

1. Introducción

La pretensión de ofrecer al lector una visión a un tiempo actual, amplia y sucinta del Catastro español, que es en sí mismo, como otros de la Unión Europea, un fenómeno complejo y de muy larga proyección histórica, no puede orillar, sin riesgo de quedar frustrada, sus antecedentes u orígenes en la época moderna.

Entre estos antecedentes destaca singularmente el hecho de que, siguiendo la tradición latina o meridional, el Catastro español nace, como proyecto global orientado hacia los objetivos de modernización de la Hacienda, como fruto de la voluntad ilustrada de los primeros representantes de la dinastía borbónica en el siglo XVIII. Son las preocupaciones por las finanzas públicas -tanto en la vertiente de su suficiencia para hacer frente al gasto del Estado, como también en el aspecto de la justicia en el reparto de las cargas y en el favorecimiento del mercado interior- así como el deseo centralizador, moderno y antifeudal de Felipe V, los que dan aliento al proyecto catastral iniciado con la implantación de la denominada Unica Contribución (1714) y que se prolongó con el levantamiento del Catastro de Ensenada (1749), como así lo puso de manifiesto, con precisión y estilo inigualable, el propio monarca Fernando VI en su decreto de esta última fecha: ("Habiéndose me propuesto bien dirigidas, controvertidas y aclaradas, las reglas que la prudencia humana ha dictado, con el fin de reducir a una sola contribución las de Millones, Alcabalas, Cientos, Servicio ordinario y sus agregados, contribuyendo cada vasallo a proporción de lo que tiene con equidad y justicia y que para todos sea libre el comercio interior...").

Sin embargo, no puede desconocerse que los resultados de todas estas aspiraciones, fundamentalmente por causas político-institucionales, fueron muy poco satisfactorios: en 1866 se estimó en Madrid una ocultación de propiedades del 47% de la superficie provincial, y aún a principios de nuestra centuria llegó a superar el 60% en otras zonas. Habría que esperar, pues, a la segunda mitad de este siglo-cuando, en el plano técnico, habían quedado atrás las posibilidades de fraude que abrigaba el sistema de levantamiento catastral tradicional basado en la mera declaración de los propietarios, y cuando, en el plano fiscal, el gravamen territorial comenzó a ceder terreno a favor de la imposición personal- para poder considerar definitivamente emprendida la labor de formación de un catastro nacional tal y como hoy lo entendemos.

2) Director General del Catastro; Ministerio de Economía y Hacienda de España.

2. Relaciones entre el catastro y el registro de la propiedad

El debate entre separación y unificación

Entre tanto, se suceden los debates a propósito de la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, institución esta última que adquirió su denominación actual en 1861 después de que desde un siglo antes se viniese denominando Registro de Hipotecas. Pese a las tendencias unificadoras, al estilo del Acta Torrents, lo cierto es que el Registro de la Propiedad, originariamente concebido como medio de clarificación, publicidad y, en suma, seguridad de las garantías y cargas inmobiliarias, se configuró como un registro de derechos -que a través de los principios de fe pública registral, legitimación y prioridad venían a cualificar, hasta hacerla inatacable, la posición del adquirente-, de forma que desde su origen se rechazó que el Registro pudiera llegar a ser un verdadero censo de la propiedad inmueble, dada la consagración del principio de rogación y el carácter no constitutivo de las inscripciones registrales.

En palabras de la propia Ley Hipotecaria de 1861, la colaboración del Registro con el Catastro “debe entenderse sin detrimento de los principios de justicia y sin desnaturalizar los registros, distrayéndolos de su verdadero objeto, que es mejorar las condiciones de la propiedad inmueble, asegurar el crédito territorial, y poner coto a fraudulentos engaños”, por lo que “salir de este terreno, considerar los registros principalmente como un censo de la riqueza inmueble, dar intervención directa en ellos a la Administración, conduce irremediabilmente a desconocer su carácter social, económico y civil, y a sacrificar lo principal a lo accesorio”.

La elocuencia del legislador decimonónico no solamente no deja lugar a dudas respecto de la orientación que en adelante y hasta nuestros días habría de tener la institución registral -servida por profesionales del derecho retribuidos mediante arancel-, sino que además permite vislumbar el contexto institucional, político y administrativo de la época.

Pero los impulsos del legislador, siempre prestos a recoger el fruto de la experiencia y a abrir nuevas perspectivas en la configuración de nuestras instituciones, volvieron a manifestarse con ocasión de la aprobación de la Ley del Catastro de 1906 que, precedida de las leyes de 1896 y 1900 (que ordenaron la confección de catastros por masas de cultivo), dispuso para la cédula catastral el mismo valor y efecto que el título real de adquisición del dominio, una vez transcurridos diez años desde el acceso de su titular al catastro. En la práctica, sin embargo, los tribunales de justicia llegaron a consolidar una interpretación débil del precepto, de modo que la inscripción catastral, plenamente válida a efectos fiscales, no sería sino un indicio de prueba a efectos civiles.

No cejaron, empero, los empeños legislativos orientados hacia una mayor cooperación entre Catastro y Registro, y así, el anteproyecto de Ley del Catastro de 1924 volvió a insistir en la conveniencia de potenciar la comunicación entre ambas instituciones. “Es necesario -decía- que el Registro y el Catastro se comuniquen, que

vivan en armonía y que cada uno dé al otro lo que según su naturaleza pueda darle: el Catastro al Registro, substancia física, material, corporal; el Registro al Catastro, substancia jurídica, derechos...”, si bien tan virtuosa aspiración corrió la misma suerte que las propuestas de quienes aún desde los trabajos preparatorios del proyecto de Código Civil de 1851 propugnaban la sustitución del sistema de adquisición mediante título y modo por la inscripción registral constitutiva.

La situación actual: la Ley 13/1996

Y esta es, con algunas excepciones en supuestos particulares tales como los expedientes de dominio y la inscripción registral de los procesos de concentración parcelaria, en los que la información catastral desempeña un papel activo, la situación en la que se llega hasta la Ley 13/1996, si bien es cierto que en 1990 una modificación del reglamento de la Ley Hipotecaria vino a establecer que los Registros de la Propiedad utilizaran como base gráfica para la identificación de las fincas la cartografía oficial del Catastro -aspecto sobre el que hasta ahora se han realizado determinadas experiencias piloto y que tenderá en el futuro a generalizarse-.

Habida cuenta de los antecedentes históricos muy brevemente repasados en las páginas precedentes, la Ley 13/1996 no pretende ni podría pretender ir a un sistema de fusión o coordinación plena, sino que más bien lo que ha venido a hacer es introducir un elemento de coordinación obligatoria y universal basado en la identificación catastral de las fincas. En efecto, desde el 1 de enero de 1997, en España rige el principio de consignación obligatoria de la referencia catastral-compuesta por coordenadas geográficas- en todo documento, público o privado, en el que se formalicen actos o contratos con trascendencia real, ya se refieran al dominio o a los demás derechos reales sobre bienes inmuebles, incluso el de arrendamiento. Y, correlativamente, es también obligatorio consignar la citada referencia catastral en las inscripciones que se practican en el Registro de la Propiedad. A partir de aquí, se proyecta el desarrollo de los oportunos mecanismo y procedimientos de comunicación y transmisión de información desde las notarías y los Registros de la Propiedad hacia la Dirección General del Catastro, en aras de garantizar la inmediatez y exhaustividad de los datos necesarios para su mantenimiento en la vertiente jurídica, descargando así paulatinamente a los ciudadanos de los deberes formales que hoy soportan en esta materia.

3. La organización y las funciones del catastro en España

Evolución de la organización catastral

Mencionada ya la funcionalidad del Catastro en su relación con el Registro de la Propiedad, que sin duda está llamada a ser uno de los grandes pilares sobre los que se asiente el futuro de aquél, debe afirmarse, no obstante, que tanto por origen como

por presente es la fiscalidad la principal función que desempeña el Catastro en España, y lo seguirá siendo en la medida en que constituye el soporte imprescindible del más importante tributo municipal -el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuya recaudación ronda los 3.600 millones de euros-, y es asimismo elemento de referencia obligada o voluntaria en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre la Renta de no Residente, el Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre el Patrimonio y los impuestos sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y sobre Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones y Donaciones, entre otros tributos.

Pero, aunque siempre ha estado ligado al sistema tributario, el concreto contenido funcional de la organización catastral española se ha desenvuelto en un proceso de transformación y adaptación a los cambios experimentados, durante los últimos años, tanto por la organización territorial del Estado como por el propio sistema fiscal.

Así, si bien el rendimiento del impuesto inmobiliario por antonomasia formaba parte de la financiación de los gobiernos municipales ya desde los años 60, la contribución territorial no dejó de ser un impuesto estatal hasta la reforma fiscal que tuvo lugar en 1978, coincidiendo con la promulgación de la Constitución Española. Entonces -hace ahora veinte años- se transfirió al ámbito local la titularidad de dichas contribuciones, reservándose la Administración del Estado las competencias de gestión, liquidación, recaudación e inspección de las mismas, e iniciándose desde ahí una evolución hacia el reconocimiento de un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la materia.

En efecto, a través de sucesivas disposiciones legales, el camino recorrido condujo a modificaciones funcionales y organizativas de gran trascendencia. Para empezar, en 1979 -recién celebradas las primeras elecciones democráticas en el ámbito municipal desde 1931- se adoptó la decisión de emprender un amplio proceso de revisión de los valores catastrales que, petrificados durante años y seriamente erosionados por la inflación persistente del decenio, habían perdido toda significación como estimadores de la capacidad contributiva sometida a gravamen, que por aquel entonces era la renta potencial derivada de la propiedad de los bienes inmuebles. De hecho, junto a esa decisión -cuya puesta en práctica y efectiva ejecución duraría hasta 1990 y, en algunos casos de menor entidad, hasta 1993- se adoptó otra de efectos inmediatos, como fue la de multiplicar los valores vigentes en 1979 por determinados coeficientes que permitieran actualizarlos repentinamente, reforzando así en el corto plazo las débiles economías de los gobiernos municipales del momento.

Para acometer la proyectada operación de revisión masiva de los valores catastrales, que implicaba la movilización de enormes esfuerzos presupuestarios y de gestión y asimismo el compromiso político de todas las Administraciones interesadas en el proceso, se organizó la administración catastral de forma descentralizada a través de la creación de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, organismos autónomos de ámbito provincial en

cuya dirección y financiación participaron tanto el Estado como las Corporaciones locales.

A la vista, sin embargo, de los problemas de coordinación vinculados a la proliferación de Consorcios -llegaron a constituirse 65-, en 1985 se produjo la unificación de todos ellos en un único organismo autónomo de ámbito nacional, si bien se mantuvo, y se mantiene hasta hoy, el principio de organización territorial descentralizada y la participación, a través de diversos órganos colegiados, de las Administraciones regionales, provinciales y municipales que habían compartido con el Estado el esfuerzo inicial.

No obstante la organización actual del Catastro en España, siempre con la salvedad de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra, plenamente autónomos en esta materia, no responde exactamente a la situación nacida en 1985. Si bien en el ámbito territorial (provincial o subprovincial) subsisten las unidades gestoras directamente herederas de los consorcios de 1979, bajo la denominación actual de Gerencias Territoriales del Catastro, y que se encuentran incardinadas en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Economía y Hacienda, el conjunto de la organización catastral dejó de ostentar la condición de organismo autónomo en 1993, configurándose desde entonces como una Dirección General del Ministerio de Economía y Hacienda. Además, y como órganos de coordinación funcional de las Gerencias Territoriales, se constituyeron a partir de 1991 las Gerencias Regionales, ubicadas en la capital de cada una de las Comunidades Autónomas.

En suma, la estructura operativa hoy vigente es la que se presenta en el siguiente esquema:



El contenido funcional: gestión catastral

En paralelo a este devenir organizativo, en lo funcional se fueron transfiriendo competencias a las corporaciones locales, a lo largo de un proceso de decantación de los contenidos de interés exclusivamente municipal, que quedaron finalmente englobados, a partir de 1988, en lo que ha venido a denominarse gestión tributaria (en sentido estricto), permaneciendo en poder del Estado la llamada, también estrictamente, gestión catastral, y regulándose los medios de articulación de ambas esferas gestoras a la luz de los principios de cooperación y colaboración interadministrativa, como tendremos ocasión de ver.

Así, y por orden cronológico, se abrió la posibilidad de que los Ayuntamientos comenzaran a ejercer directamente la función recaudatoria del tributo, convirtiéndose después en una función local obligatoria y, por fin, con la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988, se atribuyeron a los municipios como propias las competencias de gestión tributaria en su totalidad (gestión, liquidación y recaudación), además de otras funciones normativas o de ordenación del impuesto, que ya había sido transformado en un tributo patrimonial y había sustituido su tradicional denominación de Contribución Territorial por la de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Quedó pues definido el nuevo modelo de distribución competencial, cuya entrada en vigor tuvo lugar en 1990, sin perjuicio de que durante seis años más continuara el Estado ejerciendo funciones ya entonces municipales por delegación de los Ayuntamientos, mediante el siguiente esquema:

GESTION CATASTRAL (Competencia D.G. Catastro)	GESTION TRIBUTARIA (Competencia Administración Local)
• Formación y conservación de los Catastros inmobiliarios, incluida la valoración de los inmuebles. • Revisión de los valores catastrales cada diez años. • Formación del padrón anual con los datos de todos los inmuebles, para la liquidación del impuesto por los municipios.	• Aprobación de los tipos de gravamen. • Concesión de beneficios fiscales. • Liquidación del impuesto. • Recaudación.
• Informe sobre los beneficios fiscales a conceder por los Ayuntamientos.	• Informe sobre las valoraciones catastrales a aprobar por el Estado.

Organos de colaboración interadministrativa

Por lo que respecta al entramado institucional que sirve para canalizar la participación y la audiencia de los intereses municipales y de otros ámbitos en mate-

ria catastral, se cuenta con un conjunto de órganos colegiados multilaterales y bilaterales.

Entre los primeros pueden citarse el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, de naturaleza básicamente consultiva y en el que toman asiento, además de los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, los de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado) y Fomento (Vivienda), así como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. Este Consejo tiene su reflejo en el ámbito provincial a través de los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria, con funciones también consultivas y que actúan como cauce formal de transmisión de información hacia las Administraciones autonómica y local.

En un plano más técnico, y como protagonistas de los procedimientos de coordinación de valores catastrales que se desarrollan tanto a nivel nacional como regional, las Comisiones Superiores de Coordinación Inmobiliaria -Rústica y Urbana- y las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria son los restantes órganos interadministrativos multilaterales de colaboración, en este caso con funciones decisorias respecto de las cuestiones ejecutivas de mayor nivel que inciden en los procesos de revisión masiva de los valores catastrales, tales como la clasificación de los municipios en alguna de las grandes categorías o zonas económicas homogéneas en que se divide el territorio nacional y la verificación de la adecuación de los valores a las directrices dictadas para garantizar su equidad territorial.

Por el lado de las relaciones bilaterales existen también unos órganos de encuentro específicos, vinculados a los procesos de cooperación de mayor intensidad que se instrumentan a través de la figura del convenio de colaboración. Si es cierto, como se ha dicho, que la competencia de estricta gestión catastral corresponde por ley a la Administración General del Estado.

(Dirección General del Catastro), no lo es menos que gran parte de los inputs informativos de los que ha de nutrirse el Catastro nacen en el ámbito local -baste pensar en el planeamiento urbanístico- sin ignorar asimismo la evidente condición de "socio" que, por su destacado interés financiero, es atribuible al mundo municipal. Así, la Ley prevé que las competencias estatales puedan ejercerse bien directamente o bien a través de los convenios que se celebren con las Corporaciones Locales, en cuya ejecución se formalizan las correspondientes Comisiones de control y seguimiento compuestas por representantes de la Gerencia catastral y del Ayuntamiento contraparte.

Los convenios de colaboración con los ayuntamientos

Esta política de convenios ha experimentado un importante desarrollo durante los últimos años, de suerte que en la actualidad alrededor de un 40% del parque inmobiliario urbano (unos 9,8 millones de unidades catastrales) está siendo

catastralmente gestionado con la colaboración directa de las administraciones locales. Tal colaboración, por lo demás, admite una variada gama de modalidades, en atención a las capacidades o a las preferencias manifestadas por los municipios.

Así, es posible la suscripción de convenios que contemplen las siguientes agrupaciones funcional:

- Tipo I: Tramitación de cambios de dominio.
- Tipo II: Tramitación de cambios de dominio y prestación de servicios técnicos para la tramitación de declaraciones de obra nueva, segregación, agrupación y otras alteraciones de naturaleza física que experimenten los inmuebles.
- Tipo III: Prestación de servicios para la tramitación de declaraciones de cualquier tipo.
- Tipo IV: Levantamiento y/o mantenimiento de cartografía digitalizada.

Sin necesidad de convenio, además, prevé la normativa que las Corporaciones locales puedan recibir las declaraciones de los interesados dirigidas al Catastro, de manera que se evite a los ciudadanos la multiplicación de trámites ante diferentes oficinas públicas que en otro caso se produciría. En estos supuestos, la función de los municipios queda limitada a la mera labor de remisión de la documentación recibida a la Gerencia del Catastro competente, que será la unidad encargada de su tramitación.

Como resumen, se presenta a continuación el esquema de los órganos colegiados a los que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes.

Organos colegiados de colaboracion

Ambito Nacional	CONSEJO SUPERIOR DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA	COMISION SUPERIOR DE COORDINACION INMOBILIARIA URBANA	COMISION SUPERIOR DE COORDINACION INMOBILIARIA RUSTICA
Ambito Territorial	65 CONSEJOS TERRITORIALES DE LA PRIPIEDAD INMOBILIARIA	16 JUNTAS TECNICAS TERRITORIALES DE COORDINACION INMOBILIARIA URBANA	16 JUNTAS TECNICAS TERRITORIALES DE COORDINACION INMOBILIARIA RUSTICA
Convenios de Colaboración (ámbito local)	COMISIONES BILATERALES DE CONTROL Y SIGUIMIENTO		

4. La valoración fiscal de los inmuebles

En materia de valoración fiscal de los inmuebles la legislación y la jurisprudencia española han evolucionado entre las posiciones más firmemente defensoras de la estanqueidad de cada tributo frente a los demás, y las que propugnan la primacía del principio de unicidad del valor como trasunto de la personalidad jurídica única de la Administración.

En realidad, la opción por una u otra orientación no puede sin embargo desligarse de la sustancia de cada tributo, del ámbito y alcance concreto de su hecho imponible. Así, puede decirse que cuando en la operación gravada ha intervenido un precio explícito -como es el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales-, resulta más apropiado, si lo que se pretende es gravar la verdadera capacidad económica manifestada con la entrega o transmisión del bien, escoger el precio mismo como base imponible, sin perjuicio de que se reserve la Administración la facultad de comprobación de dicha base.

Por el contrario, cuando se trata de tributos en los que no interviene un precio o aquellos otros que gravan periódicamente la propiedad -tal es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre el Patrimonio, entre otros-, será necesario contar con una base objetiva y fijada administrativamente con criterios de igualdad u homogeneidad.

En el sistema fiscal español, por tanto, el valor catastral viene a cumplir ese papel de valor objetivo, para cuyo eficaz desempeño es necesario su periódica actualización y su efectiva coordinación en el conjunto del territorio.

Concretamente, la función del valor catastral en cada uno de los impuestos que gravan o se refieren a los inmuebles es la que se expone a continuación.

Impuestos gestionados por el Estado

El Impuesto sobre la Renta, tanto de los residentes como de los no residentes, incluye una regla de valoración de los rendimientos presuntos derivados de la propiedad de inmuebles urbanos, consistente en la aplicación de un porcentaje (el 2%, como máximo) sobre el valor catastral que tengan asignado o, en su defecto, sobre el 50 por 100 del valor de mercado de tales bienes.

En el Proyecto de Ley del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya entrada en vigor está prevista para 1999, se han introducido importantes innovaciones respecto de la legislación actual. Por una parte, deja de imputarse renta presunta a la vivienda habitual del sujeto pasivo -que constituye hoy la principal rúbrica del rendimiento del capital inmobiliario computable en el tributo- y, por otra, el valor catastral será sustituido por la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que es fijada también por la Dirección General del Catastro mediante la aplicación de una reducción sobre los valores catastrales una vez han sido revisados.

En el Impuesto sobre el Patrimonio los inmuebles se computan conforme a la regla del mayor valor. Si se parte de la consideración de que los procesos masivos de actualización o revisión de los valores catastrales han de desarrollarse a lo largo de extensos periodos de tiempo -la experiencia vivida en España en 1991, cuando se intentó revisar los valores de gran parte del parque inmobiliario en un solo ejercicio, que acabó siendo anulada por Ley, así lo aconseja-, es obligado reconocer que siempre coexistirán valores catastrales adecuadamente referenciados a los valores de mercado con otros muy alejados de la referencia-objetivo, que en el caso de España se sitúa en el 50 por 100. En consecuencia, y puesto que se trata de establecer una base lo más uniformemente cercana a la capacidad (valor real del inmueble) gravada, el legislador optó por imponer al contribuyente el mayor de estos tres posibles valores:

- a) El valor catastral.
- b) El valor comprobado por la Administración a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales o sobre Sucesiones y Donaciones.
- c) El precio satisfecho en la compra.

Por último, el Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles constituye una modalidad del Impuesto sobre la renta de Sociedades que grava el valor catastral de los bienes inmuebles propiedad de las entidades no residentes en España al tipo del 3 por 100, quedando excluidas del mismo, entre otras, las entidades con derecho a la aplicación de un convenio para evitar la doble imposición, cuando el convenio aplicable contenga cláusula de intercambio de información, así como las entidades que desarrollen en España explotaciones económicas diferencias de la simple tenencia o arrendamiento de inmuebles.

Impuestos gestionados por la Administración Autonómica (Regional)

Los tributos autonómicos en los que adquiere mayor relevancia la problemática de la valoración fiscal son sin duda el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En ambos impera el criterio de valor real como norma para la determinación de la base imponible, correspondiendo al sujeto pasivo declarar ese valor e ingresar la cuota resultante con arreglo al mismo.

No obstante, la Administración debe proceder a la comprobación del valor declarado, y para ello dispone legalmente de dos medios principales: el dictamen de peritos de la propia Administración y el valor catastral, siendo posible, en todo caso, la oposición del contribuyente mediante el procedimiento específico de tasación pericial contradictoria, además de mediante el sistema ordinario de recursos administrativos y jurisdiccionales.

En consecuencia, el valor catastral no es aquí sino un medio más para la comprobación del valor previamente declarado por el obligado tributario. Empero, su uso -particularmente favorecido por la sencillez de su aplicación automatizada y por la certeza que introduce en la relación jurídico-tributaria- ha experimentado un

importante crecimiento en los últimos años, siendo utilizado por las administraciones gestoras como criterio de selección de las comprobaciones a realizar, de suerte que los contribuyentes cuyo valor declarado sea igual o superior al catastral (o al catastral multiplicado por el coeficiente de aproximación a valores reales fijado por aquéllas) puedan quedar excluidos del procedimiento de comprobación pericial.

Impuestos municipales

Dos son los tributos municipales que emplean el valor catastral para su cuantificación. El más importante, como ya se ha dicho, es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), en cuya normativa se encuentra la regulación actual de los procedimientos específicamente catastrales, sin perjuicio de los aspectos generales contenidos en la Ley General Tributaria y sus desarrollos reglamentarios.

El IBI es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible consiste en la propiedad o en la titularidad de los derechos de usufructo, superficie o concesión administrativa sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos, gravando el valor catastral de tales inmuebles.

La Ley establece que el valor catastral no puede en ningún caso superar el valor de mercado, razón por la que en la práctica se ha seguido a lo largo de los últimos años el criterio de aplicar sobre los valores obtenidos con la metodología catastral (métodos del valor residual para el suelo y de reposición para las construcciones) el denominado coeficiente de relación al mercado (RM), cifrado en 0,5.

Esta reducción proporcional no sólo coloca al valor catastral en lo que la doctrina ha denominado la zona de certidumbre respecto del cumplimiento del techo legal; también, asegura la equitativa distribución de la carga impositiva del I.B.I. -al no suponer ninguna alteración del peso relativo de cada valor en concreto respecto de los demás de una misma ciudad- y produce una clara aminoración de la posible conflictividad social y jurídica derivada de los procesos de revisión masiva de los valores catastrales.

Pero además del citado coeficiente se ha introducido recientemente (Ley 53/1997) un nuevo mecanismo de amortiguación del impacto de las revisiones, en este caso centrado en la perspectiva individual, toda vez que no resulta suficiente el coeficiente RM cuando los incrementos de valor provocados por su revisión alcanzar cifras muy elevadas, claramente inasumibles por la ciudadanía.

Si se tiene en cuenta que el incremento de los valores catastrales medios en el conjunto de los municipios revisados entre 1993 y 1998 es del 69 por 100, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente, es fácil intuir que los incrementos individuales han alcanzado en ocasiones proporciones de hasta diez veces la media, lo que constituye una rémora para la eficaz marcha de los procesos de revisión, vistos desde una perspectiva global como proyecto de fortalecimiento de las Haciendas locales y de redistribución de las cargas tributarias de acuerdo con criterios de equidad.

Resultado de las revisiones de valores catastrales (1993-1998)

Año	Nº de municipios revisados	Incremento del Valor Catastral Medio	Nº de fincas revisadas (U.U.)
1993	1.221	122%	1.787.000
1994	152	69%	1.174.000
1995	279	70%	2.773.000
1996	89	68%	3.126.000
1997	130	65%	1.858.000
1998	125	60%	858.000
Total	1996	69%	11.577.644

A partir de este análisis, la meritada Ley 53/1997 dispuso la aplicación escalonada, a lo largo de diez años, del incremento de valor catastral que individualmente experimente cada finca con motivo de la revisión, lo que se traduce en la siguiente fórmula:

$$VC_i = VC_o + K_i (VC_R - VC_o)$$

en donde:

VC_i = valor catastral del año i.

VC_o = valor catastral del año anterior al de entrada en vigor de la revisión de valores.

K_i = coeficiente variable, que toma los siguientes valores:

i	K_i
1	0,1
2	0,2
3	0,3
4	0,4
5	0,5
6	0,6
7	0,7
8	0,8
9	0,9
10	1

VC_R = valor catastral resultante de la revisión. Por definición, $VC_{10} = VC_R$.

La aplicación efectiva de la Ley 53/1997, que ha tenido lugar en los procesos de revisión catastral desarrollados en 1997 y 1998, ha arrojado como resultado que, frente a un incremento de los valores del 60 al 65 por 100 de media, la subida de la base liquidable media del impuesto no supere el 8 por 100 en 1997 y el 6 por 100 en 1998, siendo ya inapreciable la contestación social que tradicionalmente ha aparejado la práctica de las revisiones catastrales. Además, y durante cada uno de los próximos diez años, la base tributaria continuará creciendo a razón del diez por ciento del

incremento total del valor de los inmuebles de cada municipio revisado, lo que asegura una positiva evolución recaudatoria para las arcas municipales sin necesidad de una modificación de los tipos impositivos.

No obstante lo anterior, también debe destacarse que dentro de las competencias municipales relacionadas con el tributo está la de fijación del tipo de gravamen, aunque tal competencia debe ejercerse dentro de los límites máximos y mínimos que establece la Ley. En concreto, para los inmuebles de naturaleza urbana los tipos pueden variar entre el 0,1 y el 1,3 por 100 de la base liquidable, y para los de naturaleza rústica pueden hacerlo entre el 0,075 y el 1,22 por 100, siempre dependiendo de factores tales como la realización reciente de una revisión masiva de valores catastrales, la población de derecho del municipio, su condición o no de capital de provincia, y la prestación efectiva de más servicios públicos que los que como mínimo exige la Ley de Régimen Local.

De acuerdo con estos márgenes legales, la situación de los tipos aprobados por los Ayuntamientos para 1997 en el conjunto del territorio nacional es la que se aprecia en el cuadro que sigue, de los que resulta el rendimiento ya citado de 3.600 millones de euros anuales por este impuesto, equivalente a 92,4 euros per cápita.

Ibi tipos de gravamen

	URBANA	RUSTICA
TIPO MEDIO NACIONAL	0,59%	0,647%
% de municipios con tipo reducido (1)	6,6%	0,1%
% de municipios con tipo normal (2)	32,6%	22,0%
% de municipios con tipo incrementado	60,8%	77,9%

- (1) Inferior al tipo normal fijado por la Ley para el supuesto de que el Ayuntamiento no tome ninguna decisión al respecto.
- (2) El tipo normal en urbana es el 0,4%. En rústica se cifra en el 0,3%.

Por su parte, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava las plusvalías que experimenten los terrenos y que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de la propiedad o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.

Este tributo, a diferencia del IBI, es de imposición voluntaria por parte de los Ayuntamientos, y se caracteriza, en cuanto a la cuantificación de la base imponible, por su coordinación con el propio IBI. En efecto, el incremento real del valor de los terrenos gravado no se estima de forma directa, sino que se calcula mediante la aplicación de ciertos porcentajes -aprobados por los municipios en función del periodo de generación del incremento de valor- sobre el valor catastral correspondiente.

Como particularidad, la base imponible también se ve corregida, al igual que lo ya expuesto con relación al IBI, cuando tiene lugar una revisión catastral, si bien en este caso se aplica no una reducción individualizada en función del incremento de valor catastral de cada inmueble, sino otra de tipo general consistente en un 60 por 100 del nuevo valor, que los Ayuntamientos pueden sustituir por cualquier otro porcentaje situado entre ese 60 y el 40 por ciento.

5. Conclusion

A lo largo de las páginas precedentes ha podido conocer el lector una apretada panorámica de la evolución y de la situación actual del Catastro en España, con especial referencia a su organización, sus relaciones con el Registro de la Propiedad y sus aplicaciones fiscales.

No quedaría satisfecho el compromiso adquirido por el autor al principio de estas líneas, empero, si no concluyera con una breve referencia a otras aplicaciones y usos del Catastro español, que se encuentran en la senda estratégica de su futuro.

La vocación multifinilaria de la institución catastral se manifiesta cada día más intensamente en la necesidad de emprender nuevas atenciones originadas por muy variados sectores de la sociedad, que van desde las políticas de fomento a las ayudas sociales y desde las infraestructuras a la mejora de la eficacia del conjunto de las administraciones.

El Catastro, concebido como un moderno sistema de información territorial automatizado, es hoy por encima de cualquier otra consideración una gran base de datos nacional orientada al cliente, y son clientes del Catastro desde los municipios (para la gestión tributaria y la gestión urbanística) hasta los ciudadanos (para el acceso al Registro de la Propiedad, o a una pluralidad de ayudas y subvenciones públicas para las que es preciso acreditar la posesión o no de un cierto patrimonio inmobiliario), pasando por diversos organismos oficiales que trabajan en áreas tan variadas como las de obra pública, la vivienda, la gestión de fondos comunitarios o la estadística, y por empresas privadas gestoras de servicios de transporte, telecomunicaciones y otros muchos.

Todo ello, prefigura las coordenadas del Catastro del próximo siglo, que aún potenciando su imbricación en los distintos niveles territoriales del sistema fiscal, habrá de profundizar su vinculación con los principios de la seguridad del tráfico jurídico-inmobiliario y con el concepto de servicio público.