

LA NUEVA REGULACIÓN DEL CATASTRO: ANÁLISIS DE LA LEY 48/2002

Juan José Nieto Montero*
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción: Principales novedades de la regulación del Catastro

Entre las diversas reformas operadas en el sistema tributario español a finales de 2002, ha recibido especial atención por diversos aspectos la relativa a las Haciendas Locales. En este sentido, su interés parte tanto de la incidencia que sobre los propios Entes Locales ha tenido dicha reforma como por la gran cantidad de ciudadanos a los que afecta. Así, piénsese que a través de actuaciones como la minoración –que no supresión– del Impuesto de Actividades Económicas, se ha podido resentir la suficiencia financiera de las Entidades Locales, garantizada en el art. 142 CE. Además, las diversas medidas adoptadas bajo la apariencia de potenciación de la autonomía local pueden suponer, por su propia naturaleza, un paso hacia la corresponsabilidad fiscal de los municipios y provincias, pero también una “competencia fiscal” entre ellos que haga, una vez más, resentirse el nivel de recursos de los mismos y, en definitiva, agrave la complicada situación financiera de muchos municipios españoles.

Entre las diversas medidas adoptadas, la reforma más amplia –si bien tal vez menos publicitada que otras– ha sido la relativa a la tributación inmobiliaria, concretamente la del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), en cuyo ámbito se ha dado nueva redacción a la práctica totalidad de sus preceptos en la LRHL a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y, además, se ha regulado de forma separada el Catastro Inmobiliario, en la Ley 48/2002, de 23 de diciembre (LCI).

* Profesor Asociado de Derecho Financiero y Tributario.

En este trabajo pretendemos realizar una aproximación a esta regulación de Catastro, no sin antes, con carácter previo, poner de relieve algunas circunstancias generales referidas al conjunto de la reforma. Así, la novedad más importante viene constituida por la propia sistemática, a través de la separación de la regulación del Catastro y de la normativa de las Haciendas Locales. Tal solución normativa supone, esencialmente, que el Catastro en cuanto institución, su configuración, las normas de valoración catastral y los procedimientos catastrales constituyen un cuerpo normativo propio y desvinculado de impuesto alguno. Solución que, por otra parte, no hace más que retomar lo que fueron los orígenes de la figura, dado que la regulación del catastro separadamente de las figuras tributarias fue una constante hasta la regulación de 1906. De hecho, cabe pensar que “únicamente los estudiosos de estas materias entenderán por qué se hala de la «nueva Ley el Catastro», ya que para la mayoría habrá caído en el olvido la Ley de 23 de marzo de 1906, que establecía el Catastro Topográfico y Parcelario, último texto con rango de Ley que regulaba de una manera autónoma, la materia catastral. La Ley de 1906 sufrió varias vicisitudes que han colaborado a que muchos desconozcan que actualmente, algunos preceptos de la misma continúan en vigor, ya que no ha tenido derogación expresa, si bien muchos de sus apartados lo han sido de forma implícita por otras disposiciones”¹.

Evidentemente, esta separación supone que en el ámbito del IBI se opere a través de remisiones a la normativa catastral, asumiendo ésta en todos sus términos. Este planteamiento resulta, desde nuestra perspectiva, absolutamente adecuado², por cuanto el valor catastral resulta un dato trascendente en diversos puntos del sistema tributario estatal, autonómico y local³, de modo que su regulación afecta a los diversos niveles de Hacienda, lo que exige, tal como ha señalado buena parte de la doctrina y la propia jurisprudencia del TC en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, su

¹ AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”. *Estudios Financieros*, n.º 242/2003. Pág. 6.

² En contra, RUBIO DE URQUÍA, J.I. “El IBI reformado; una adherencia del Catastro, con pretensiones de instrumento de política fiscal”. *Tributos Locales*, n.º 28/2003. Pág. 7-9.

³ Piénsese, por ejemplo, en la utilización del valor catastral en el ámbito de la imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF, en la valoración de inmuebles en el IP, y consecuentemente en ITPAJD y en ISD, o en la determinación de la base imponible del IIVTNU.

consideración como una institución integrada en la denominada “Hacienda General”, cuya regulación se atribuye en exclusiva al Estado por el art. 149.1.14ª CE.

De hecho, en el mismo sentido se pronunció el Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, al señalar que “teniendo en cuenta que el IBI no debe ser una manifestación tributaria del Catastro, pues la finalidad de aquél no es otra que someter a tributación municipal la riqueza inmobiliaria y, de otro lado, teniendo también en cuenta que el Catastro, como Institución, cumple y está llamado a cumplir fines ajenos al IBI, parece de todo punto razonable [...] que el Catastro deba contar con una regulación sustantiva propia, ajena a la del IBI”⁴.

Al respecto, la doctrina ha señalado que “partiendo del dato de que el Estado tiene competencia sobre la Hacienda general, así como para planificar la actividad económica general [...], existen algunas buenas razones para justificar la competencia estatal: la complejidad de las labores catastrales y la ausencia de la infraestructura necesaria en los Ayuntamientos para hacer frente a ellas; la influencia de los valores catastrales en impuestos estatales, respecto de los que la presión fiscal de la tributación inmobiliaria no es desdeñable; los principios de igualdad y solidaridad; o, en fin, la posibilidad de llevar a la práctica con mayor efectividad la función del catastro como servicio público”⁵. Conclusión perfectamente asumible partiendo de la noción de Hacienda General sustentada por SOLER ROCH, quien considera que por tal

⁴ Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales. Madrid. 2002. Pág. 63.

⁵ GONZÁLEZ MÉNDEZ, A.P. “El Catastro. Procedimiento para su elaboración”. En FERREIRO LAPATZA, J.J. (dir) *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*. Diputación de Barcelona-Marcial Pons. Madrid. 1993. Pág. 686. También, BARQUERO ESTEVAN, J.M. *Gestión Tributaria y Relaciones Interadministrativas en los tributos locales*. Montecorvo-Ediciones Universidad Autónoma de Madrid. Madrid 1999. Pág. 300; LLOMBART BOSCH, Mª.J. “Prólogo”. En CGCCT. *Gestión catastral y gestión tributaria en La Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. Madrid. 1989. Pág. 17. En contra, se manifiesta VARONA ALABERN, J.E. “Gestión catastral y autonomía financiera local”. En VV.AA. *Escritos Jurídicos en Memoria de Luis Mateo Rodríguez, vol. I. Derecho Público*. Universidad de Cantabria. Facultad de Derecho. Santander. 1993. Pág. 509; y *El valor catastral: su gestión e impugnación. Análisis jurídico de la gestión catastral y de la gestión tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. Aranzadi. Pamplona. 2ª edición. 1997. Pág. 112-113.

“debe entenderse aquellos aspectos de la actividad financiera que la Constitución establece con carácter general, sin referencia expresa a un ente público determinado que, por ello mismo, deben tener una regulación armonizada en todo el territorio del Estado y esa tarea armonizadora corresponde a una Ley estatal en virtud de este título competencial”⁶.

Y en este sentido, la STC 233/1999, de 16 de diciembre, ha manifestado que “la organización del Catastro, justamente por tratarse, como hemos indicado ya, de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda general del art. 149.1.14 C.E., correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado”⁷.

Así, pues, la primera gran novedad en la regulación del Catastro es su tratamiento separado de cualquier figura tributaria, contemplándolo como una institución general. Sin embargo, esta afirmación no puede suponer, en ningún caso, considerar que el Catastro queda al margen de lo tributario para integrarse en cualquier otro sector del ordenamiento. En este sentido, la LCI nos ofrecerá abundantes puntos de conexión de la normativa catastral con la tributaria, sirviéndonos como ejemplos el reconocimiento a los titulares catastrales de los derechos contemplados para los contribuyentes en la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, o el sistema de recursos, incluida la vía económico-administrativa típica de los actos tributarios.

De hecho, la propia Exposición de Motivos de la LCI señala que “la utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa, sino todo lo contrario, la naturaleza tributaria de la Institución, al servir aquélla como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública”.

Al margen de tal solución normativa, las principales novedades de la regulación establecida en la LCI se encuentran en la definición del Catastro,

⁶ SOLER ROCH, M^a.T. “Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda”. CT, n^o 59/1991. Pág. 117.

⁷ FJ 25^o STC 233/1999, de 16 de diciembre. Ello no ha sido obstáculo para que, en la misma sentencia, se califiquen algunos aspectos relativos al catastro, concretamente la normativa sobre la publicación de las ponencias de valores, como dictados al amparo del art. 149.1.18 CE, que determina la competencia estatal sobre las bases del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común” (FJ 8^o).

la clasificación de los inmuebles, la regulación del titular catastral y la reordenación de los procedimientos catastrales, otorgando especial atención a la colaboración entre administraciones. A todas estas cuestiones dedicaremos este trabajo.

2. La definición del catastro: aspectos generales

A la configuración del Catastro se dedica el art. 1 LCI, encabezado por la definición del Catastro Inmobiliario como “un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta Ley”. A tal fin, el apartado tercero de este artículo señala cuáles serán los datos que deben figurar en ese registro, diciendo que “la descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral”.

La calificación del Catastro como un registro administrativo supone diversas cuestiones de importancia, a algunas de las cuales responde el propio precepto. Así, en primer lugar, como tal registro administrativo debe gozar de la presunción de certeza de los datos contenidos en el mismo, esto es, de la descripción de inmuebles. Evidentemente, esta situación no pasa desapercibida a la LCI, que expresamente recoge la presunción de certeza del Catastro, si bien limitándola simplemente “a los solos efectos catastrales”, y dejando sentado el carácter *iuris tantum* de tal presunción.

La limitación de la presunción de certeza a los meros efectos catastrales pretende evitar, a nuestro juicio, una situación que –por otra parte– la LCI prevé expresamente, cual es la de la posible colisión entre esos datos catastrales y los contenidos en el registro público de inmuebles por antonomasia, el Registro de la Propiedad. De este modo, en la descripción de inmuebles, a los efectos distintos de los catastrales, habrá de atenderse a los datos del Registro de la Propiedad, dada la limitación del Catastro a los simples efectos señalados por la norma. Solución lógica por el carácter cuasijurisdiccional que suponen las funciones del Registro de la Propiedad,

frente al carácter de “base de datos” que constituye el catastro, según recuerda la doctrina⁸.

En el ámbito de la relación entre ambos registros la norma se inclina, en caso de conflicto entre los datos de uno y otro, por otorgar preferencia al Registro de la Propiedad, de modo que la presunción de certeza del Catastro se produce “a los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán” (art. 1.3 LCI), dado que la normativa de la LCI “se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho Registro” (art. 1.1 LCI). Sin embargo, debe matizarse, con ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, que “la prevalencia del Registro de la Propiedad se reconoce a los pronunciamientos jurídicos de éste –es decir, a los que responden a su función jurídico material– de modo que implica no extenderla a datos o circunstancias fácticas o de hecho, de carácter físico o económico, aunque puedan tener trascendencia jurídica”⁹. Debe recordarse al respecto que el art. 38 de la Ley Hipotecaria dispone que “se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo”, agotándose en dicha presunción y en la relativa a la posesión de tales bienes o derechos por el titular registral los efectos de la inscripción en el Registro de la Propiedad que pueden calificarse como pronunciamientos jurídicos del mismo.

Por ello, la presunción de certeza de los datos catastrales, que no es más que la propia presunción de certeza de los actos administrativos que determinan su inclusión en el Catastro, tendrá especial importancia en la determinación de las circunstancias fácticas del inmueble.

En este ámbito de las relaciones entre Catastro y Registro de la Propiedad, si bien la LCI lo desarrolla en otro punto, debe tenerse presente la posible discrepancia entre titular catastral y registral. En este sentido, el art. 3.5 LCI dispone que “en caso de discrepancia entre la identidad del titular catastral y la del propietario según el Registro de la Propiedad sobre fincas

⁸ ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”. *TF*, n.º 154-155/2003. Pág. 64-65.

⁹ ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 65.

respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho Registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte del mismo, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad". Conclusión lógica dado el carácter no constitutivo de la inscripción registral y la consiguiente posibilidad de que el Catastro refleje con mayor rapidez los cambios de titularidad que el propio Registro¹⁰.

Por otra parte, también contempla la norma los principios a los que debe servir la información catastral, refiriéndose expresamente a los de "generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos", para lo cual se establece la previsión de colaboración del Catastro con las restantes Administraciones Públicas, y especialmente con el poder judicial y el Registro de la Propiedad (art. 1.2 LCI). Las posibilidades de colaboración, de hecho, pueden llegar a la participación de las distintas Administraciones en las labores catastrales de valoración, inspección, cartografía, etc, sin perjuicio de su atribución a la Dirección General del Catastro. El único extremo excluido de las posibilidades de colaboración administrativa es la coordinación de valores y la aprobación de las ponencias de valores (art. 1.4 LCI). En todo caso, la exclusión de la coordinación de valores del ámbito de la colaboración interadministrativa ya estaba prevista en la normativa anterior, y según RUBIO DE URQUÍA y ARNAL SURÍA, se basaría en "la necesidad de garantizar la aplicación de criterios homogéneos en todo el territorio nacional"¹¹, y vendría a comportarse como "una auténtica cláusula de salvaguarda para aquellos supuestos en los que las Ponencias de valores sean elaboradas por las Entidades locales [...] tendente a garantizar que, en cualquier caso y cualquiera que sea la Entidad que elabore las Ponencias, los criterios de valoración que se incorporen a éstas serán los mismos en todo el territorio nacional"¹².

¹⁰ Cfr. ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. "La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles", *op.cit.* Pág. 65.

¹¹ RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURÍA, S. *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. Abella-El Consultor. Madrid. 1989. Pág. 306.

¹² RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURÍA, S. *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, *op.cit.* Pág. 283. En otras palabras, con el requisito de la coordinación, se convierte a las ponencias de valores en "el instrumento de que se vale la Administración Catastral para desarrollar su política de coordinación de valores catastrales y a través de las aludidas ponencias el Estado pretende asegurarse el control final de los valores que se vayan aprobando a efectos del impuesto sobre Bienes Inmuebles" (MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. *El Impuesto sobre Bienes*

3. Los inmuebles: concepto y clasificación

Una de las grandes novedades incorporadas por la LCI es la definición a efectos catastrales de los inmuebles, constituyendo la primera norma que realiza esta labor definitoria¹³. En este sentido, el art. 2.1 LCI nos dice, con carácter general, que se considerará como bien inmueble “la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios «pro indiviso» y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble”, siendo identificado cada uno de ellos con una referencia catastral, “constituída por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro”¹⁴.

Esta definición general de lo que deba entenderse por inmuebles, “va más allá de las referencias del Código Civil y del Reglamento Hipotecario, no coincidiendo con el concepto de finca registral, es una definición «catastral»”¹⁵.

Ello supone, por ejemplo, que allí donde exista una finca (en sentido registral) que presente diversas naturalezas de suelo (piénsese en una finca urbanizable en una parte y no urbanizable en otra), aún perteneciendo a un único propietario o a varios *pro indiviso*, y estando situada en un mismo término municipal, catastralmente se desglosará en dos fincas. La misma situación se producirá cuando una finca esté situada en más de un municipio. Ambas circunstancias son difíciles de explicar desde la perspectiva puramente catastral, dado que el Catastro podría recurrir a la subparcelación a efectos valorativos (como por otra parte ocurre tanto en inmuebles puramente rústicos con distintos aprovechamientos como urbanos con diversas características). La única explicación plausible de tal situación estaría en la “influencia

Inmuebles y los Valores Catastrales, 2ª edic. Lex Nova. Valladolid. 1995. Pág. 172-173. También en “El nuevo Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”. En VV.AA. (dir. CALVO ORTEGA). *La Reforma de las Haciendas Locales*. Lex Nova. Valladolid. 1991. Pág. 366.

¹³ Cfr. *Catastro actualidad*. Boletín digital de información catastral para las Corporaciones Locales. Número especial. Diciembre de 2002. En www.catastro.minhac.es.

¹⁴ Sobre la referencia catastral, vid. ARRANZ DE ANDRÉS, C. “La referencia catastral y sus implicaciones jurídicas”. *CT*, nº 82-83/1997.

¹⁵ AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 8.

tributaria”, que ha sido “más fuerte que determinados derechos ya que cuando en el bien inmueble hay construcciones de distinto propietario, esto no va a ser causa de división en inmuebles diferentes”¹⁶.

En definitiva, la determinación de que constituirán inmuebles distintos, desde el punto de vista catastral, aquellas subparcelas en las que la naturaleza del suelo sea diferente –rústica y urbana– sólo cabe explicarla por el distinto tratamiento que en el IBI se otorga a unos y otros, fundamentalmente en el ámbito de los tipos de gravamen y algunos beneficios fiscales¹⁷.

El concepto de inmueble debe completarse con la enumeración de tres supuestos específicos que gozarán de tal consideración, según dispone el propio texto legal. En primer lugar, la norma se refiere a aquellos distintos locales en que se divide un inmueble en virtud del régimen de propiedad horizontal, de carácter privativo, y mutuamente vinculados en el título, que hayan sido adquiridos en unidad de acto y que no sean susceptibles de transmisión separada (el caso típico sería el de vivienda, garaje y trasteros vinculados). Con relación a ellos, a pesar de tratarse de locales diferentes, estaremos ante un único bien inmueble a efectos catastrales. Se admite que, en los términos que reglamentariamente se prevean, “los trasteros y las plazas de estacionamiento en «pro indiviso» adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de un titular”, sean considerados como inmuebles diferentes. Asimismo, será también el reglamento quien determinará la atribución de la parte correspondiente de los elementos comunes a cada inmueble o local a efectos de la valoración de los mismos, sin que sea necesario respetar la asignación de cuotas realizadas por la escritura de división horizontal. En este sentido, “es previsible que en el futuro reglamento se incorporen los criterios utilizados actualmente por el Catastro que, en síntesis, consisten en considerar el elemento común como un local más y repartir el valor del mismo, proporcionalmente, a los locales de los que es elemento común”¹⁸.

¹⁶ AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 9.

¹⁷ Piénsese que en el IBI el tipo de gravamen mínimo es de 0,4% para los inmuebles urbanos y de 0,3% para los rústicos, con posibilidades de incrementos y reducciones del tipo diferenciadas en función de las clases de bienes. En el ámbito de los beneficios fiscales, piénsese en la bonificación que recae sobre los bienes rústicos de cooperativas agrarias, o de inmuebles urbanos situados en áreas del municipio vinculadas al sector primario (cfr. art. 73, 74 y 75 LRHL).

¹⁸ AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 9.

Los otros dos supuestos en los que se considera la existencia de un bien inmueble a efectos catastrales serían los referidos al “ámbito espacial de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos”, contemplados por el Catastro, a nuestro juicio, por influencia de la sujeción de los mismos al IBI (una vez más la razón tributaria determinando la definición de inmueble en el catastro), y, por último, los inmuebles de características especiales, sobre los que volveremos posteriormente.

Sin duda alguna, la gran novedad en este ámbito de la delimitación de los inmuebles a efectos catastrales se encuentra en la clasificación de los inmuebles¹⁹. Así, junto a la clásica distinción entre inmuebles rústicos y urbanos se introduce un tercer género, los denominados inmuebles de características especiales.

Asimismo, se ha optado por establecer que la calificación de un inmueble como urbano o rústico dependerá de la naturaleza del suelo de que se trate. Esta solución supone una importante simplificación del sistema anterior, en el que existía una vocación de generalizar el ámbito de los inmuebles urbanos, de modo que además del suelo urbano venían a constituir inmuebles de esta naturaleza los terrenos rústicos ocupados por construcciones urbanas –lo cual hacía necesario también clasificar las construcciones en rústicas y urbanas²⁰–, circunstancia innecesaria en la actualidad, sin perjuicio de que el art. 2.6 LCI ofrezca una definición de construcciones, necesaria exclusivamente a los efectos de aplicación de las normas de valoración correspondientes²¹. Con la nueva regulación, un terreno rústico

¹⁹ Cfr. ARENALES RASINES, A. “La reforma de los impuestos locales inmobiliarios: IBI, ICIO e IIVTNU”. *Tributos Locales*, n.º 28/2003. Pág. 13.

²⁰ Así, AGUADO FERNÁNDEZ nos recuerda que en la LRHL “tanto el suelo como las construcciones tenían *naturaleza* y en el supuesto de que la construcción fuera de *naturaleza urbana*, ésta se transmitía al suelo por ella ocupado”. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 10.

²¹ Art. 2.6 LCI: “A efectos catastrales tendrán la consideración de construcciones:

- a) Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.
- b) Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanes e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.

ocupado por una construcción urbana no perderá su condición de rústico a efectos del Catastro y, por lo tanto, del IBI. De igual modo, desaparece la previsión a través de la cual se consideraba como suelo urbano el rústico fraccionado en contra de lo dispuesto en la legislación especial agraria y que constituía una auténtica sanción de un ilícito a través de una figura tributaria²². Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas disposiciones, como todas las relativas a la clasificación del suelo, entrarán en vigor, a tenor de la DT 1ª LCI, a partir del 1 de enero de 2006.

En lo relativo a la clasificación en sentido estricto, debe tenerse presente que, afortunadamente, se ha roto una tendencia de la normativa catastral consistente en la redefinición de las categorías del suelo, alejándose del ámbito propio de tales cuestiones, esto es, de la normativa urbanística. En este sentido, se ha puesto de relieve por novedoso que en la LCI “se produce un claro acercamiento a lo dispuesto en la normativa urbanística, con expresa remisión a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y a la legislación autonómica”²³, de modo que es a través de la remisión a tales normas como se define el suelo urbano, con la única exclusión del que cumpliendo tales características deba integrarse en inmuebles de características especiales. Finalmente, la delimitación del suelo rústico se realiza por exclusión, dotándose de tal naturaleza al que no se considere urbano ni se integre en un inmueble de características especiales.

Así, la LCI dispone que “se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano, el que, de conformidad con la disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tenga la consideración de urbanizable y el que reúna las características contenidas en el artículo 8 de

c) Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.

No tendrán la consideración de construcciones aquellas obras de urbanización o mejora que reglamentariamente se determinen, sin perjuicio de que su valor deba incorporarse al del bien inmueble como parte inherente al valor del suelo, ni los tinglados o cobertizos de pequeña entidad”.

²² Sobre estas sanciones impropias *vid.* SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A. “Sanciones indirectas o impropias en Derecho Tributario”. *Civitas-REDF*, nº 91/1996.

²³ *Cfr.* *Catastro actualidad. Boletín digital de información catastral para las Corporaciones Locales*. Número especial. Diciembre de 2002. En www.catastro.minhac.es.

la Ley citada. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a los anteriores según la legislación autonómica". Esto supone que tendrán la consideración de urbanos tres clases diferentes de suelo: en primer lugar, el calificado por los planeamientos como urbano o urbanizable; en segundo lugar, el que –en virtud de las competencias autonómicas sobre la materia– permita el ejercicio de facultades urbanísticas equivalentes (ello vendría a incluir, por ejemplo, los denominados "núcleos rurales urbanos" de las Comunidades Autónomas de la Cornisa Cantábrica²⁴); y, por último, el de municipios en los que no haya planeamiento adaptado a la normativa vigente pero cumpla los requisitos del art. 8 de la Ley 6/1998, esto es, el que esté dotado de servicios mínimos de urbanización (acceso rodado, abastecimiento de agua y suministro de energía eléctrica), el que tenga construcción consolidada conforme a las características exigidas por la legislación urbanística o el urbanizado en ejecución del planeamiento²⁵.

Nos resta referirnos a los inmuebles denominados como de características especiales, cuya regulación fue demandada por el Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, recomendando la creación de esta categoría de bienes, que estarían "formados por conjuntos unitarios de edificios e instalaciones destinados fundamentalmente a actividades industriales y de transporte, que se someterían a un régimen de tributación y valoración catastral diferenciado"²⁶, haciendo frente a la extraña situación en la que se encontraban los bienes anteriormente calificados como "singulares" en el ámbito de la normativa de valoración, cuyas especialidades generaban normas de valoración específicas pero que carecían de la condición de auténticas normas jurídicas, al no publicarse las mismas, quedando su actuación circunscrita al ámbito interno de la Administración catastral.

²⁴ Cfr. AGUADO FERNÁNDEZ, D. "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario", *op.cit.* Pág. 10.

²⁵ Cfr. IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M^a. "La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles". *Tributos Locales*, n.º 29/2003. Pág. 50-51. Ello supone que el Catastro ha de asumir una nueva obligación de comprobación de la existencia de suelo consolidado conforme a las diversas normativas autonómicas en la materia.

²⁶ *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, *op.cit.* Pág. 67.

Asumiendo tal recomendación, el legislador de la LCI dedica el art. 2.7 de la misma a la regulación de estos bienes²⁷, estableciendo una definición genérica de los mismos que completa con una lista de supuestos en los que se considerará la existencia de tales inmuebles. Según señala la doctrina, estos requisitos son acumulativos²⁸. Así, dice este precepto que “los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble”, señalando se considerarán como tales los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares; las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego²⁹; las autopistas, carreteras y túneles de peaje; y los aeropuertos y puertos comerciales. En definitiva, pues, serán inmuebles de características especiales los que constituyendo un conjunto de bienes ligados ligada de forma inequívoca por su finalidad, se destinen a alguna de las utilizaciones reseñadas.

Por último, con relación a los inmuebles de características especiales, debe reseñarse también la existencia de un régimen transitorio peculiar. Así, hemos señalado que la clasificación del suelo entrará en vigor desde el 1 de enero de 2006. Sin embargo, los bienes de características especiales no se contemplan en tal norma, sino que simplemente se señala la conservación de su valoración, si ya estuviesen incluidos en el Catastro, hasta el 31 de diciembre de 2005. Ello supone que recibirán la nueva clasificación de inmediato, sin perjuicio del mantenimiento de la valoración³⁰.

²⁷ Solución criticada por diversos motivos, fundamentalmente por sostener un régimen tributario “especial”, por RUBIO DE URQUÍA, J.I. “Los bienes de características especiales: un reflejo fiel del espíritu de la reforma”. *Tributos Locales*, nº 30/2003. Pág. 8-11.

²⁸ RUBIO DE URQUÍA, J.I. “Los bienes de características especiales: un reflejo fiel del espíritu de la reforma”, *op.cit.* Pág. 8. AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 13.

²⁹ Sobre la problemática que se planteó respecto a la sujeción al IBI de tales instalaciones, puede verse IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M^a. “La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 51. También ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C. “La modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”. *Tributos Locales*, nº 26/2003. Pág. 19; y CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I. *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*. Aranzadi. Cizur Menor. 2003. Pág. 56 y ss.

³⁰ Cfr. BAUZÁ CARDONA, G.J. “El régimen transitorio en la nueva normativa reguladora del Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *CT-Catastro*, nº 47/2003. Pág. 9.

4. Los titulares catastrales

También en el ámbito de la regulación de los titulares catastrales se han producido significativas variaciones. Así, el propio concepto de titular catastral, que se había venido utilizando en la práctica, carecía de cobertura legal. La regulación de la figura “responde a la universalidad de fines que persigue el Catastro, más allá de los meramente tributarios, y su tipificación era necesaria una vez consumada la separación entre la normativa del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la del Catastro Inmobiliario”³¹.

Evidentemente, la propia separación de normativas supone la exigencia de que el titular catastral se desvincule de la noción de sujeto pasivo del IBI, por lo que al menos desde un punto de vista formal se rompe dicho vínculo. Sin embargo, la definición legal se inspira de un modo evidente en la configuración de tales sujetos pasivos. Así, en el IBI se establece como hecho imponible la titularidad de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie, de un derecho real de usufructo y, finalmente, de la propiedad, de modo que según la propia LRHL, la realización de un hecho imponible por el orden en que los hemos reflejado “determinará la no sujeción del inmueble a las restantes modalidades” (art. 62.2 LRHL). Por ello, serán sujetos pasivos, por ese orden y con exclusión de los demás, el concesionario, el superficiario, el usufructuario o el propietario, sea persona natural o jurídica o un ente sin personalidad jurídica que constituya un patrimonio separado susceptible de imposición *ex art. 33 LGT*³².

Pues bien, el art. 3 LCI dispone que “son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos: a) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto; b) Derecho real de superficie;

³¹ *Catastro actualidad. Boletín digital de información catastral para las Corporaciones Locales. Número especial. Diciembre de 2002. En www.catastro.minhac.es.*

³² Esta solución legal ha sido criticada por la doctrina, dado que supone olvidar la existencia de otros supuestos de dominio dividido, tales como “censos, foros, subforos, suelo y vuelo, pastos y cultivo, figuras comprendidas en el Código Civil y tradicionalmente contempladas a efectos impositivos por las antiguas Contribuciones Territoriales”. CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I. *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, *op.cit.* Pág. 78. Vid. también ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 67.

c) Derecho real de usufructo; d) Derecho de propiedad”. Además, expresamente dispone que “la constancia en el Catastro Inmobiliario de la titularidad catastral conforme a uno de los supuestos definidos en el párrafo anterior, por el orden en él establecido, excluirá la aplicación de los restantes”.

En esta conceptualización del titular catastral se separa, como se desprende de su mera lectura, de la configuración de los sujetos pasivos del IBI en el hecho de que no contempla la posible titularidad de los entes sin personalidad jurídica que pueden, sin embargo, ser sujetos pasivos del tributo, esto es, comunidades de bienes, herencias yacentes, etc. Solución calificable de curiosa, sobre todo cuando el tercer párrafo del mismo precepto contempla la inscripción como titulares catastrales de las comunidades o entidades sin personalidad, como veremos. Por lo tanto, estamos ante un simple *lapsus* del legislador, que quizás en un nuevo afán por separar el Catastro de la normativa tributaria no haya querido incluir en la definición del titular catastral una referencia a tales normas, concretamente al art. 33 LGT.

Cuestión desde luego llamativa, puesto que en el apartado 4 del mismo art. 3 LCI puede leerse que “en sus relaciones con el Catastro Inmobiliario, los titulares catastrales ostentan los derechos reconocidos en el capítulo I de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, con las especialidades previstas en la presente Ley”, lo cual supone, evidentemente, la consideración de los titulares catastrales desde la perspectiva de la Hacienda Pública, una vez más, por supuesto, por su paralelismo perfecto con los sujetos pasivos del IBI.

Por otra parte, se ha previsto un tratamiento peculiar para determinadas situaciones en las que, hasta el presente, el Catastro no reflejaba la realidad jurídica referida a la titularidad del inmueble. Así, se han regulado el tratamiento del propietario no titular catastral, por ver su derecho limitado por alguno de los derechos de disfrute reseñados; y el de los copropietarios, bien por existir supuestos de condominio, bien por tratarse de bienes gananciales.

En esta línea, se faculta al propietario que no sea titular catastral a solicitar de la Administración catastral su incorporación al Catastro, como propietario del bien en cuestión. Para ello, debe recurrirse al procedimiento de solicitud de incorporación al Catastro regulado en la propia norma y al que posteriormente haremos referencia. De igual forma, señala la LCI que “los

cónyuges en régimen de sociedad de gananciales podrán solicitar que conste en el Catastro Inmobiliario la identidad de cada uno de ellos". Si bien el precepto no lo dispone, consideramos que tal circunstancia es exclusivamente predicable de aquellos casos en los que el bien ostente la condición de ganancial, superando la vieja práctica administrativa en la que simplemente figuraba como titular catastral uno de ellos, o, en el mejor de los casos, se añadía la coletilla "y otro".

La misma situación, por otra parte, se producía habitualmente en los supuestos de cotitularidad de derechos. Al respecto, la LCI dedica su art. 3.3 a esta cuestión, disponiendo que en tales casos de pertenencia *pro indiviso* de los derechos que otorgan la titularidad catastral a diversas personas, "la titularidad catastral se atribuirá a la comunidad constituida por todas ellas, que se hará constar bajo la denominación que resulte de su identificación fiscal". Si por parte de la comunidad de que se trate no se cumpliesen las obligaciones de identificación necesarias (fundamentalmente la de aportar el NIF), "la titularidad se asignará a cualquiera de los comuneros, miembros o partícipes de la comunidad o entidad sin personalidad de que se trate".

Por lo tanto, la titularidad catastral corresponderá a la comunidad o entidad de que se trate, sin perjuicio de que, y he aquí la novedad, se faculte a los comuneros, miembros o partícipes, siempre por acuerdo unánime, a solicitar la constancia catastral de la identidad y cuota de participación de cada uno de ellos. Como puede verse, cabe entonces la existencia de titulares catastrales que no sean personas físicas ni jurídicas.

Finalmente, debe reseñarse que, en su "aproximación" a la condición de obligados tributarios, la LCI obliga a los titulares catastrales a colaborar con el Catastro, a través del suministro de "cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos para su gestión, bien sea con carácter general, bien a requerimiento de los órganos competentes", llevando aparejado el incumplimiento de tales deberes la pérdida de la presunción de certeza de los datos catastrales por dicho sujeto. Aunque en este punto la LCI no contempla otra sanción, creemos que este deber de colaboración forma parte del más amplio previsto en el art. 15 LCI, que afecta a todos los ciudadanos y entronca con lo contemplado en el art. 111 LGT, por lo que su incumplimiento será sancionable en los términos del art. 16 LCI.

5. El valor catastral

A la hora de enunciar las principales novedades introducidas por la LCI no hemos hecho mención al valor catastral. Tal circunstancia se debe a que, en realidad, esta norma no ha introducido novedades especialmente relevantes en esta materia. Así, su art. 8 se limita a definir el valor catastral como “el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario”, añadiendo que “estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones”, en la línea de lo anteriormente dispuesto por la normativa de la LRHL.

Asimismo, la ley establece unos criterios a tener en cuenta en la valoración catastral³³, remitiendo al reglamento la concreta determinación de los parámetros valorativos³⁴, y señalando simplemente que el límite del valor catastral será el valor de mercado, de modo que aquél nunca podrá superar a éste, entendido como el “precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas”³⁵, fijándose por Orden ministerial un coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase. Tal límite se excepciona en los supuestos de bienes con precio de venta limitado administrativamente, en cuyo caso será este precio el límite máximo del valor catastral, dando así entrada a una demanda reiteradamente planteada por los contribuyentes ante los Tribunales³⁶.

Puede resultar en cierto modo llamativo que un valor como el catastral, que constituirá la base imponible del IBI, y se tendrá en cuenta en la

³³ Que son los siguientes: “a) La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.

b) El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.

c) Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.

d) Las circunstancias y valores del mercado.

e) Cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine”.

³⁴ En este sentido, sigue vigente el RD 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 las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

³⁵ Definición que constituye una novedad en la normativa catastral. Cfr. IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M^a. “La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 54.

³⁶ Cfr. CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I. *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, *op.cit.* Pág. 86-87.

cuantificación de diversos tributos, como hemos reseñado, se remita en su concreción a normas reglamentarias. Sin embargo, no hemos de olvidar que el papel de la reserva de ley en el Derecho Tributario ha sido configurado de un modo muy flexible por el TC, que partiendo de su carácter relativo lo ha flexibilizado en virtud de muy diversas circunstancias, como podrían ser las de complejidad técnica, evidentemente presentes en esta cuestión, exigiendo que la ley simplemente contenga los criterios o elementos precisos para el posterior desarrollo reglamentario³⁷.

6. Los procedimientos catastrales: sistematización de la gestión catastral

Sin duda alguna, una de las grandes bondades de la LCI está en la configuración de los procedimientos de gestión catastral³⁸. Tradicionalmente se ha hablado de la gestión catastral como contrapuesta a la gestión tributaria en el IBI, reconociendo de este modo una doble realidad: por una parte tendríamos el mantenimiento y actualización del Catastro³⁹, encomendados a la Administración estatal, y por otra parte, la aplicación del impuesto, de competencia municipal. Con la separación realizada entre Catastro e IBI, tal distinción se torna menos necesaria, sin perjuicio de que la corrección terminológica aconseje, en nuestra opinión, el mantener tales denominaciones.

En este ámbito de la llamada gestión catastral, la LCI ha contemplado cinco procedimientos de acceso de datos al Catastro (declaraciones, comunicaciones, solicitudes, subsanación de discrepancias e Inspección catastral),

³⁷ Cfr., entre otras, las SS TC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 24º); 48/1988, de 22 de marzo (FJ 3º); 49/1988, de 22 de marzo (FJ 16º y 32º); 86/1989, de 11 de mayo (FJ 8º); y 147/1991, de 4 de julio (FJ 4º).

³⁸ En contra, ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. "La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles", *op.cit.* Pág. 70, donde señala que la ley regula estas cuestiones "con muy discutible rigor".

³⁹ El propio Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria delimitó el contenido de la gestión catastral señalando que abarcaría las operaciones de delimitación del suelo sujeto, identificación física de los bienes, asignación de valor catastral, delimitación de titularidades, notificación de valores, conservación y mantenimiento de los catastros, información y asistencia al administrado y elaboración del Padrón Catastral. CGCCT. *Gestión catastral y gestión tributaria en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, *op.cit.* Pág. 25 y ss. Vid. también LLOMBART BOSCH, Mª.J. "El Impuesto de Bienes Inmuebles en la Ley Reguladora de Haciendas Locales", en *Palau 14-RVHP*, nº 7/1989. Pág. 66-69.

que determinan a su vez, de ser necesaria, la valoración individual de los bienes; y cinco procedimientos de valoración colectiva, pudiendo distinguirse entre el procedimiento "ordinario" general y parcial, el simplificado, el especial y la actualización de valores catastrales. Ello justifica que estos procedimientos constituyan el núcleo fundamental de la norma, que dedica los art. 4 a 14 a su regulación, con excepción del art. 8, dedicado a los aspectos sustantivos del valor catastral, como hemos visto.

Esta importante variedad de procedimientos se regulan, por primera vez, de forma conjunta y sistemática, recogiendo en muchos casos prácticas administrativas contempladas, en el mejor de los casos, en normas de ínfimo rango, regulando *ex novo* algunos (solicitudes, fundamentalmente, y algunas comunicaciones) y, en definitiva, sistematizando de modo importante esta cuestión.

En este sentido, el art. 4 LCI dispone que "la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad", previendo al efecto los diversos procedimientos reseñados.

Este precepto contempla, con carácter general, algunas normas aplicables a todos los procedimientos en cuestión. En primer lugar, debe señalarse el carácter de procedimientos tributarios que la ley otorga a los de incorporación al Catastro, declarando al efecto la aplicabilidad, con carácter supletorio de la propia ley, de la Ley General Tributaria y la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes y de la Ley 30/1992.

Junto a dicha declaración genérica, el propio art. 4 LCI contempla algunos supuestos en los que las normas generales del Derecho Tributario son aplicables de modo directo. Así, por una parte, en el ámbito de la motivación de los actos de inclusión en el Catastro y de valoración de inmuebles, respecto de los que se señala que deben motivarse conforme al art. 13 LDGC, especificando que en los supuestos de valoración, "se motivará mediante la expresión de la ponencia de la que traiga causa y, en su caso, de los módulos básicos de suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo, zona o paraje, el valor tipo de las construcciones y de las clases de

cultivo, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles”.

Por otra parte, se prevé que la impugnación de los actos en cuestión se realizará conforme a lo previsto en la LGT, de modo que serán recurribles en vía económico-administrativa, con recurso de reposición previo de carácter potestativo y no simultaneable. Asimismo, se contempla la solución tradicionalmente aceptada en el ámbito de la gestión catastral, de no suspensión del acto recurrido, si bien ésta se flexibiliza, ya que en la nueva regulación se prevé que “excepcionalmente sea acordada la suspensión por el Tribunal Económico-Administrativo competente, cuando así lo solicite el interesado y justifique que su ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, ordenando, en su caso, la adopción de las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público y la eficacia de la resolución impugnada”.

Finalmente, entre las normas generales relativas a los procedimientos, se introduce una precisión en torno a la legitimación para los mismos, puesto que si bien se señala que “las actuaciones se entenderán con el obligado a realizar la declaración o comunicación o con quien formule la solicitud”, y se concreta que las actuaciones se realizarán, en general, con quien ostente la condición de titular catastral, se señala que “siempre que la descripción catastral del inmueble pudiera resultar afectada por la resolución que se adopte, se comunicará la tramitación del procedimiento al propietario del inmueble que figure inscrito”.

Esta previsión de realizar las notificaciones al titular catastral responde a una propuesta de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, en el sentido de que “la notificación de nuevos valores catastrales revisados se practicará al titular que figure inscrito en el Catastro, siempre que aquel difiera del sujeto pasivo del ejercicio en que se notifica. Se pretende evitar problemas de firmeza del acto notificado, muy comunes con la legislación vigente en los casos de transmisiones de inmuebles en el segundo semestre del ejercicio inmediatamente anterior al que deben cobrar vigencia los nuevos valores catastrales”⁴⁰.

⁴⁰ Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, *op.cit.* Pág. 74.

6.1. Los procedimientos de inclusión de datos en el Catastro

Entre las vías para la inclusión de datos en el Catastro, el art. 5 LCI contempla las tres primeras modalidades. Se trata, podríamos decir, de supuestos en los que la iniciación del procedimiento no depende de la Administración catastral, sino que su actuación deriva de la previa iniciativa de un particular o de otra Administración, a través de declaración, comunicación o solicitud. En cualquiera de los tres supuestos, la LCI prevé la aplicación del mismo régimen de notificaciones contemplado con carácter general en la LGT, disponiendo que la eficacia de la incorporación al Catastro se producirá “el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen”, resolviendo así los problemas de determinación apreciados en la normativa anterior por la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales⁴¹.

Con carácter general, dispone el precepto que procederá la realización de declaraciones o comunicaciones en los casos en que se produzca alguna de las circunstancias que generan la necesidad de un alta, baja o variación de los datos catastrales. En este sentido, la norma prevé como supuestos determinantes los cambios de titularidad, las modificaciones de lindes, los cambios de aprovechamientos, la realización de construcciones, la constitución de derechos que supongan alteraciones de titularidad catastral (concesiones administrativas, superficie o usufructo), etc⁴².

⁴¹ Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, *op.cit.* Pág. 81.

⁴² Concretamente, el art. 5.4 LCI dispone que serán objeto de declaración o comunicación “los siguientes hechos, actos o negocios:

a) La realización de nuevas construcciones y la ampliación, rehabilitación, demolición o derribo de las ya existentes, ya sea parcial o total. No se considerarán tales las obras o reparaciones que tengan por objeto la mera conservación y mantenimiento de los edificios, y las que afecten tan sólo a características ornamentales o decorativas.

b) La modificación de uso o destino y los cambios de clase de cultivo o aprovechamiento.

c) La segregación, división, agregación y agrupación de los bienes inmuebles.

d) La adquisición de la propiedad por cualquier título, así como su consolidación.

e) La constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos reales de usufructo y de superficie.

f) Las variaciones en la composición interna o en la cuota de participación de las comunidades o entidades sin personalidad a que se refiere el apartado 3 del artículo 3 de esta Ley, siempre que la respectiva entidad se haya acogido previamente a lo dispuesto en el mismo”.

En primer lugar, **las declaraciones**, definidas por la ley como los “documentos por los que se manifiesta o reconoce ante el Catastro Inmobiliario que se han producido las circunstancias determinantes de un alta, baja o modificación de la descripción catastral de los inmuebles”. Declaraciones a las que el párrafo 3 del mismo art. 5 LCI (junto con las comunicaciones) otorga la presunción de certeza contemplada en el art. 116 LGT para todas las declaraciones tributarias, de cuya naturaleza participan. En cuanto a tales declaraciones, se deja en manos del Ministerio de Hacienda la decisión sobre forma, plazos, modelos y condiciones, existiendo en la actualidad seis modelos diferentes, según las alteraciones que deban hacerse constar en el Catastro⁴³.

El deber de declarar recae sobre el titular catastral, manifestándose tal obligación como una manifestación más del deber de colaboración con el Catastro asentado con carácter general. Sin embargo, esta obligación cederá en los supuestos en que procedan las comunicaciones o las solicitudes, de modo que puede afirmarse el carácter subsidiario de la declaración respecto de estos otros procedimientos.

Las comunicaciones son el instrumento a través del cual se manifiestan los deberes de colaboración de otras Administraciones con el Catastro, de modo que esos otros sujetos ponen en conocimiento de la Administración catastral la producción de alguna de las circunstancias que exigen modi-

⁴³ Así, el MODELO 901, declaración de alteración de titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana, a utilizar en los supuestos de adquisición de un bien inmueble de naturaleza urbana o constitución de un derecho real de superficie o usufructo o de una concesión administrativa sobre los mismos. El MODELO 902, para declarar alteraciones de bienes inmuebles de naturaleza urbana, en los supuestos de nueva construcción, ampliación, rehabilitación, reforma, demolición o derribo total o parcial, agregación, agrupación, segregación o división de fincas y división horizontal. El MODELO 902-S, de declaración simplificada de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana, válido en los supuestos de nueva construcción, ampliación, rehabilitación, reforma, demolición o derribo total o parcial de viviendas unifamiliares, modificación de uso o destino y modificación de naturaleza urbana o rústica. El MODELO 903, de declaración de alteración de titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza rústica, a utilizar en la adquisición de un bien inmueble de naturaleza rústica o en la constitución de un derecho real de superficie o usufructo o de una concesión administrativa sobre los mismos. El MODELO 904, para alteraciones de bienes inmuebles de naturaleza rústica sin modificación de linderos, a usar en los casos de cambio de cultivo o aprovechamiento, nueva construcción, ampliación o demolición y cambio de uso de construcciones de naturaleza rústica. Finalmente, el MODELO 905, relativo a las alteraciones de inmuebles rústicos que suponen cambio de linderos: agregación, agrupación, segregación o división los mismos.

ficaciones, altas o bajas en el Catastro, exonerando en tal caso a los particulares del deber de declaración. En concreto, la LCI prevé tres supuestos de comunicaciones.

En primer término, los Notarios y Registradores de la Propiedad, deben comunicar al Catastro, en los términos de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de MFAOS, información relativa los documentos por ellos autorizados o inscritos en el mes anterior de los que se deriven alteraciones catastrales de cualquier orden, previsión ya contenida en el art. 55 de la Ley 13/1996, y que exige la aportación y constancia documental de la referencia catastral del inmueble afectado.

En segundo lugar, se prevé que los Ayuntamientos que así lo deseen puedan aprobar una Ordenanza fiscal a través de la que se obliguen a comunicar al Catastro “los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal”. De esta forma se satisface una recomendación de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, que sugirió el “posibilitar a los Ayuntamientos para que puedan acogerse a un procedimiento de declaración supletoria, por virtud de la cual, actuarían como mandatarios legales del sujeto pasivo en la obligación de declarar las alteraciones físicas y económicas ante el Catastro, lo que eximiría a aquél de la obligación de presentar la correspondiente declaración respecto de aquellas alteraciones que consten en licencia, autorización o resolución municipal”⁴⁴. Sobre esta cuestión, ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS señala que “parece prevalecer aquí la consideración de la autonomía municipal sobre las exigencias de coordinación interadministrativa y de facilitación al ciudadano del cumplimiento de las tareas o cargas administrativas”⁴⁵, lo que parece apuntar por una propuesta de convertir en obligatoria para los municipios tal solución.

Por último, se establece la obligación de comunicación a cargo de las administraciones actuantes en concentraciones parcelarias, deslindes administrativos, expropiación forzosa y parcelamiento y gestión urbanísticos.

⁴⁴ Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, *op.cit.* Pág. 81.

⁴⁵ ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 70.

Finalmente, **las solicitudes** se contemplan como el mecanismo a través del cual dar acceso al Catastro a aquellos datos que, sin ser imprescindibles, la propia LCI permite su constancia catastral. Nos referimos a los supuestos de solicitud de baja por parte del titular catastral no propietario que haya cesado en el derecho que le atribuía tal condición, de incorporación del propietario no titular catastral o de incorporación de cotitularidades (copropietarios, copartícipes o cónyuges), en los términos que hemos señalado.

Los otros procedimientos típicos de incorporación de datos al Catastro, contemplados en los art. 6 y 7 LCI, respectivamente, son el de subsanación de discrepancias y la inspección. En ambos supuestos, a diferencia de los hasta aquí analizados, estamos ante actuaciones iniciadas de oficio por la propia Administración Catastral en el cumplimiento de su obligación de mantenimiento del Catastro.

El **procedimiento de subsanación de discrepancias** lo iniciará el órgano competente, bien por propia iniciativa, bien por orden superior, cuando conste a la Administración la discordancia entre la descripción catastral y la realidad, siempre que esta discrepancia no se deba al incumplimiento de las obligaciones de declarar o comunicar. El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará a los interesados, a los que se les concederá un plazo de quince días para formular las alegaciones que consideren oportunas. El acto por el que se subsanen las discrepancias debe notificarse al interesado en los términos previstos en la LGT, y tendrá efectos del día siguiente al de adopción del acuerdo.

En la regulación del procedimiento de subsanación de discrepancias se introduce una previsión en cierta medida novedosa en el ámbito tributario, ya que la LCI determina que si el procedimiento no se resuelve en el plazo de seis meses fijado al efecto, se entenderá caducado el expediente y procederá el archivo de las actuaciones.

Evidentemente, la discrepancia entre el Catastro y la realidad inmobiliaria puede ser de carácter general o al menos afectar a un gran número de fincas catastrales cuando se derive de circunstancias como los cambios de los identificadores postales o la cartografía o cualquier otra circunstancia de similar naturaleza legalmente prevista. En tales casos, el art. 6.2 LCI dispone que "podrá rectificarse de oficio la información obrante en el Catastro", lo cual debe interpretarse, en nuestra opinión, como una excepción

a la aplicación del procedimiento de subsanación de discrepancias, de modo que estas se resuelvan sin todos los trámites reseñados anteriormente.

La última vía para la incorporación de datos al Catastro es la **Inspección catastral**, regulada en el art. 7 LCI, cuyas actuaciones pueden ser “de comprobación y de investigación de los hechos, actos, negocios y demás circunstancias relativas a los bienes inmuebles susceptibles de originar una incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario, así como de obtención de información, de valoración y de informe y asesoramiento”. Evidentemente, dado el carácter tributario de los procedimientos catastrales, la inspección catastral coincidirá en buena parte de sus actuaciones con las propias de la inspección de los tributos. De hecho, el precepto regulador de la misma nos vuelve a reiterar dicho carácter tributario y remite a la normativa general en dicho ámbito, declarándola de aplicación supletoria. Asimismo, también la documentación de las actuaciones inspectoras, cuya regulación se remite a una Orden Ministerial, aparece contemplada en los mismos términos que la inspección tributaria en la LGT y el RGIT, de modo que “las actuaciones de la inspección catastral se documentarán en diligencias, comunicaciones, actas e informes”.

El objeto de las actuaciones de inspección catastral, sometida a los planes de inspección aprobados por la Dirección General del Catastro y que pueden contemplar la colaboración –a través de labores de inspección conjunta– con los entes locales que gestionen el IBI, se orientará, fundamentalmente, a la comprobación e investigación del adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes fijados por la normativa reguladora del Catastro, especialmente en lo relativo a las obligaciones de declarar y comunicar. Ello supone que si la Inspección catastral descubre hechos, actos o negocios que debieron haber sido objeto de declaración y comunicación y no lo han sido o lo han sido de modo incompleto o inexacto, la eficacia del acto de inclusión en el Catastro se retrotrae al día siguiente a aquel en el que se produjo tal circunstancia, coincidiendo por otra parte con lo que ocurriría si la misma hubiese sido declarada o comunicada, y sin perjuicio de la iniciación de un procedimiento sancionador.

6.2. Los procedimientos de valoración. La fijación del valor catastral

La fijación de valores catastrales se muestra como la labor técnicamente más compleja de las diversas actuaciones que integran la gestión catastral.

Evidentemente, el mantenimiento de una base de datos de inmuebles con expresa mención de unos valores limitados por el valor de mercado, es una actuación que se ve conectada con las constantes vicisitudes que el mercado inmobiliario padece. Esta dinámica de las valoraciones es la que explica la diversidad de métodos valorativos y de procedimientos concretos que la LCI ha previsto y que, en líneas generales, coinciden con los existentes en la normativa anterior, si bien se han sistematizado y se ha cambiado la terminología, sustituyéndose la difusa diferencia entre fijación, revisión y modificación de valores catastrales propia de la terminología anterior por la de valoración colectiva, que abarca las diversas posibilidades de valoración bajo un único ropaje, si bien con diversas especialidades procedimentales, aunque “el procedimiento va a ser prácticamente el mismo en los tres supuestos”⁴⁶.

6.2.1. Las ponencias de valores

En la valoración catastral puede decirse que, sin ningún género de duda, el elemento central lo constituyen las llamadas ponencias de valores, en torno a las que giran prácticamente todos los procedimientos valorativos y que, como hemos señalado, son precisas incluso como elemento de motivación de los actos de valoración, constituyendo “la primera fase de tasación colectiva, dentro del procedimiento de delimitación del valor catastral”⁴⁷.

Las ponencias de valores se pueden definir como documentos, elaborados por la Dirección General del Catastro, de modo directo o a través de convenios de colaboración con otras Administraciones públicas, en los que se contienen los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos necesarios para la valoración de los inmuebles, siempre dentro de las directrices fijadas para la coordinación de valores. De hecho, la norma 22 del anexo al RD 1020/1993 las define como “los documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refieran”⁴⁸.

⁴⁶ AGUADO FERNÁNDEZ, D. “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario”, *op.cit.* Pág. 19.

⁴⁷ GARCÍA NOVOA, C. “Las garantías del contribuyente ante la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Impuestos*, 1992/I. Pág. 134.

⁴⁸ La misma definición se contiene en la norma 7 de la OM de 28 de diciembre de 1989.

Su ámbito territorial natural es el municipal, salvo en los supuestos en que las circunstancias territoriales, económicas o administrativas determinen una extensión mayor. Asimismo, las ponencias pueden contener “los elementos y criterios necesarios para la valoración de los bienes inmuebles que, por modificación de planeamiento, adquieran la clase a que se refiere dicha ponencia con posterioridad a su aprobación, a cuyo efecto establecerán las bandas de valores que, en función de tipologías, usos, aprovechamientos urbanísticos y grados de desarrollo del planeamiento y convenientemente coordinados con los del resto del municipio, puedan asignarse a los bienes inmuebles afectados”

La LCI prevé la existencia de tres clases de ponencias de valores: totales, parciales y especiales. Las ponencias totales son aquellas que se extienden a la totalidad de los inmuebles de una misma clase, dentro de su ámbito territorial. Serán parciales cuando se circunscriban a los inmuebles de una misma clase o zona. Finalmente, las especiales son las referidas a uno o varios inmuebles de características especiales.

En cuanto a su procedimiento, las ponencias de valores totales y parciales exigen, con carácter previo a su aprobación, la emisión de un informe por el Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, en los términos del art. 83 de la Ley 30/1992, esto es, un informe facultativo y no vinculante a emitir en el plazo de diez días y cuya no emisión no paraliza el procedimiento⁴⁹. La finalidad de dicha norma no es otra que “subsana los errores habituales que se detectan tanto en el Catastro como en el Padrón Municipal de Bienes Inmuebles por falta, precisamente, de coordinación y canalizar la expresión de las discrepancias por parte de los Ayuntamientos respecto de las operaciones [...] efectuadas por el Catastro”⁵⁰.

Una vez aprobadas, los acuerdos de aprobación se publicarán por edictos en el BOP correspondiente⁵¹ (las ponencias especiales se publicarán

⁴⁹ Cfr. VARONA ALABERN, J.E. *El valor catastral: su gestión e impugnación. Análisis jurídico de la gestión catastral y de la gestión tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. 2ª edic., op.cit. Pág. 194.

⁵⁰ MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales*, op.cit. Pág. 173.

⁵¹ Habrá que entender que dicho Boletín será el DO de la CA si ésta es uniprovincial. Cfr. GONZÁLEZ MÉNDEZ, A.P. “El Catastro. Procedimiento para su elaboración”, op.cit. Pág. 693. También MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. “El nuevo Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, op.cit. Pág. 367 y *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales*, op.cit. Pág.

en el BOE o en el BOP, según su ámbito territorial exceda o no de una provincia), indicando el lugar y el plazo de exposición al público de las mismas. La publicación se realizará, para las ponencias totales, en el primer semestre del año en que se aprueben, mientras que las parciales y especiales se deberán publicar antes del uno de octubre. Este régimen de publicidad ha sido tradicionalmente bien valorado por la doctrina, ya que satisface las necesidades de los Ayuntamientos (de cara a prever la recaudación del ejercicio siguiente con tiempo suficiente) y de los particulares (que disponen de tiempo para actuar de modo oportuno antes de que sean aplicables los valores)⁵². Sin embargo, presenta también un flanco débil, cual es el de no parecer “garantía suficiente para un ciudadano ordinario, del cual no se puede esperar [...] la diligencia de acudir a revisar las ponencias”⁵³.

Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa, sin que la interposición del recurso suponga la suspensión de la ejecutividad de la misma, lo que parece apoyar su consideración como actos administrativos de naturaleza tributaria⁵⁴ y no como normas reglamentarias, como podría avalar su eficacia mediante publicación sin necesidad de notificación, cuestión que es importante, “pues de considerarse tales ponencias como meros actos administrativos generales, se veda la posibilidad de entablar recurso indirecto contra ellas (art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), una vez publicadas y no directamente impugnadas, al ser notificados los valores catastrales”⁵⁵.

174; y RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURÍA, S. *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, op.cit. Pág. 284.

⁵² Cfr. MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. “El nuevo Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, op.cit. Pág. 367 y *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los Valores Catastrales*, op.cit. Pág. 174 y RUBIO DE URQUÍA, J.I. y ARNAL SURÍA, S. *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, op.cit. Pág. 283.

⁵³ MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. “El nuevo Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, op.cit. Pág. 367. A ello añade, opinión que suscribimos sin reservas, que tal vez “debería haberse elevado a rango legal la previsión de que los anuncios se publiquen también en los diarios de mayor difusión de la provincia o Comunidad”.

⁵⁴ No cabe olvidar que estamos ante “actos administrativos generales y definitivos”, como señala VARONA ALABERN, J.E. *El valor catastral: su gestión e impugnación*. Aranzadi. Pamplona. 1995. Pág. 191. Esta conclusión se encuentra avalada por los razonamientos previos del autor (Pág. 177-190), con los que estamos sustancialmente de acuerdo.

⁵⁵ ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, op.cit. Pág. 69.

6.2.2. Los procedimientos de valoración

Las diversas circunstancias posibles han supuesto que la LCI contemple una gran diversidad de procedimientos valorativos, pudiendo señalarse dos grandes modalidades, como son las relativas a la valoración y a la actualización de valores. Los procedimientos de valoración admiten, a su vez, una subclasificación, de modo que cabe hablar de procedimientos de valoración colectiva e individualizados. Además, los procedimientos de valoración colectiva pueden ser de carácter general, parcial y simplificado. A todos ellos, además, debe sumarse la previsión de valoración de los inmuebles de características especiales.

Los **procedimientos de valoración colectiva** se iniciarán bien de oficio por la Dirección General del Catastro, bien a iniciativa del Ayuntamiento correspondiente, “cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias” (art. 10.2 LCI). Constituye una novedad importante el otorgar la iniciativa también al Ayuntamiento, que como conocedor más directo de la realidad inmobiliaria y directamente afectado por los desfases valorativos tiene sin duda un interés directo y claro en la correcta valoración catastral.

Estos procedimientos de valoración colectiva, como hemos dicho, pueden ser generales, parciales y simplificados. Será un procedimiento de valoración colectiva general cuando tome como base una ponencia de valores total; mientras que será parcial cuando la ponencia de valores tenga igual carácter. El procedimiento simplificado no requerirá la aprobación de una nueva ponencia de valores y se dará en los casos y formas previstas en la propia normativa y a los que nos referiremos posteriormente.

El procedimiento de valoración colectiva general requerirá respetar las directrices de la coordinación nacional de valores y, temporalmente, está vedada su utilización en los cinco primeros años de vigencia de los valores catastrales derivados de un anterior procedimiento de idéntica naturaleza, siendo por el contrario obligatorio acometer un nuevo proceso valorativo una vez transcurridos diez años desde el anterior. En este punto existe una novedad en el tenor de la LCI que incide una vez más sobre la periodicidad

de las anteriormente denominadas "revisiones catastrales", cuyos plazos se habían ido ampliando paulatinamente. En la actualidad la ley ya no dice que se revisarán transcurridos diez años (límite al que ya había llegado la normativa anterior), sino que "se realizará, en todo caso, a partir de los diez años". Evidentemente, no es lo mismo que la revisión se realice "a partir de" los diez años que "a" los diez años, dejando con ello una vía abierta a que la Administración catastral decida, probablemente con criterios de oportunidad, sobre la conveniencia de nuevas valoraciones colectivas⁵⁶. Por su parte, el procedimiento de valoración colectiva parcial no presenta el mismo grado de exigencias, ya que no existen límites temporales y simplemente se exige que garantice "la coordinación de los nuevos valores catastrales con los del resto de los inmuebles del municipio".

Estos procedimientos de valoración colectiva general y parcial se iniciarán con la aprobación de la ponencia de valores, en los términos que hemos reseñado, y concluirán con la asignación, en consonancia con los criterios de la misma, de un valor catastral individualizado para cada finca catastral; valor catastral que se notificará individualmente a los titulares catastrales conforme a la normativa de la LCI y, por remisión, del art. 105 §§ 4 y 5 LGT, sin perjuicio de que puedan colaborar en la notificación las Corporaciones locales u otras entidades o Administraciones públicas. En este sentido, la LCI regula los medios de notificación y la imposibilidad de realizarla, remitiendo a la LGT en cuanto al lugar y al rechazo de la notificación⁵⁷. De tal forma, se contempla que la notificación se practique "por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción, así como de la fecha, la identidad de quien la recibe y el contenido del acto notificado, incorporándose al expediente la acreditación de la notificación efectuada". En caso de imposibilidad de notificar individualmente el valor catastral, por causas no imputables a la Administración, y tras haberlo intentado dos veces, se procederá a la publicación por edictos en el Ayuntamiento y en la Gerencia

⁵⁶ Discrepamos de ÁLVAREZ VILLAZÓN, quien interpreta la norma en el sentido de que obliga a que se realice una nueva valoración, "como máximo, cada diez años". ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C. "La modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", *op.cit.* Pág. 26.

⁵⁷ De este modo, la notificación debe practicarse en el domicilio o lugar señalado por el interesado a tal fin. Si no fuese posible, en cualquier lugar adecuado a tal finalidad; siendo posible la entrega de la notificación a cualquier persona que se encuentre en el domicilio y que haga constar su identidad, si no estuviese presente el interesado. Por otra parte, el rechazo de la notificación hará que la misma se tenga por realizada a todos los efectos legales.

Territorial del Catastro correspondiente de la lista de titulares catastrales con notificaciones pendientes a efectos de su citación por comparecencia, previo anuncio en el BOE, DOCA o BOP correspondiente, dando un plazo de diez días para la comparecencia, tras el cual, si el sujeto no comparece, la notificación se entiende producida desde el día siguiente a la finalización de dicho plazo.

Por último, con relación a los procedimientos de valoración colectiva general y parcial, la LCI determina el régimen de efectividad de los actos y la recurribilidad de los mismos. En cuanto a la primera cuestión, se señala, con carácter general, que los acuerdos serán efectivos el día uno de enero del año siguiente a aquel en el que se produzca la notificación, contemplando una norma especial para aquellos casos en los que se produzca un cambio de naturaleza del suelo y la ponencia contenga los criterios necesarios para la valoración en tales casos, que hemos señalado podían prever, en los que la eficacia del nuevo valor se producirá el uno de enero del año siguiente a aquel en el que se produjeron esas circunstancias, con independencia del momento en que se produzca la notificación del nuevo valor.

Los valores catastrales asignados serán recurribles en vía económico-administrativa, siendo potestativo el previo recurso de reposición, sin que la interposición del recurso suspenda la ejecutividad del mismo. A tales efectos, la LCI contempla una ampliación del plazo para la interposición de ambos recursos, que será de un mes, en lugar de los quince días habituales en estos recursos. Ampliación que hace, a nuestro juicio con buen criterio, coincidir este plazo con el previsto por el art. 14 LRHL para la interposición del recurso de reposición propio de los actos tributarios de los entes locales allí regulado.

El segundo gran tipo de procedimiento, el denominado de **valoración colectiva simplificado**, procederá en los casos previstos en el art. 12 LCI, sin requerir, como hemos puesto de relieve, la aprobación de una nueva ponencia de valores. Estamos ante un procedimiento más sencillo y que responde a la finalidad de adaptar el Catastro a los cambios que se puedan producir, de un modo más flexible que los procedimientos ordinarios, flexibilidad alcanzada en mayor grado que en la normativa anterior, en el que las llamadas modificaciones de valores catastrales se convertían en muchos casos en "revisiones" a pequeña escala. Además, se produce un importante avance, ya que "la novedad está en la determinación concreta del inicio y final

del procedimiento"⁵⁸, con lo que ello supone de mayores garantías de seguridad jurídica para los ciudadanos. En este sentido el procedimiento se iniciará por publicación edictal en el BOP del acuerdo de iniciación, y se ajustará a unas precisas reglas de valoración en función de cual sea el cambio urbanístico que se produce.

Así, en primer lugar, si existiera "una modificación de planeamiento que varíe el aprovechamiento urbanístico de los bienes inmuebles, manteniendo los usos anteriormente fijados", siempre que el valor recogido para esos usos en la ponencia de valores vigente refleje el de mercado, "se determinarán los nuevos valores catastrales de las fincas afectadas conforme a los parámetros urbanísticos mencionados". En segundo lugar, cabe la posibilidad de que la modificación del planeamiento varíe el uso de los inmuebles, en cuyo caso la valoración tomará "como valor del suelo el que corresponda a su ubicación, que en todo caso deberá estar comprendido entre el máximo y el mínimo de los previstos para el uso de que se trate en el polígono de valoración en el que se hallen enclavados tales bienes según la ponencia vigente". Por último, en los casos en que el planeamiento urbanístico determine cambios en la naturaleza del suelo por incluirlo en ámbitos delimitados, la valoración, mientras no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la edificabilidad a materializar en cada una de las parcelas afectadas, podrá realizarse de forma objetiva a través de los módulos establecidos por el Ministerio de Hacienda a través de Orden Ministerial. Estamos ante otro ejemplo de las valoraciones objetivas, cada vez más defendidas por algunos sectores doctrinales, pero que a nuestro juicio sólo deben aplicarse en supuestos como el presente, donde la determinación concreta del valor con parámetros de mercado resulta inviable por diversas razones.

En cuanto al procedimiento, deben reseñarse dos cuestiones previstas por la LCI, relativas a la efectividad de los nuevos valores y a la duración del procedimiento. Así, en primer término, se señala que los nuevos valores, que se notificarán conforme a lo dispuesto en la LGT, serán efectivos el uno de enero del año siguiente a aquel en que se hayan producido las modificaciones del planeamiento que los originan, con independencia del momento de iniciación del procedimiento y de la notificación de la resolución. En cuanto

⁵⁸ AGUADO FERNÁNDEZ, D. "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva ley del Catastro Inmobiliario", *op.cit.* Pág. 19.

a la duración del procedimiento, la ley contempla un plazo máximo de seis meses, desde la fecha de publicación del acuerdo de inicio. Si no se terminase en dicho plazo, exclusivamente para los bienes a los que afecte dicha falta de resolución, se producirá la caducidad del expediente, que lógicamente no se extenderá a los bienes para los que sí se haya fijado y notificado el nuevo valor catastral. La LCI guarda silencio sobre la recurribilidad de tales actos, “aunque parece de aplicación lo previsto para los procedimientos de valoración colectiva general y parcial”⁵⁹.

En tercer lugar, debemos referirnos brevemente al **procedimiento de determinación del valor catastral de los inmuebles de características especiales**, cuya única peculiaridad consiste en la exigencia de una ponencia de valores especial, en los términos que hemos reseñado, aplicándose en los demás aspectos la normativa de los procedimientos de valoración colectiva general y parcial previstos en la LCI.

La cuarta posibilidad de valoración es la constituida por el **procedimiento de valoración individual**, aplicable en los casos de declaraciones, comunicaciones, solicitudes, subsanación de discrepancias e inspección. Lógicamente, la inclusión de un inmueble o una modificación de los datos del mismo exigirá una valoración *ex novo* o un cambio de la existente. En dicho caso, el art. 10.4 LCI dispone que se aplicará la ponencia de valores vigente en el municipio en el primer período de vigencia de la modificación que origina el procedimiento de incorporación al Catastro, y si ello no fuera posible, a través de los módulos establecidos para el procedimiento de valoración colectiva simplificada.

La última vía de valoración es el denominado procedimiento de **actualización de valores catastrales**. Se trata del procedimiento más sencillo, cuya única finalidad real es responder a la dinámica del mercado inmobiliario, para lo cual el legislador ha previsto en el art. 14 LCI la posibilidad de aplicación a los valores catastrales de coeficientes aprobados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Superando las dudas generadas por la legislación anterior, se admite la posibilidad de que los coeficientes sean diversos, tanto para las distintas clases de bienes, como para los grupos de municipios que el legislador determine en función de la dinámica inmobiliaria.

⁵⁹ ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. “La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles”, *op.cit.* Pág. 71.

7. Conclusiones

Sin perjuicio de la existencia de otras normas contempladas por la LCI y en cuyo análisis no hemos entrado, tales como las relativas al deber de colaboración, al régimen sancionador y a las importantes previsiones de derecho transitorio, no podemos concluir este trabajo sin hacer siquiera algunas reflexiones al hilo de lo que la Ley 48/2002 significa en el ordenamiento jurídico-tributario español.

En primer lugar, creemos que la separación operada entre la normativa del Catastro y la del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y más genéricamente la relativa a las Haciendas Locales, debe valorarse de un modo altamente positivo. Estamos ante una norma que reconoce la importancia del Catastro como instituto incidente en los diversos niveles de Hacienda e incluso en el ámbito extratributario y, por ello, regula el Catastro desvinculándolo de cualquier otra figura o institución. Esta solución, por otra parte, responde a las exigencias formuladas por la doctrina y, de modo particular, por el Tribunal Constitucional, en el sentido de vincular el Catastro con la noción de Hacienda General.

Sin embargo, esta separación es más formal que sustancial, en la medida en que el Catastro sigue concibiéndose como un instrumento pensado por y para la gestión del IBI, de modo que sólo a través de esta vía se explica la regulación de los titulares catastrales, en absoluto paralelismo con los sujetos pasivos de tal impuesto, o algunas normas sobre la clasificación de los inmuebles, de modo muy notorio en la creación de los denominados inmuebles de características especiales.

En la regulación material de los diversos aspectos referidos al Catastro puede observarse una clara apuesta del legislador por mantener lo referido a esta materia dentro del ámbito tributario, remitiéndose a la LGT en muchos aspectos y reiterando el carácter tributario de los procedimientos y previendo la aplicación de la LDGC a los titulares catastrales. Puede dar la impresión de que el legislador teme que la regulación del Catastro al margen de impuesto alguno suponga una especie de cambio de naturaleza y una aproximación a otros sectores del Derecho, señaladamente al Derecho Administrativo, de modo que se reitera la subsidiariedad de la Ley 30/1992.

Un aspecto de la LCI que también debe valorarse positivamente es el gran avance sistematizador que ha supuesto. La normativa catastral se ha

caracterizado en España por su dispersión en un buen número de normas de los más diversos rangos, y la LCI ha venido a suponer una reordenación terminológica importante y una regulación sistemática y ordenada de las principales cuestiones. Proceso sistematizador que aún no ha concluido, puesto que la DF 2ª LCI ha autorizado al Gobierno para elaborar un Texto Refundido de disposiciones vigentes reguladoras del Catastro Inmobiliario que termine de avanzar en esta dirección. Texto Refundido cuyo proyecto ha sido presentado por la Secretaría de Estado de Hacienda en abril del presente año y de cuya aprobación definitiva somos defensores.

Otro punto importante, también de juicio favorable, es la reordenación de los procedimientos. Si bien en una primera aproximación puede parecer que es una materia un tanto caótica y asistemática, creemos que realmente se ha reducido la complejidad existente anteriormente y, sobre todo en el ámbito de la valoración, se han eliminado muchas de las cuestiones que hacían de los procedimientos catastrales los más complejos de entre todos los utilizados por la Administración Tributaria.

En definitiva, creemos que la LCI ha constituido un paso importante hacia la ordenación y mantenimiento de un registro inmobiliario y de valoraciones, desvinculado de los diversos tributos y que tal vez pueda constituir el primer paso hacia una ley única de valoraciones en el ámbito tributario, tan demandada por ciertos sectores doctrinales.