda en suspenso por la disposición transitoria segunda) y la exclusión de la aplicación de dicha reducción para los bienes de características especiales, salvo que, como ha añadido la Ley 16/2007, el valor catastral resultante de la nueva ponencia especial supere el doble del que tuviera previamente asignado.

El mecanismo de la reducción es el mismo que hasta la reforma, si bien se efectúan algunas mejoras técnicas como, por ejemplo, la supresión de que el valor base sea cero en los casos de transformación de suelo rústico en urbano, y

la aplicación, durante el período de tiempo que dure la reducción, de las actualizaciones de valores catastrales que determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, salvo para los municipios en los que ya se estuviera aplicando la reducción con anterioridad.

En lo que afecta a la distribución de competencias en materia de determinación de la reducción y, en consecuencia, fijación de la base liquidable, la Ley distingue entre los procedimientos de valoración colectiva, en los que dicha competencia se atribuye a la Dirección General del Catastro, y los demás procedimientos, en los que se asigna a los ayuntamientos, a pesar de lo cual sucesivas leyes han venido prorrogando la encomienda de su gestión al Estado hasta 2008.

En lo referente al tipo de gravamen, la Ley de 2002 suprimió las limitaciones que, en relación con la población de derecho, establecía la legislación anterior y permite la diferenciación de tipos por clase de bienes inmuebles, es decir, los ayuntamientos pueden aprobar un tipo para los bienes inmuebles urbanos, otro distinto para los bienes inmuebles rústicos, y otro para los bienes inmuebles de características especiales.

También se posibilita a los ayuntamientos la adopción de tipos incrementados para aquellos bienes inmuebles no destinados a uso residencial, atendiendo para tal calificación a los diferentes usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones, es decir, según la normativa actual, los usos establecidos en el anexo de la norma 20 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el va-

lor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, con las especialidades previstas en la propia Ley. Estos tipos incrementados, sin embargo, únicamente pueden aplicarse al 10 por 100 como máximo de los inmuebles que tengan mayor valor catastral, lo que, como comentaré más adelante, es una de las causas que explican el escaso éxito que ha tenido esta medida.

Asimismo, la Ley faculta a establecer un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota del IBI para aquellos bienes de uso residencial permanentemente desocupados, en la forma en que se determine reglamentariamente, por lo que esta última posibilidad queda pendiente de la aprobación del citado reglamento, que no se ha producido hasta ahora.

Tal y como ya se ha indicado, la Ley 51/2002 pretendió ampliar la autonomía municipal en materia de beneficios tributarios, al tiempo que distinguió entre exenciones que deben otorgarse de oficio y las que son rogadas, y diferenció las bonificaciones obligatorias de las que son potestativas para los municipios.

Entre las bonificaciones obligatorias, se mantienen las relativas a los inmuebles objeto de la actividad de las empresas urbanizadoras, constructoras y promotoras (en cuyo régimen se introducen algunas precisiones antifraude y de orden gestor) pero, además, se amplía su ámbito a la rehabilitación de edificios y se modifica el importe de la bonificación, que pasa de la cuantía fija del 90 por 100 a un intervalo de entre el 50 y el 90 por 100 de la cuota íntegra del impuesto, a determinar por los ayuntamientos.

En relación con las viviendas de protección oficial o equiparables

según la normativa autonómica, se mantiene en la Ley la bonificación del 50 por 100 de la cuota íntegra durante los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva. Esta bonificación, que puede prorrogarse voluntariamente por los ayuntamientos por el tiempo que consideren conveniente, debe ser solicitada por el interesado en cualquier momento anterior a la terminación de los tres períodos impositivos de duración de la misma, surtiendo efectos desde el período impositivo siguiente a aquel en que se solicite.

Respecto a las bonificaciones potestativas, además de la existente hasta 2002 para neutralizar o reducir el impacto en la cuota de los incrementos de valor derivados de una revisión catastral en municipios de más de 750.000 unidades urbanas, cuya aplicación se extiende tras la reforma a todo tipo de municipios y a los inmuebles rústicos, y de la bonificación en favor de los asentamientos de población singularizados por su vinculación a actividades del sector primario con un bajo nivel de servicios, la Ley introduce otros, para los inmuebles de características especiales y para los titulares de familia numerosa.

En relación con las exenciones, deben destacarse dos novedades con respecto a la legislación anterior. La primera es la referente a los bienes afectos a la Defensa Nacional, respecto a los cuales ya no es necesario que dicha afección sea directa para que gocen del beneficio, y la segunda es la exención que pueden acordar los ayuntamientos, por razones de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria, para las cuotas inferiores a la cantidad que se determine por la ordenanza fiscal. Esta última exención puede tomar en consideración el importe de la cuota

agrupada del tributo relativa a un mismo sujeto pasivo cuando se trate de bienes rústicos sitos en un mismo municipio, para evitar que quede exento el propietario de muchas pequeñas parcelas en un mismo municipio cuando su valor conjunto daría lugar a cuotas significativas y, desde luego, superiores al coste de gestión establecido como umbral de la exención.

Al igual que en la regulación anterior, el devengo del impuesto se produce el primer día del período impositivo, coincidiendo éste con el año natural. Es novedoso, por el contrario, el régimen de la efectividad de los actos con trascendencia en el impuesto, en el que se establece como criterio general el de que la efectividad tributaria acontece en el devengo posterior al momento en que se produzcan los efectos catastrales, teniendo éstos lugar en el momento previsto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario que, en general, es inmediato a la fecha de la alteración del inmueble.

Desde el punto de vista formal, las declaraciones que deben formularse por los sujetos pasivos ante el Catastro se deben formalizar en los términos establecidos en la Ley del Catastro Inmobiliario, por lo que el IBI carece de declaraciones independientes de las catastrales, lo que no equivale a que no existan las primeras, sino a que ambas coincidan.

De especial interés para los ayuntamientos puede ser, por un lado, el procedimiento de comunicación que suple la obligación de declaración de los particulares en determinados casos y, por otro, la posibilidad de que aquéllos realicen rectificaciones en los datos del titular del recibo cuando comprueben, en vía recaudatoria, que no coincide con el su-

jeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Finalmente, la gestión del impuesto, que se lleva a cabo a partir del Padrón catastral, corresponde a los ayuntamientos, que pueden ejercer sus competencias directamente o mediante convenios u otras fórmulas de colaboración con cualquiera de las administraciones públicas (de hecho, como se comentó en la nota 24, son menos de 900 los ayuntamientos que gestionan directamente su Impuesto sobre Bienes Inmuebles). La novedad esencial en este punto es la ampliación subjetiva que introduce, ya que, tras la reforma, la gestión del tributo puede llevarse a cabo también (además de por las diputaciones provinciales, cabildos y consejos, insulares o comarcales) por las comunidades autónomas e, incluso, la Administración.

2. Ordenanzas fiscales

El conjunto de herramientas legales en manos de los municipios o que, en cualquier caso, regulan el impuesto, y a las que acabo de referirme, ha dado como resultado en 2007 el siguiente panorama, según la estadística de ordenanzas fiscales que publica la Dirección General del Catastro (36).

En primer lugar, en cuanto al tipo de gravamen, el 77 por 100 de los municipios en urbana y el 84 por 100 en rústica disponen de un tipo general superior al supletorio establecido por la ley (37), mientras que un 22 por 100 en urbana y un 16 por 100 en rústica han permanecido en el tipo supletorio.

Por otro lado, pese a que el artículo 72 TRLRHL ofrece la posibilidad de establecer un tipo de gravamen incrementado a los inmuebles

CUADRO N.º 1

**NÚMERO DE MUNICIPIOS CON TIPOS
DIFERENCIADOS POR USOS SEGÚN
CADA USO DE LOS INMUEBLES
URBANOS (2007)**

Uso	Número de municipios
Almacén.....	50
Industria.....	105
Oficina.....	69
Comercial.....	79
Deportivo.....	46
Espectáculo.....	43
Hostelería.....	67
Sanidad.....	40
Cultura.....	37
Religioso.....	39

Fuente: DGC y elaboración propia.

de mayor valor catastral, que puede ser diferente según el uso al que se destinan, son muy pocos los ayuntamientos que han utilizado esa facultad, como se observa en el cuadro n.º 1, lo que ha podido deberse, en parte, a la limitación del 10 por 100 de los inmuebles de mayor valor que contiene el precepto, y que hace que la expectativa de incremento de recaudación no compense la mayor complejidad de gestión y el coste político de la decisión correspondiente (38).

Mayor grado de aceptación ha tenido, sin embargo, el recargo sobre el IBI de inmuebles residenciales permanentemente desocupados, que se autoriza en el artículo 72.4, tercer párrafo, que ha sido aprobado por 189 ayuntamientos, sin bien, como ya he dicho, no han sido determinadas reglamentariamente, hasta el momento, las condiciones para que pueda considerarse que se dan las circunstancias de desocupación permanente exigidas por la Ley.

En cuanto a las exenciones y bonificaciones potestativas, en 2007, 684 municipios, un 9 por

100 de los de régimen común, habían establecido la exención a favor de los centros sanitarios de titularidad pública prevista en el art. 62.3 TRLRHL, lo que, en comparación con el escaso uso de facultades municipales para incrementar el tributo a las que ya me he referido, nos da una muestra de las dificultades políticas que lo atenazan en nuestro país y de en qué medida las otras potestades, las que sirven para renunciar a los propios derechos, acaban siendo utilizadas para una competencia fiscal nociva entre jurisdicciones por la atracción de determinadas inversiones o servicios públicos, con el resultado de una transferencia de renta hacia el ente atraído, que además de antojarse extrañamente incomprensible (si pensamos que los impuestos se inventaron para recaudar, no para dejar de hacerlo), puede condicionar las decisiones de localización de los servicios públicos de forma espuria.

El mismo fenómeno se observa, pero en mucha menor medida, si consideramos el uso que se ha hecho de la posibilidad de conceder bonificaciones a las empresas titulares de bienes inmuebles de

características especiales —bice (39)—, recogida en el art. 74.3 TRLRHL, que ha sido utilizada por un máximo de sesenta municipios, como se ve en el cuadro n.º 2.

En este mismo cuadro también se aprecian otras reglas de comportamiento no por previsible menos interesantes: hay un claro incentivo a favor de las ventajas fiscales que benefician al mayor número de votantes posible, ya sea directamente o en la percepción que tienen del grado de sensibilidad social del gobierno correspondiente, como lo prueba el éxito que han tenido las bonificaciones a favor de las VPO y, más aún, las de familias numerosas, y la supresión parcial de las ventajas fiscales de las empresas constructoras y promotoras. El pretendido impulso a las energías renovables desde el IBI, sin embargo, no ha tenido ningún éxito, y ello a pesar del escaso coste de la medida en términos económicos (por los pocos inmuebles que disponen, hoy por hoy, de instalaciones productoras de energía solar) y el, en principio, gran atractivo político de una decisión como ésta, pues sólo 163 ayuntamientos la han adoptado.

CUADRO N.º 2

**BONIFICACIONES POTESTATIVAS
IBI URBANA (2007)**

Art.	Tipo	Número de municipios
74.3	BICE, energía eléctrica.....	3
74.3	BICE, embalses.....	60
74.3	BICE, autopistas.....	54
74.3	BICE, aeropuertos y puertos.....	6
73.2	VPO.....	860
74.4	Familias numerosas.....	1.291
74.5	Energía solar.....	163
74.1	Asentamientos.....	66
74.2	Techo de incremento de cuota tras revisión catastral.....	10
73.1	Empresas constructoras (reducción de la bonificación).....	1.687

Fuente: DGC y elaboración propia.

Comentario aparte merece la bonificación del art. 74.2 TRLRHL. Mediante ella, los ayuntamientos que se sometan a un procedimiento de valoración colectiva de carácter general pueden llegar a neutralizar (parcial o totalmente) la subida individual del impuesto que, en ausencia de decisión alguna por su parte, se produciría. Y, como se ve, casi ninguno ha actuado así, sino que, muy al contrario, la inmensa mayoría de los que cada año se revisan aceptan el incremento fiscal derivado de la subida de los valores catastrales sin medida compensatoria discrecional alguna. Ello se debe, en mi opinión, a dos razones: por un lado, a que el incremento derivado de la revisión, en el primer año, es bastante limitado con carácter general, dado el efecto de diferimiento de la subida del valor catastral provocado por la base liquidable, y por otro, que el llamado techo sicológico de la imposición municipal, que supuestamente se habría alcanzado en España hace tiempo, sólo opera para las decisiones discrecionales propias de los gobiernos locales, porque cuando la decisión consiste en revisar los valores catastrales, responsabilidad del Estado, sus efectos políticos alcanzan más lejanamente a las entidades locales beneficiarias (40).

En fin, tampoco deja de sorprender el relativamente escaso uso de la exención técnica autorizada por el art. 62.4 TRLRHL, que sólo ha sido aplicada por 4.161 municipios en urbana y 4.297 en rústica, y tendría que haberlo sido por todos, pues aunque esas cifras sean muy altas en comparación con las manejadas hasta ahora, no debe perderse de vista que lo que pretende esta exención es que no se pongan al cobro recibos de tan reducida cuantía que cueste más recaudarlos que su valor (41).

III. EL IBI Y EL CATASTRO EN CIFRAS

1. Recaudación y cuotas del IBI

El IBI, sin ser de una cuantía comparativamente, en el plano internacional, muy elevada (42), constituye la principal fuente de financiación de los ayuntamientos, suponiendo el 58 por 100 de la recaudación por impuestos directos y casi el 15 por 100 de los ingresos totales de las entidades locales.

En los municipios de régimen común, la cuota del IBI por recibo en 2006 ascendió a 6.654 millo-

nes de euros, de los cuales 6.482 corresponden a los bienes de naturaleza urbana y especiales, y sólo 171 a los bienes de naturaleza rústica, por lo que estos rondan el 3 por 100 de la recaudación total del impuesto (cuadro número 3).

El mayor porcentaje, tanto de recibos emitidos como de cuota, para los bienes de naturaleza urbana, se concentra, como es lógico, en los municipios de mayor tamaño: sólo Madrid y Barcelona suponen más del 14 por 100 sobre el total de la cuota del conjunto del territorio nacional, excluidos el País Vasco y Navarra, mientras que sus recibos no llegan al 10 por 100 del total. Sin embargo, la situación es la contraria para los inmuebles de naturaleza rústica, para los que la recaudación se concentra claramente en los municipios pequeños, de hasta 2.000 habitantes, ya que en ellos se obtiene el 87,4 por 100 del rendimiento del tributo.

En cuanto a las cuotas medias, la cuota líquida por recibo de urbana ha sido en 2006 de 212 euros (0,58 euros diarios), y de poco más de tres euros al año por hectárea para los bienes de naturaleza rústica (gráfico 1, escalas izquierda, derecha, respectivamente).

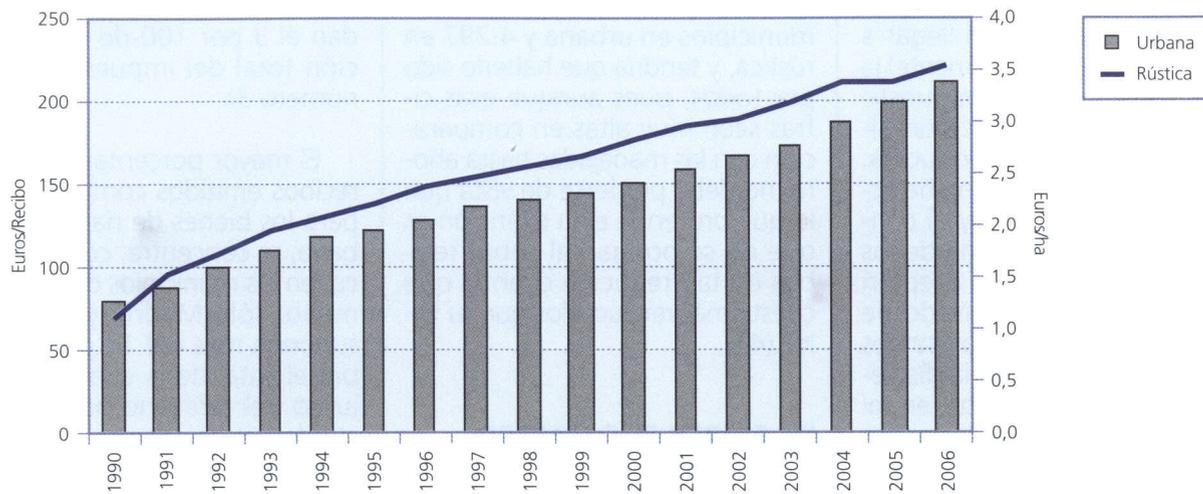
CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIONES (PORCENTAJE) DEL NÚMERO DE RECIBOS Y CUOTA LÍQUIDA, SEGÚN POBLACIÓN DEL MUNICIPIO. AÑO 2006

TIPO IBI	TAMAÑO DEL MUNICIPIO SEGÚN POBLACIÓN						
	Hasta 500	501 a 1.000	1.001 a 2.000	2.001 a 5.000	5.001 a 36.000	36.000 a 1.000.000	Más de 1.000.000
Urbana:							
Recibos urbana	18,39	19,34	15,06	11,62	20,33	5,81	9,45
Cuota líquida urbana	8,64	18,08	15,89	13,71	22,41	6,99	14,28
Rústica							
Recibos rústica	60,79	25,75	8,66	2,60	1,94	0,29	0,01
Cuota líquida rústica	43,65	27,16	16,62	5,84	6,08	0,62	0,03

Fuente: DGC.

**GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA CUOTA MEDIA**



A pesar de que la reforma de 2002 amplió notablemente los márgenes de que disponen los municipios para incrementar el tributo, el aumento de la cuota líquida media de urbana, respecto del IPC, se ha moderado desde 2005, como se ve en el gráfico 2,

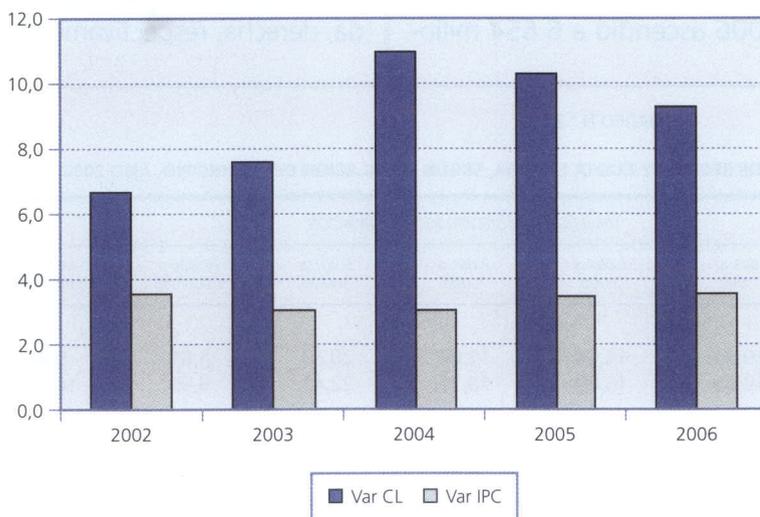
si bien es cierto que el impuesto sigue creciendo por encima de esa magnitud año tras año, ya sea por el impacto de la subida de tipos impositivos, por la influencia de la revisión de valores, o por la incorporación de nuevos (y más valiosos) inmuebles al Catastro, que en

los últimos años ha alcanzado cifras sin precedentes (43).

De hecho, si comparamos el nivel de uso de la capacidad normativa en 2007 respecto de 2002, resulta que los tipos han crecido de forma muy moderada en este período, pues el medio ha pasado de 0,63 al 0,66 por 100. En consecuencia, se puede afirmar que los ayuntamientos no han aprovechado el recorrido legalmente permitido y que, además están ahora más alejados de los tipos máximos que antes de la reforma de 2002, en la medida en que el porcentaje que representaba el tipo medio sobre el máximo en 2002 era el 75 por 100 y cinco años más tarde ha bajado hasta el 57 por 100. En otros términos, la cuota íntegra máxima de 2007 podría llegar a los 13.700 millones de euros, mientras que la real es de unos 7.700 millones.

En los cuadros nºs. 4 y 5 se presenta la comparación del recorrido fiscal (44), porcentajes del tipo medio sobre el máximo,

**GRÁFICO 2
IBI: CUOTA LÍQUIDA E IPC**



CUADRO N.º 4

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECORRIDO FISCAL			PORCENTAJE DEL TIPO MEDIO SOBRE TIPO MÁXIMO		
	2002	2007	Diferencia	2002	2007	Diferencia
Andalucía	0,62	0,36	-0,26	80	52	-27
Aragón	0,31	0,25	-0,07	62	47	-15
Asturias (Principado de)	0,45	0,30	-0,15	71	48	-23
Balears (Illes)	0,45	0,26	-0,19	70	48	-22
Canarias	0,37	0,19	-0,18	66	41	-25
Cantabria	0,42	0,22	-0,20	69	43	-26
Castilla-La Mancha	0,39	0,22	-0,17	69	45	-24
Castilla y León	0,30	0,18	-0,13	64	43	-21
Cataluña	0,80	0,43	-0,37	89	59	-31
Comunidad Valenciana	0,83	0,45	-0,38	91	59	-32
Extremadura	0,52	0,31	-0,21	76	52	-24
Galicia	0,24	0,14	-0,09	61	39	-22
Madrid (Comunidad de)	0,31	0,16	-0,15	60	38	-22
Murcia (Región de)	0,61	0,33	-0,28	79	51	-28
Rioja (La)	0,37	0,21	-0,16	66	44	-22
Total	0,53	0,35	-0,18	75	57	-18

Fuente: DGC.

CUADRO N.º 5

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CUOTA 2007 (Millones de €)		
	Íntegra (1)	Máxima (2)	(2) - (1)
Andalucía	1.332	2.150	818
Aragón	207	432	224
Asturias (Principado de)	160	289	129
Balears (Illes)	229	437	208
Canarias	311	630	319
Cantabria	105	213	108
Castilla-La Mancha	270	534	265
Castilla y León	393	856	464
Cataluña	1.775	2.734	959
Comunidad Valenciana	1.024	1.491	467
Extremadura	126	219	93
Galicia	331	709	378
Madrid (Comunidad de)	1.161	2.611	1.450
Murcia (Región de)	204	345	141
Rioja (La)	51	112	61
Total	7.680	13.763	6.083

Fuente: DGC y elaboración propia.

y cuotas íntegras reales y máxima por comunidades autónomas de régimen común.

Comparando el comportamiento del IBI según el territorio, se observa una mayor cuota me-

dia por recibo en los municipios de régimen común que en los territorios forales del País Vasco y Navarra, suponiendo ésta para los bienes urbanos un 36 por 100 más en los primeros, y para los bienes rústicos un 87 por 100 más.

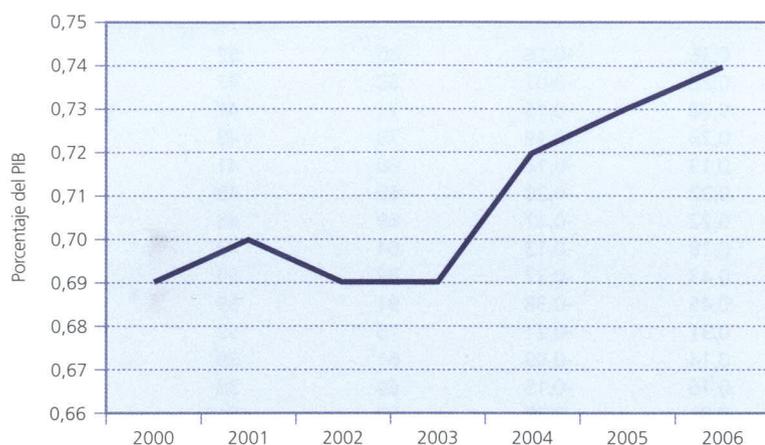
La presión fiscal debida al IBI, entendida como el porcentaje de la cuota líquida del impuesto sobre el PIB, se situó en 2006 en el 0,72 por 100. La evolución de magnitud se presenta en el gráfico 3.

Si analizamos más detalladamente las cuotas medias del IBI de naturaleza urbana y descendemos a nivel de capitales de provincia, la más alta se encuentra en Cádiz, seguida de las capitales catalanas, mientras que Soria, Vitoria, Bilbao y Palencia tienen los menores importes (cuadro n.º 6).

2. Hechos y bases imponibles

El número total de bienes inmuebles urbanos registrados en el Catastro a finales de 2006 alcanzó los 31,6 millones, incrementándose éstos en más de un millón respecto al año anterior. El valor catastral total correspondiente a estos bienes supuso 1.333.231 millones de euros, casi un 12 por 100 más que en 2005, debido fundamentalmente a las

GRÁFICO 3
PRESIÓN FISCAL IBI



valoraciones colectivas que se llevaron a cabo en 485 municipios. Estas revisiones, no obstante, sólo repercutirán en la cuota del IBI de forma escalonada y progresiva a lo largo de diez años, y ello en la medida en que decidan los respectivos ayuntamientos, que puedan moderar o incluso neutralizar completamente la subida de la base liquidable mediante el juego de la bonificación —techo del art. 74-2 TRLRHL y de los tipos de gravamen.

Para el caso del catastro rústico, las cerca de 53 millones de subparcelas registradas alcanzaron un valor catastral total de sólo 27.205 millones euros (cuadro n.º 7).

CUADRO N.º 6

CUOTA MEDIA DEL IBI 2006

Capital provincia	Cuota media (euros)	Capital provincia	Cuota media (euros)
Soria.....	123,71	Palma de Mallorca	218,37
Vitoria	131,17	Donostia-San Sebastián	223,17
Bilbao	134,33	Zaragoza	223,53
Palencia.....	138,82	Huesca	226,40
Teruel	144,09	Granada	226,98
Ourense	148,61	Logroño	229,45
Cuenca.....	153,50	Huelva.....	232,00
Ávila.....	159,01	Oviedo	232,46
Pontevedra	164,65	Santa Cruz de Tenerife.....	234,32
Zamora.....	182,51	Toledo	239,04
Salamanca.....	184,45	Badajoz	240,01
Jaén	186,14	Ciudad Real.....	247,15
Burgos.....	190,03	Málaga.....	252,88
Palmas de Gran Canaria (Las).....	194,98	Alicante/Alacant	253,79
Murcia.....	195,68	Castellón de la Plana/Castel	255,96
Córdoba	197,02	Coruña (A)	256,60
Cáceres	198,57	León.....	261,27
Pamplona/Iruña	200,39	Valencia.....	264,24
Lugo.....	202,98	Sevilla.....	274,83
Guadalajara.....	208,21	Madrid	295,04
Segovia	210,15	Girona	303,82
Almería	210,21	Lleida	310,24
Albacete.....	210,24	Tarragona	337,21
Valladolid	213,94	Barcelona	364,48
Santander.....	215,30	Cádiz.....	398,93

Fuente: DGC.

CUADRO N.º 7

VARIABLES CATASTRO. AÑO 2006

Urbana:

Valor Catastral (millones de euros)	1.333.231
Bienes inmuebles (millones).....	31,6
Valor medio (euros).....	42.191

Rústica

Valor Catastral (millones de euros)	27.205
Subparcelas (millones).....	52,7
Valor medio (euros).....	516

Fuente: DGC.

Dentro del Catastro urbano, más de veinte millones de inmuebles (el 63 por 100 del total) se encuentran clasificados como de uso residencial. En el gráfico 4 se observa la distribución por usos para esta clase de bienes.

Por último, en el mapa 1 se presenta la distribución del valor catastral medio por estratos. En él se observa cómo los mayores valores se concentran en Madrid, el eje Sur-Mediterráneo, y los archipiélagos.

3. Revisiones catastrales

Los procedimientos de valoración colectiva en España adolecen de los mismos problemas que pueden encontrarse en otros muchos países, por no decir todos, en los que existe un impuesto periódico y general como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por un lado, está el problema técnico de la valoración catastral, cuyas perspectivas son claramente positivas si tenemos en cuenta los desarrollos científicos y tec-

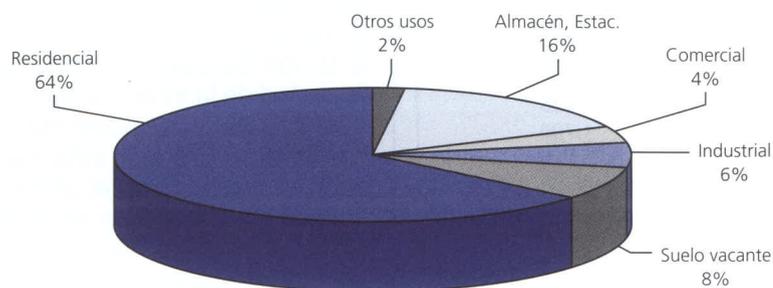
nológicos que se están produciendo en los últimos años, y a los que ya me he referido con anterioridad (45), y por otro, el más importante y difícil de resolver de la aceptabilidad social de este tipo de actuaciones. Esto último, en mi opinión, es lo que explica el escaso número de municipios cuyo valores catastrales se han venido revisando desde 1995, año en el que se reanuda el proceso ordinario de revaloración en nuestro país después del conflicto surgido en 1990.

Como se ve en el cuadro n.º 8, entre 1995 y 2006 se ha revisado el valor de 2.337 municipios, a una media de 195 al año, con un número de inmuebles afectados total de casi 25 millones (unos dos millones al año).

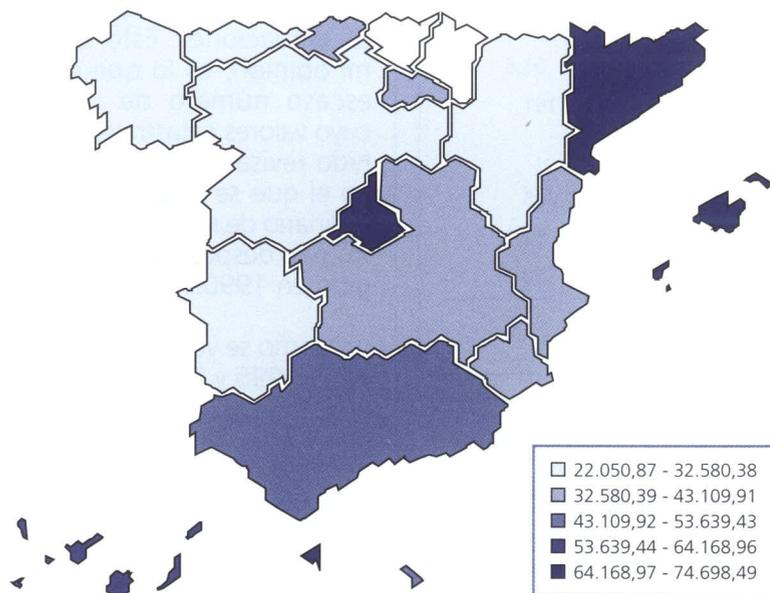
Podría deducirse que, de mantenerse esa cadencia —muy condicionada internamente, además, por el ciclo político municipal cuatrienal, como puede verse en las cifras de 1995, 1999 y 2003, años todos ellos en los que se celebraron elecciones locales—, serían necesarios unos 17 años para completar la revisión de los 33 millones de inmuebles urbanos actualmente registrados en el Catastro, un período realmente excesivo para que se puedan sostener seriamente los argumentos de equidad que deberían inspirar el modelo de revisión de valores.

No obstante, no puede desconocerse, y este es un matiz que atempera la conclusión anterior y con frecuencia pasa inadvertido, que en más de 5.000 municipios no existe dinámica inmobiliaria, lo que puede interpretarse como que en ellos los valores inmobiliarios permanecen sin cambios significativos por largos períodos de tiempo, de suerte que no son necesarias aquí las revisiones catastrales con la misma frecuen-

GRÁFICO 4

USO DE LOS INMUEBLES URBANOS

MAPA 1
VALORES CATASTRALES MEDIOS
(Euros)



cia que lo serían en los menos de 180 municipios en los que se construyen cada año más de mil nuevos inmuebles, en los que se concentra casi el 60 por 100 de la actividad constructora del país.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas precedentes han sido expuestos, en primer lugar, los principios inspiradores de la reforma legislativa

realizada a través de las leyes 48 y 51 de 2002, con sus continuadoras, las leyes 2/2004 y 16/2007 (46), en materia de Catastro e Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para pasar posteriormente a la presentación detallada de los cambios que, respecto de la legislación anterior, han supuesto esas nuevas normas y finalizar el trabajo con una panorámica de las ordenanzas fiscales del IBI del conjunto de los municipios de régimen común, y de su traducción en términos recaudatorios, así como de la estadística catastral.

Puede decirse, sin riesgo de exageración, que uno de los principales hitos marcados por la reforma fue la separación del IBI y del Catastro, que de estar hasta entonces confundidos, en muy buena medida, han pasado ahora a disponer de regímenes jurídicos independientes, aunque lógicamente muy vinculados.

La reforma del Catastro lo dotó de sustantividad propia, en línea con las tendencias internacionales más acreditadas, como paso necesario para constituirlo en un sistema o infraestructura de información territorial (la mayor de España) que pudiera desplegar toda su potencialidad como fuente de información para una amplia gama de finalidades públicas y privadas. En la era de Internet, tal paso era sin duda una obligación del Estado, como se deduce de las sucesivas iniciativas adoptadas por la Unión Europea en materia de Sociedad de la Información (la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público es el último reflejo de esa estrategia en nuestro ordenamiento interno), por lo que nuestra legislación catastral ha entrado así de lleno, antes incluso de que lo exigiera, como con acierto hace, la Ley 11/2007, en los ámbitos estructurales, relaciona-

CUADRO N.º 8

REVISIÓN DE VALORES URBANOS

Año de vigencia	Número municipios	Número inmuebles (x 1.000)
1995	134	1.400
1996	263	3.700
1997	85	3.700
1998	127	2.200
1999	123	1.100
2000	158	1.700
2001	168	2.000
2002	154	4.200
2003	143	500
2004	242	1.100
2005	295	1.200
2006	445	2.000
Total	2.337	24.800

Fuente: DGC.

les y conceptuales de la interoperabilidad y la cooperación tanto en el seno del conjunto de las administraciones públicas como entre ellas y la sociedad.

Por lo que respecta al IBI, se ha comentado tanto su evolución legal como el uso que de los nuevos resortes normativos atribuidos a los ayuntamientos se ha hecho tras la reforma, subrayándose dos hechos fundamentales: en primer lugar, que el tributo sigue arrasando muchas rigideces y rémoras propias de la imposición de producto, y específicamente de sus predecesoras las contribuciones territoriales, por lo que su modernización no puede darse por concluida, sino que deberá continuar en el futuro; en segundo lugar, que su cuantía sigue siendo modesta y que en modo alguno se han aprovechado las nuevas herramientas para incrementarla, pues el tipo ha subido de forma casi imperceptible y los demás medios para potenciar el impuesto (tipos diferenciados por usos y revisiones de valores catastrales, principalmente) han tenido un desarrollo bastante limitado y, en el caso de los valores catastrales, similar al anterior a la reforma.

Además, en cuanto a los beneficios fiscales, bien puede decirse que se ha hecho un uso restrictivo de las nuevas bonificaciones, por lo que, con alguna excepción, no han supuesto un deterioro de la capacidad del impuesto para generar ingresos. De hecho, mucho más importante que ese posible efecto negativo es, como se ha analizado, la restricción política que pesa sobre los valores catastrales, hoy muy sujetos por las cadenas de su propia incapacidad para representar adecuadamente y en todo momento el valor de los inmuebles, que es el paradigma pretendidamente gravado por el tributo, lo que, por otra parte, no es característico de Espa-

ña, sino que resulta común a la mayoría de los países que disponen de un impuesto periódico sobre el valor de los bienes raíces.

NOTAS

(1) MIRANDA HITTA, J. (2002), «El impuesto sobre bienes inmuebles en la encrucijada de su reforma», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 92, FUNCAS, Madrid: 169 a 184.

(2) Ley del Catastro Topográfico-Parcelario de 23 de marzo de 1906, derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

(3) Regulado hoy esencialmente en los artículos 60 a 77 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

(4) Me refiero a la relativamente escasa atención que ha merecido el trascendental hecho de que Catastro e IBI se hayan desgajado conceptual y normativamente (lo que ha acreado la decadencia de muchos de los argumentos tradicionalmente tejidos en torno a la indiferenciación de ambas instituciones), y a la costumbre del legislador presupuestario o de los últimos estatutos de autonomía de referirse al Catastro o a los valores catastrales bajo epígrafes tradicionales y ya impropios (IBI, gestión tributaria, etcétera).

(5) Disposición adicional 4ª de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

(6) La referencia catastral es el código alfanumérico que permite situar cada inmueble inequívocamente en la cartografía oficial del catastro (art. 6.3 TRLCI y 18 a 20 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril —RLCI).

(7) *Vid.* título VI del TRLCI y título V del Real Decreto 417/2006 (RLCI). Este nuevo régimen de difusión y acceso a la información catastral ha implicado la concreción normativa del concepto de dato catastral protegido, lógicamente inspirado en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y en la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto (especialmente las Ss.TC 290 y 292 de 2000), de suerte que tienen tal consideración exclusivamente el nombre, apellidos, razón social, código de identificación (NIF, NIE, DNI) y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bien inmuebles individualizados. Repárese, no obstante, en que la protección de la LCI va más allá de la Ley Orgánica 15/1999, pues incluye a las personas jurídicas y no sólo a las morales, si bien, fuera de esos datos, todos los demás son de acceso libre para cualquiera.

(8) No puede dejar de subrayarse aquí la contradicción entre este propósito y el más modesto del citado art. 48 TRLCI.

(9) Una visión programática estrictamente fiscal del Catastro, y exclusivamente dirigida al IBI, la encontramos en el *Informe sobre el Sistema Tributario Español* rendido al Gobierno en 1973 por el Instituto de Estudios Fiscales y elaborado bajo la dirección de don Enrique Fuentes Quintana. En este informe, que se conoció como el *libro verde* y que el IEF publicó en 2002, se señala lo siguiente: «... el problema de la implantación del régimen catastral. Este régimen, creado por la Ley de 11 de junio de 1964, tenía dos objetivos: uno, dotar de mayor potencia recaudatoria al tributo y otro, conseguir la elaboración de un catastro de la propiedad urbana que permitiera disponer de planos parcelarios de todos los Municipios y superficiación de todas las figuras (*sic*) urbanas. El primero de estos objetivos permitía dedicarse exclusivamente a ciertas zonas seleccionadas (municipios importantes, urbanizaciones, etc.). Ahora bien, el objetivo de confeccionar un catastro completo de la propiedad urbana exigía de la utilización de una gran riqueza de medios personales y materiales. Dada la escasez de las disponibilidades con que contaban los servicios encargados de la realización de estos trabajos, no era difícil presumir que la generalización del régimen catastral no se podría lograr sino después de transcurridos un buen número de años desde su implantación. La Ley, en consecuencia, ha carecido de la necesaria flexibilidad al disponer la aplicación del régimen nuevo, ya que en varios millares de Ayuntamientos apenas si existen algunos inmuebles en condiciones de habitabilidad. *En tales casos los rendimientos que el impuesto puede producir no compensan en modo alguno los elevados costes en que es necesario incurrir para la generalización a estas zonas del régimen catastral. Por ello, resultaría de gran interés el evitar la generalización a ultranza de las tareas catastrales, concentrándolas, por el contrario, en aquellas zonas en que sus rendimientos recaudatorios resulten previsiblemente más importantes*». (El subrayado es nuestro).

(10) Sobre las distintas vocaciones del Catastro han sido muchas las declaraciones que, en el pasado y, más intensamente, en los últimos años, se han formulado por diferentes instancias internacionales, desde el Banco Mundial y la ONU hasta diversas asociaciones como la Federación Internacional de Geómetras, el Comité Permanente del Catastro en la Unión Europea, el Comité Permanente del Catastro Iberoamericano o Eurogeographics. En la web de la Dirección General del Catastro española (catastro.meh.es) puede encontrarse más información al respecto. También puede consultarse MOYA RODRÍGUEZ, M. y GARCÍA-RODRIGO MARTÍN, A. M. (2001), *Catastro, valoración y tributación inmobiliaria rústica*, Artemedic Comunicación, S.L. Madrid, capítulos 5 a 7; ALCÁZAR MOLINA, M. G. (2003), *Catastro Inmobiliario*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia: 378 y ss.; y DURÁN BOO, I. (2002): «Los retos del futuro Catastro europeo», en *CTI/Catastro*, n.º 45, MEH, Madrid: 7 y 8.

(11) Es precisamente este carácter de registro descriptivo de inmuebles el que lo dota de la nota de exhaustividad y obligatoriedad que los autores del *libro verde* le negaron, y que se refuerza con la mención expresa que a la misma hace el art. 11.1 TRLCI: el Catastro debe existir y estar al día en todo el territorio, con independencia del rendimiento esperado por este o aquel tributo. Esta condición descriptiva es lo que ha servido de base, además y por ejemplo, al nuevo artículo 171 del Reglamento Notarial (redacción dada por el Real Decreto 45/2007, de 19 de enero), que dispone que «en la descripción de los inmuebles, los notarios rectificarán los datos equivocados de acuerdo con lo que resulte de la certificación catastral descriptiva y gráfica que refleje su realidad material».

(12) Para una lista completa *vid.* POVEDA BLANCO, F. (2005), *Manual de fiscalidad local*, IEF, Madrid: 284, cuadro 18.

(13) Y que son: la referencia catastral del inmueble, su valor catastral y el titular catastral que «deba tener la consideración de sujeto pasivo en dicho impuesto».

(14) Existen muchos más ejemplos de esa orientación legislativa, como el constituido por la facultad del órgano gestor del IBI de rectificar el sujeto pasivo del impuesto (art. 77.7 TRLRHL y 39 a 41 del RLCI) determinar los supuestos de no sujeción (art. 61.5 TRLRHL), o sancionar los incumplimientos (disposición adicional octava del RLCI).

(15) MIRANDA HIT, J. (2006), «La Ley del Catastro Inmobiliario (II)», *Revista CT/Catastro*, n.º 58, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid: 7-13.

(16) Así, figurará en el Catastro el cónyuge superviviente y sus hijos (y no sólo aquél, como sucedía antes de la Ley 2/2004), los dos cónyuges dueños de su vivienda y, más en general, los n nudos propietarios y los u usufructuarios de cada enésima parte del inmueble.

(17) En el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, n.º 849, de 17 de diciembre de 2007, se recoge la intervención del profesor SUÁREZ PANDIELLO, en la que se comenta este proyecto, que ha merecido ser mencionado en las conclusiones de la Ponencia en los siguientes términos: «...cabría la posibilidad de establecer un valor de referencia: supone tener actualizado al año los valores catastrales (*sic*) de todo el país con una proporción próxima a la realidad, pudiendo gravarlo el Ayuntamiento completamente o estableciendo un tanto por 100...».

(18) Con una muestra de 244.342 escrituras otorgadas en 2006 en las quince comunidades de régimen común, se ha calculado que en un 7 por 100 de los casos se consignaron precios de venta inferiores al valor catastral de los inmuebles objeto de las operaciones, así como que el precio medio

declarado fue de 1.425,52 € por metro cuadrado. En los municipios con más de 50.000 habitantes, además, la relación entre el valor declarado en la escritura y el precio de oferta fue de media del 55 por 100. Teniendo en cuenta que entre el valor de mercado de las viviendas y el precio de oferta, según las estimaciones de la Dirección General del Catastro, hubo en 2006 una relación del 82 por 100, puede concluirse que el precio medio declarado en escritura podría estar en el entorno del 70 por 100 del valor de mercado estimado de este tipo de inmuebles.

(19) A pesar de que antes localicé la primera piedra de este proyecto en el Real Decreto de 2004 citado, lo cierto es que los primeros estudios experimentales para la aplicación de la técnica de inteligencia artificial a la valoración inmobiliaria se iniciaron hace ya casi diez años en la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, de la mano de JULIO GALLEGO MORA-ESPARZA (puede consultarse su artículo «La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles...», en *CT/Catastro*, n.º 50, disponible en catastro.meh.es/esp/publicaciones/ct/ct50_2E.pdf), si bien recibieron el impulso decisivo con la suscripción de un convenio de colaboración con el Departamento de Inteligencia Artificial de la Universidad Politécnica de Madrid que fue aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2005. El objetivo de este acuerdo fue el de formalizar un conjunto de pautas y reglas de procedimiento científico para la aplicación de la inteligencia artificial sobre la información disponible en el OCMI y en la base de datos catastral, a fin de obtener simultánea e individualizadamente estimaciones razonables y consistentes de los valores de mercado de todos los inmuebles inscritos en el Catastro que pudieran ser utilizados como valores de referencia de propósito múltiple, aunque no tienen por qué llegar a sustituir al valor catastral sino que pueden convivir con él, cada uno dedicado a lo suyo.

En este sentido, debe destacarse la reciente valoración de los cerca de dos millones de viviendas colectivas existentes en la Comunidad Autónoma de Madrid, para la que se ha utilizado una RNA en la que se han considerado doce variables para cada inmueble:

Variables consideradas en la RNA de Madrid:

1. Distancia al centro de la capital.
2. Tipo de vía de acceso al centro de la capital.
3. Tamaño del municipio.
4. Categoría de la construcción.
5. Antigüedad de la construcción.
6. Estado de conservación de la construcción.
7. Superficie construida de la vivienda.
8. Superficie de la terraza.
9. Tipo de entorno dentro del municipio.

10. Naturaleza interior o exterior del inmueble.

11. Situación en altura del inmueble.

12. Existencia de anejos como piscina o jardín.

Tras la ponderación de las variables anteriores, que resultó de un proceso iterativo de entrenamiento de la red, fue calculada una RNA que en apenas unos minutos ha permitido valorar las cerca de dos millones de viviendas referidas, con resultados que alcanzan un nivel de error inferior al 10 por 100, lo que supera sustancialmente las mejores estimaciones realizadas mediante procedimientos estadísticos alternativos como el de regresión múltiple.

(20) *Vid.* Resolución de 10 de septiembre de 2007 de la Dirección General del Catastro, por la que se publica el Convenio celebrado con el Consejo General de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, publicada en el BOE del 27 de septiembre de 2007.

(21) En un trabajo publicado por José María TOVILLAS MORÁN en *Derecho Administrativo al día* (septiembre-octubre 2007), se aprecia que la mayoría de las comunidades autónomas vienen utilizando de forma general como medio de comprobación de valor, a efectos de los tributos cedidos tradicionales, el valor catastral multiplicado por un coeficiente de aproximación del valor de mercado. Esta práctica, ya legalizada por la nueva Ley General Tributaria (art. 57.1.b de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre), se ha visto muy reforzada técnicamente en la medida en que se ha comenzado a acordar con las comunidades autónomas la utilización de los «valores neuronales» como base para un cálculo más afinado de esos coeficientes, como ha sucedido para la elaboración de la Orden de 9 de agosto de 2007, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (DOCM del 21). En ese sentido, uno de los acuerdos aprobados por el Congreso de los Diputados tras el Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en 2006 ya instó al Gobierno a que «fomente acuerdos con las CC.AA. para conseguir una mayor seguridad, certeza y seguridad jurídica en la determinación de las bases impositivas de los tributos inmobiliarios, mediante el uso compartido de las bases de datos, de los análisis de mercado y de las herramientas tecnológicas que permitan lograr una valoración homogénea, actualizada y objetiva de los bienes inmuebles».

Por otra parte, no debe dejar de repararse en que el art. 57 LGT se refiere a la comprobación de valores a través de la «estimación por referencias a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal» (siendo tal registro, en el caso de inmuebles, exclusivamente el Catastro), lo que nos lleva a considerar que no sólo puede utilizarse *el valor catastral* a estos efectos sino también, directamente, *cualquier otro valor* en tanto en cuanto «figure» en el Catastro. Para un mayor detalle del empleo del valor catastral en el

conjunto del sistema, *vid.* TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2006), *El valor catastral: parámetro de referencia en la normativa tributaria española*, Diputación de Sevilla, Sevilla.

(22) La Administración catastral española no ha sido ajena a la sucesión de paradigmas que se han ido produciendo en las dos últimas décadas del siglo XX en las administraciones públicas de los países occidentales, impulsada especialmente por los cambios políticos de los ochenta, la caída del muro de Berlín y, más recientemente, la revolución tecnológica.

Así, el Catastro español ha pasado de la administración clásica, burocrática y weberiana, a la presidida por el impulso gerencialista (la creación de los consorcios para la Gestión e Inspección de las Constituciones Territoriales por el Real Decreto-Ley 11/1979 es un claro y temprano ejemplo), para derivar posteriormente, sin abandonar ni el paradigma de la legalidad y el procedimiento ni el de la nueva gestión pública (eficacia, eficiencia y calidad), a la era de la gobernanza, en la que la cooperación y la interacción entre las diferentes esferas de gobierno y entre éstas y la sociedad y sus organizaciones son hoy reconocidos resortes de eficacia y legitimidad.

Vid. PRATS I CATALÀ, J. (2007), en DÍAZ MENDEZ, A. y CUELLAR MARTÍN, E. (coord), *Aproximación al concepto de gobernanza, en Administración inteligente*, Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid: 120-165.

(23) Como nos recuerda MARTÍNEZ USERO, J. A. (2007) en *La gestión del conocimiento en la Administración electrónica*, Arco/Libros., S.L. Madrid, el *Libro verde sobre la información del sector público* (1999), de la Comisión Europea, focalizó en cinco los aspectos esenciales del gobierno electrónico, a saber: recoger, compartir, difundir, integrar y digitalizar. Todas estas funciones han sido acogidas por la Ley del Catastro y son hoy de práctica corriente en la organización catastral. La interoperabilidad fue incluida por la Comisión como una de las acciones clave en el plan eEurope 2005 para la «administración en línea», y hoy ha entrado en nuestro ordenamiento jurídico a través del art. 41 de la Ley 11/2007, por el que se obliga a las administraciones públicas a «utilizar las tecnologías de la información, en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos... que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa».

(24) La gestión tributaria del IBI, sin embargo, que es una competencia municipal desde la originaria versión de la LRHL (Ley 39/1988), solo se ejerce efectivamente por poco más de 860 ayuntamientos, pues el resto (unos 6.700) la han delegado en las diputaciones provinciales u otros organismos supramunicipales. Hay que destacar, a este respecto, que todos los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes, que son 54, salvo uno, gestionan por sus propios medios el impuesto.

(25) Como son los notarios y registradores, los colegios de gestores administrativos, los de abogados, los de ingenieros de diversas especialidades y arquitectos, la AEAT, el FEGA, el IGN y otras muchas organizaciones. A finales de 2007 el número de convenios vigentes suscritos por la Dirección General del Catastro supera los 730.

(26) Con toda seguridad, los tres primeros factores han estado presentes en la historia catastral desde tiempo inmemorial, por lo que el elemento realmente decisivo, que ha hecho posible el progreso efectivo en los objetivos sustantivos es el cuarto: especialmente Internet, los servicios web y, en general, las tecnologías que inciden directamente en la interoperabilidad de la información, ya afecten a su dimensión semántica o a la sintáctica.

(27) Por la que una parte de los municipios ha reclamado durante años al Estado el traspaso de la competencia catastral (lo que ha sido ya abandonado, tanto porque el Tribunal Constitucional ha fijado que el Catastro es una competencia exclusiva del Estado, a través de su sentencia 233/1999, como por la mejora de la gestión catastral que, gracias en gran medida a la política de cooperación, se ha ido logrando). Imagínese el lector, además, lo que supondría trasladar el razonamiento subyacente a la «gestión integral» al IRPF o a los demás impuestos que usan la información catastral: la AEAT formaría su propio catastro, las comunidades autónomas harían otro tanto... Y qué decir si entraran también en liza los ministerios habitualmente usuarios del Catastro, como el de Agricultura, el de Fomento, el del Interior, etcétera.

(28) El art. 72 del RLCI dispone que la información catastral podrá difundirse, mediante los PIC, por administraciones, corporaciones o entidades, previa autorización de la Dirección General del Catastro. Los PIC, cuyo número supera actualmente los 2.800 en toda España, y la Oficina Virtual del Catastro (OVC) se encuentran regulados en las resoluciones de la Dirección General del Catastro de 28 de abril de 2003 y de 29 de marzo de 2005 (*Boletín Oficial del Estado* de 14 de mayo de 2003 y 7 de mayo de 2005, respectivamente).

(29) *Vid.* nota 7. El número de accesos a la OVC ha alcanzado en 2007 la cifra de 5.312.000. A través de ellos se han obtenido directamente por los interesados casi 3,6 millones de certificados catastrales, lo que ha permitido, a su vez, que en los dos últimos años la afluencia de ciudadanos a las gerencias del Catastro se haya reducido en un 20 por 100.

(30) Esta fórmula garantiza la coordinación de esos valores y su coherencia dentro del conjunto del sistema catastral nacional, al tiempo que hace viable un grado de participación local en la gestión catastral prácticamente ilimitado, por lo que bien puede decirse que satisface simultáneamente dos pretensiones que, de forma tradicional y casi ritual, se han presentado como antagónicas: mantener un catastro único y válido para todos y que cada en-

idad local que lo desee pueda desarrollar la actualización de la parte de la base de datos correspondiente a su ámbito territorial sin entrar en contradicción o incompatibilidad con el conjunto sino, antes al contrario, ayudando a su mejora. La clave del modelo está, por tanto, en que la función indeclinable y esencial de la Dirección General del Catastro no es «fabricar» el catastro, sino diseñarlo, fijar las especificaciones técnicas de calidad, cantidad, sustancia y forma del producto, y, tras controlar que sus proveedores se han ajustado a esas especificaciones, consolidar esos insumos en la base de datos nacional para ofrecerlos ya en forma de producto acabado y uniforme a los usuarios.

(31) Los convenios, cuyos modelos actualmente vigentes han sido consensuados con la FEMP a través de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral antes de su aprobación y pueden consultarse en www.catastro.meh.es/esp/colaboradores1.asp#menu2_1, se rigen por los arts. 62 a 68 del RLCI. Con carácter general, deben ser solicitados por la entidad interesada, que deberá acreditar que cuenta con medios suficientes para su ejecución (art. 63), y pueden referirse principalmente a todas o algunas de las siguientes actividades:

- Tramitación de declaraciones catastrales.
- Tratamiento de información suministrada por los fedatarios públicos.
- Corrección de errores de derecho.
- Actuaciones de inspección catastral.
- Asistencia a información al ciudadano.
- Cartografía.
- Valoración colectiva.

(32) El Real Decreto 1545/2007 de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, contiene las disposiciones fundamentales en materia de cooperación cartográfica, sin perjuicio de los diversos planes del IGN en los que colabora la Dirección General del Catastro (PNOA, SIOSE, etcétera).

(33) Estos órganos son, según el art. 1 del RLCI, el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, la Comisión Superior de Coordinación Catastral (CTCC), las juntas técnicas territoriales de Coordinación Inmobiliaria, los consejos territoriales de la Propiedad Inmobiliaria y las juntas periciales municipales del Catastro.

(34) En www.catastro.meh.es/ws/webserVICES_catastro.pdf, puede consultarse un documento técnico acerca de los servicios web de la Dirección General del Catastro; *Vid.* también OLIVARES GARCÍA, J. M., y VIRGÓS SORIANO, L. (2006), «La cartografía catastral como servicio web», en *CT/Catastro*, n.º 56, MEH, Madrid: 27 a 40.

(35) Este proceso lleva a que la actividad de la Dirección General del Catastro se centre progresivamente en el control y el procesamiento de esa información que proporcionan los colaboradores (ya elaborada en buena medida) y en la gestión misma de los procesos de

colaboración más que en la producción material entendida en el sentido tradicional de tramitar declaraciones catastrales. La lógica subyacente es, naturalmente, que las ventajas debidas a la escala y al capital humano acumulado por la Dirección General operan en mayor medida en esas funciones de procesamiento, control, integración y distribución de la información catastral que en las de procesamiento de la materia prima (la información inmobiliaria local), para lo que la escala de las entidades colaboradoras suele ser más adecuada en términos generales.

(36) Se puede consultar en www.catastro.meh.es/esp/estadistica/estadistica2.asp#menu2. Los datos ofrecidos en el texto corresponden a las ordenanzas vigentes en 2007 en todos los municipios de régimen común.

(37) El tipo supletorio es el 0,4 por 100 en urbana y el 0,3 en rústica, mientras que para los bienes de características especiales es el 0,6 por 100. Los tipos máximos pueden llegar al 1,3 por 100 para los inmuebles urbanos y especiales y al 1,22 por 100 para los rústicos (art. 72 TRLRHL).

(38) No obstante, no debe dejar de repararse en los ayuntamientos que han subido el IBI a usos que, como los sanitarios, culturales, religiosos o deportivos, pueden considerarse preferentes.

(39) Los *bice* cuentan con un régimen fiscal bastante más gravoso que los demás inmuebles, tanto por su tipo de gravamen, en general más alto (art. 72.2 TRLRHL), como por la inexistencia de beneficios fiscales obligatorios (salvo los transitorios de la D.T. 3ª TRLRHL). Los más de 700 *bice* existentes, que se localizan en casi 1.500 municipios, producen una cuota en 2007 de 155 millones de euros.

(40) Desde luego, hay ejemplos que contradicen esta última afirmación, pero en todos ellos se han dado circunstancias excepcionales que han llevado a situaciones tan paradójicas como que el mismo ayuntamiento que solicita a la Dirección General del Catastro la revisión de sus valores e informa formal y favorablemente los resultados, acaba promoviendo o secundando la movilización social en su contra.

(41) Esto es algo equivalente a la muy lógica decisión de no emitir moneda en un metal que suponga un coste de fabricación superior a su valor facial: existen muchos recibos del IBI, especialmente en rústica, cuyo valor catastral es tan bajo que la cuota no pasa de unos céntimos de euro, y a pesar de ello hay muchas entidades locales que no han decidido dejar de cobrarlos. El problema de la falta de incentivos aquí es que a nadie se le ocurriría

después intentar vender los recibos pagados como materia prima para fabricar papel reciclado, lo que no es el caso de la moneda intrínsecamente subvalorada.

(42) El IBI español equivale, en términos de PIB, al chileno, por ejemplo. En EE.UU., sin embargo, la *property tax* llega a suponer en ocasiones el 50 por 100 de los ingresos locales, frente a un 15 por 100 en España, lo que ha llevado a que, a la altura de 2006, cuarenta estados hayan adoptado decisiones legislativas para constreñir los ingresos por este tributo bien sea limitando los tipos de gravamen, las valoraciones, los ingresos totales o todo eso a la vez, como ponen de manifiesto ANDERSON, N. P., y MC GUIRE, T. J. (2007) en *The Illinois Property Tax: History and Structure*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (MA). Según datos publicados por la *Tax Foundation* de Estados Unidos, en el año fiscal 2005 la *property tax* alcanzó una recaudación per cápita de 1.132 dólares de media en el conjunto del país, con estados como Connecticut, New Hampshire y Nueva Jersey que superaron los 2.000 dólares per cápita, unas cifras que, comparadas con los alrededor de 150 euros que viene a ser el IBI per cápita en España en 2007 nos da una clara dimensión de su significación en uno y otro país. Otro dato interesante, ofrecido por la misma fundación en su *Special Report* número 146, de octubre de 2006, es el nivel a que están valorados los inmuebles a efectos del tributo en las grandes ciudades, que, de media (no ponderada), es el 59,3 por 100 de su valor de mercado, siendo el tipo impositivo medio del 1,62 por 100, cifras todas ellas mucho más altas que las del IBI español. De hecho, en EE.UU. existen bastantes ciudades que han fijado el equivalente a nuestro valor catastral en el 100 por 100 del valor de mercado (Houston, Providence, Indianapolis, Manchester, Baltimore, Anchorage, Los Ángeles, Boston, Washington y Honolulu se cuentan entre las más grandes que así lo han hecho, pero otras muchas no se alejan demasiado de esa marca). Por el contrario, el «valor catastral» de Nueva York no pasa del 8 por 100 del valor de mercado, y hasta se puede encontrar un 3,9 por 100 en Fargo, lo que da una idea de las inequidades que inexorablemente acompañan a este impuesto allí donde existe.

En el Reino Unido, por poner un ejemplo más, un reciente trabajo publicado por el *Institute for Fiscal Studies* (ADAM, A.; EMMERSON, C., y KENLEY, A., 2007, «A survey of UK local government finance», *IFS Briefing Note*, n.º 74, Londres) destaca que la *council tax*, el único impuesto local significativo en ese país, representa el 25 por 100 de los ingresos de este nivel de gobierno y alcanza una media de 1.101 libras esterlinas por hogar en el año fiscal 2007-2008.

(43) En el ejercicio de 2007 se dieron de alta en el Catastro más de 900.000 nuevos inmuebles urbanos, localizados en 4.394 municipios, con un valor catastral total de 44.000 millones de euros y una base liquidable de 36.000 millones, por lo que la cuota íntegra de esas nuevas altas, considerando los tipos vigentes en cada uno de esos municipios, supera los 232 millones de euros.

El valor catastral medio de esos nuevos inmuebles catastrados es de 48.700 millones de euros, mientras que la base liquidable media es 40.100 euros (un 82 por 100 del valor, de media) y la cuota media es de 258 millones de euros.

Cuatro regiones —Andalucía (22 por 100), Cataluña (16 por 100), Madrid (16 por 100) y Comunidad Valenciana (14 por 100)— se reparten el 68 por 100 de ese incremento de cuotas. Seis provincias —Madrid, Málaga, Barcelona, Alicante, Valencia, Murcia y Sevilla— se reparten el 54 por 100 de estas cuotas.

Por otra parte, el 43 por 100 de los municipios del territorio de régimen común no registró ningún nuevo inmueble urbano en 2007, y en el 68 por 100 se registraron menos de diez. En realidad, 176 municipios, el 2,3 por 100 del total, absorben el 57 por 100 de la dinámica inmobiliaria constructiva nacional o, en otras palabras, en el 85 por 100 de los municipios sólo se producen el 5,8 por 100 de las altas.

(44) El recorrido fiscal (RF) se calcula como el resultado de la siguiente expresión:

$$RF = \frac{TN - T_{min.}}{T_{máx.} - T_{min.}}; \text{ si } TN = T_{máx.}, \text{ entonces}$$

$$RF = 1$$

donde *TN* = tipo nominal vigente.

Tmin. = tipo mínimo = 0,4 por 100

Tmáx. = en capitales, el 1,3 por 100; en el resto de municipios, el 1,1 por 100; para el año 2002, el tipo máximo es el resultado en cada caso de las reglas contenidas en la LRHL vigente entonces, que variaba según el tamaño poblacional del municipio.

(45) En www.eurocadastre.org/eng/events.html pueden consultarse las presentaciones correspondientes al *Workshop on Automated Valuation Models of Real Estate for Cadastral Purposes* (Santiago de Compostela, octubre 2006) de Lituania, Letonia, Dinamarca, España, Italia, Bélgica, Alemania, Inglaterra, Finlandia y Portugal.

(46) También la Ley 36/2006, de medidas de prevención del fraude fiscal, modificó la del Catastro, aunque a los propósitos de este trabajo su interés no es equiparable a las dos comentadas.