



2 2008

ΑΛΕΤΗΙΩ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929



αΛΕΘΕΙΑ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

Número 2- 2008

SUMARIO

DOCTRINA

Págs.

- 1-19 **El Catastro en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía**
María Dolores Chica Palomo y Manuel-G. Alcázar Molina
- 20-44 [O processo histórico constituinte do vintenário da Carta de 88](#)
Bruno J.R. Boaventura
- 45-60 [O Direito à Verdade na Corte Interamericana de Direitos Humanos e no Brasil](#)
Tahinah Albuquerque Martins

JURISPRUDENCIA

Págs.

- 61-67 [Vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, aun debiéndose a defectos estructurales del sistema judicial o a la carga de trabajo soportada por el órgano judicial \(STC 93/2008, de 21 de junio\)](#)
José Luis Martín Moreno
- 68-80 [violación del derecho a la intimidad domiciliaria y al libre desarrollo de la personalidad en el domicilio producida por ruido de aviones \(Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008\)](#)
José Luis Martín Moreno

**El Catastro en el marco del
nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía**

RESUMEN: La formación, mantenimiento y gestión del Catastro es una competencia exclusiva del Estado, tal y como se establece en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Sin embargo, la reforma realizada en los Estatutos de Autonomía de Valencia, de Cataluña, de Andalucía y de Aragón ha puesto de manifiesto la petición de una mayor competencia autonómica en la materia de gestión catastral. En este trabajo intentamos clarificar si este reclamo de las Comunidades Autónomas es conforme a derecho. Para ello, analizaremos los diferentes Estatutos de Autonomía a la luz de la Constitución Española de 1978, pero centrándonos, por cuestiones territoriales, en el Estatuto de Andalucía.

ABSTRACT: The Cadastre formation, maintenance and management is an exclusive competence of Spanish central government (as it is established in the law of real-estate Cadaster –RDL 1/2004, of March 5-, article 4). Nevertheless, the reform realized in the Autonomous Communities Statutes (v. Valencia, Catalonia, Andalusia and Aragon...) introduce some significant changes related to the power distribution on the Cadastre competences in Spain. We will analyze the News Statutes in the light of the Spanish Constitution of 1978, but centring, for territorial questions, on the Statute of Andalusia.

PALABRAS CLAVE: Gestión catastral, competencias. Estatutos de las Comunidades Autónomas.

KEY WORDS: cadastral register; management. Cadastre competentes; Autonomous Communities Statutes.

CDU: 342. Derecho Constitucional. Derecho Público

**EL CATASTRO EN EL MARCO DEL NUEVO
ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA**

María Dolores Chica Palomo

Manuel-G. Alcázar Molina

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO NORMATIVO ACTUAL. 3. COMPETENCIAS EN MATERIA CATASTRAL 3.1. COMPETENCIA ESTATAL SOBRE EL CATASTRO. 3.2. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN TAREAS DE GESTIÓN CATASTRAL. 4. CONCLUSIÓN FINAL



Plano de la oficina virtual del Catastro

1. INTRODUCCIÓN

EL objetivo principal de este trabajo es poner de relieve en qué medida puede resultar afectada la Institución del Catastro tras la actual vorágine de reforma de los distintos Estatutos de Autonomía, los cuales incorporan en su articulado, de forma expresa, referencias a dicha Institución.

El Catastro es necesario para todas aquellas actividades, hechos o negocios en los que el territorio es el fundamento de su actuación. Es una gran infraestructura de información territorial, disponible para todas las Administraciones Públicas, fedatarios, empresas y

ciudadanos, puesta al servicio de los principios de generalidad y de justicia tributaria. Principios que la Constitución Española recoge en el artículo 31 apartado 1º.

El Catastro es un registro administrativo, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, un catálogo de la riqueza nacional en el que se identifican los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales mediante su descripción o expresión gráfica, su evaluación o estimación económica y la titularidad catastral. Además el Catastro tiene una finalidad múltiple: fiscal, económica, administrativa, social y civil¹.

A lo largo de la historia se ha puesto de manifiesto que la Institución Catastral ha sido uno de los principales objetivos de la mayor parte de los sistemas políticos. Hoy está consolidado como un instrumento indispensable para la gestión del territorio.

En relación al origen del Catastro, debemos distinguir por un lado el término o vocablo y por otro la Institución en sí. En cuanto al primero, éste procede del vocablo latino *Capistratum*, que significa cabida, capacidad. En la Edad Media se llamaban *Capistrata* los registros públicos en los que se constataban las declaraciones de los propietarios, de donde por corrupción se formó la voz Catastra, perdurando casi inalterable hasta nuestros días².

Los orígenes de los primeros catastros rústicos, considerados como unos inventarios de bienes inmuebles, los encontramos, según el historiador HERÓDOTO en el antiguo Egipto. Decía este autor que «el rey distribuyó la tierra entre los egipcios, dando a cada uno un lote igual, en forma de cuadrado. Partiendo de esta distribución, estableció las rentas, ordenando que se pagase un tributo anual. Si el río se llevaba parte del lote de alguien, debía éste acudir al rey, e indicarle lo que había pasado; el rey enviaba gentes para examinar y medir en cuanto había disminuido el terreno, para que en adelante pagase en proporción el tributo fijado»³.

¹ Cfr. MIRANDA HITTA, J., prólogo de la obra de ALCAZAR MOLINA, M.G., *Catastro, propiedad y prosperidad*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2007, páginas 9 y 10.

² Cfr. FERNÁNDEZ DE QUINCOES BENJUMEA, M. «El Catastro y las Comunidades Autónomas» en *Revista Catastro*, nº 6, Octubre, 1990 página 36.

³ HERÓDOTO: *Los nueve libros de la historia*, vol. I, Editorial Lumen, Barcelona, 1981, página 249, apartado 109. TRADUCCIÓN DE MARIA ROSA LIDA.

En el antiguo Egipto, en cada una de las provincias, un funcionario del faraón se encargaba de velar por la obtención del máximo rendimiento de la tierra y contribuir así a la riqueza general. Era el responsable del censo que en aquella época era conocido como el «Censo de oro y de los Campos». El mantenimiento de este antiguo censo, consistía en instar a los «pater familiaes» a que presentasen periódicamente un listado con todos sus bienes, tanto muebles como inmuebles, para que los escribas del faraón confeccionasen un registro y estimasen sus rentas. Como puede observarse, la formación y mantenimiento de dicho censo se desarrollaba de manera similar al procedimiento que actualmente existe para suministrar información y mantener el Catastro de España.

En nuestro país, el primer intento serio de realización de un Catastro data de la época de Felipe II con el encargo de que se realizase una descripción exacta de todos los pueblos y tierras de España. No obstante, el impulso decisivo catastralmente hablando, se desarrolló durante el Reinado de Fernando VI, bajo la dirección del entonces Secretario de Hacienda: el Marqués de la Ensenada⁴. La confección de este Catastro se denominó «Real y única contribución» y su finalidad era que «cada vasallo pagase en proporción de lo que tiene, con arreglo a la equidad y la justicia». Este Catastro sirvió de punto de partida para «establecer una nueva fiscalidad sobre bases más moderadas, proporcionales y equitativas. Sin hacer decaer las arcas públicas, antes bien, saneando y equilibrando sus flujos de ingresos y de gastos, limpiando la vida de privilegios, corrupción y despilfarro»⁵. Además «es altamente improbable que exista país alguno que posea una información tan completa, abarcadora y sistemática sobre un periodo de su pasado como la que suministra el Catastro de Ensenada»⁶.

Durante el siglo XIX se realizaron diversos proyectos catastrales entre los que debemos destacar, por su calidad, el *Proyecto del Primer Catastro Topográfico Parcelario* cuyo artífice fue Francisco Coello de Portugal y Quesada. Las circunstancias históricas de la época, evidenciadas en el agitado reinado de Isabel II, pusieron de manifiesto la escasez de recursos económicos para hacer frente a la empresa acometida por Coello, quedando sin explotar en sus verdaderas posibilidades un excelente trabajo. Otro gran proyecto digno de mención fue la creación del *Instituto Geográfico y Estadístico* encargándose de realizar el deslinde de los

⁴ Cfr. FERNÁNDEZ DE QUINCOES BENJUMEA, M. cit, página 37.

⁵ Cfr. MONTORO ROMERO, C., presentación de la obra *El Catastro de Ensenada: Magna Averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos, 1749-1756*. Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2002, página 9.

⁶ Cfr. CAMARERO BULLÓN, C., *Burgos y el Catastro de Ensenada*, Caja de Ahorros Municipal de Burgos, 1989, página 16.

términos municipales y los levantamientos planimétricos de las masas de cultivo. El resultado de dicho trabajo sirvió para comprobar objetivamente la situación real de las superficies y cultivos, localizando y cuantificando el fraude en valor y superficie existente, por todos conocidos.

En un intento de superar las deficiencias de los diferentes proyectos catastrales realizados durante el siglo XIX, en los albores del siglo XX vio la luz la Ley de 23 de Marzo de 1906 por la que se establecía el «Catastro Topográfico Parcelario». Con esta norma se pretendía la identificación individual, literal y gráfica de todas las parcelas para su posterior evaluación y exigencia de gravamen. La finalidad de esta norma era acabar con la desigualdad tributaria existente.

Aunque el origen y el principal uso del Catastro en nuestro país ha sido y es esencialmente fiscalista, junto con esta finalidad tributaria, los últimos 20 años han supuesto una evolución hacia su uso multipropósito, así la información catastral se ha puesto a disposición de otras instituciones, tal y como demuestra su utilización generalizada en la gestión y control de subvenciones nacionales o de la Unión Europea e incorporándose la información gráfica y la referencia catastral de los bienes inmuebles a las Escrituras Públicas, generándose un vínculo de cooperación entre el Catastro, el Notariado y el Registro de la Propiedad. En cada oficina de registro se han instalado aplicaciones informáticas capaces de acceder y consultar las bases de datos gráficas y literales de la Dirección General del Catastro, correspondientes a su ámbito de actuación, Los responsables de estas actividades en las oficinas registrales disponen de una herramienta insustituible para incrementar las garantías que el Registro ofrece a quién accede a él.

La referencia catastral es un código alfa-numérico que permite identificar y situar el bien de manera inequívoca en la cartografía oficial del Catastro, obteniendo de forma rápida, directa y sencilla toda la información, no protegida, asociada al mismo. Por ejemplo, en el caso de bienes inmuebles rústicos, la referencia catastral hace asequible una información diversa como la superficie, el tipo de cultivo, la intensidad de la producción, el propietario (Figura nº 1).

EL CATASTRO EN EL MARCO DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

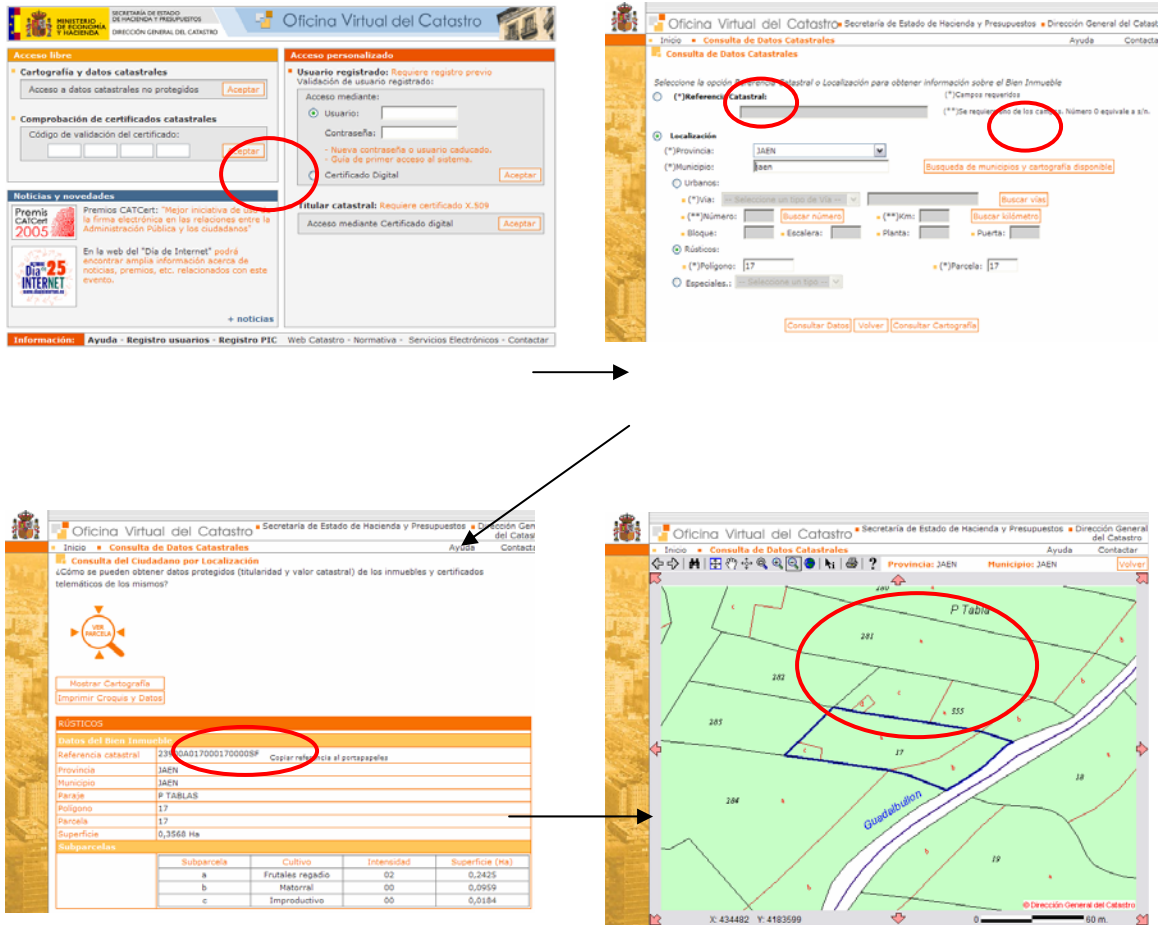


Figura nº 1.- Acceso a la información catastral a través de la OVC

La referencia catastral de los bienes inmuebles debe figurar en todos los documentos públicos, administrativos, tributarios, judiciales, técnicos, contractuales relativos a un determinado bien inmueble⁷. Actualmente la Oficina Virtual del Catastro facilita el acceso a los usuarios y ciudadanos a la información y datos catastrales que no se encuentran protegidos.

Para la formación de un Catastro fiable son precisas dos tipos de actuaciones o de trabajos previos de gran importancia: de un lado, el trabajo cartográfico, es decir, todas aquellas operaciones tendentes a determinar exactamente la posición de los inmuebles, así como sus caracteres físicos con la mayor exactitud posible. De otra parte, los trabajos encaminados a fijar el valor catastral de los bienes inmuebles, su producción en bruto, y los gastos derivados de dicha producción⁸.

⁷ Cfr. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Términos tributarios y afines*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2005, página 156.

⁸ Cfr. FERNÁNDEZ DE QUINCOES BENJUMEA, M., cit, página 36.

Tras esta breve introducción en la que someramente hemos descrito qué es el Catastro, comentado su origen y presentado una breve evolución histórica, debemos encuadrar esta Institución en el panorama legislativo español.

2. MARCO NORMATIVO ACTUAL

Tradicionalmente en España este registro está regulado y administrado por la Administración estatal. No obstante, el movimiento de reforma de los distintos Estatutos de Autonomía está actuando para modificar dicho panorama, dedicando diversos artículos de los mismos a esta materia⁹. En la actualidad, el Catastro se regula por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario¹⁰ y por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el TRLCI. Normativa que será aplicable en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en los regímenes forales especiales vigentes en el País Vasco y Navarra.

En el ámbito autonómico, esta Institución se regula por:

- La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- La Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra.
- La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por tanto, se abre una nueva etapa en la historia de esta Institución en la que dos esferas territoriales distintas, el Estado y algunas Comunidades Autónomas, muestran su incidencia en la misma; a las que habrá que sumar las entidades locales que, poco a poco, comienzan a actuar en la misma línea.

⁹ Ningún estatuto de autonomía formulado durante la II República hacía mención expresa al Catastro.

¹⁰ En adelante TRLCI.

3. COMPETENCIAS EN MATERIA CATASTRAL

Por su impacto fiscal y, en ocasiones y cada vez más parafiscal, ha sido tradicional que se atribuya al Estado tanto su regulación normativa como la gestión catastral. En la Unión Europea, al ser el Catastro entendido como una herramienta de política económica de interés nacional, la competencia sobre el mismo también se encuentra en manos de cada una de las Administraciones Centrales de los Estados Miembros, con excepción de Alemania, donde la competencia recae en los “Länder”, o estados federados¹¹.

El artículo 4 del TRLCI dispone que la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, y la difusión de la información catastral, constituyen competencias exclusivas del Estado. Estas funciones, entre las que se encuentran la valoración, la inspección, la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General de Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración, que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

No obstante, sin perjuicio de estas fórmulas de colaboración, la coordinación de los valores y la aprobación de las ponencias de valores serán ejercidas en todo caso por la Dirección General de Catastro.

Esto es lo que se establece en la ley estatal, pero no debemos obviar lo que establecen los diferentes Estatutos de Autonomía dentro del ámbito de sus competencias, presentados a continuación por orden cronológico:

- La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, señala en su artículo 51 apartado 3 que: «La Generalidad podrá colaborar con la Administración General del Estado en la gestión del catastro, a través de los pertinentes convenios».

- La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece en su artículo 221 que: «la Administración General del Estado y la Generalidad establecerán los cauces de colaboración necesarios para asegurar la participación de la Generalidad en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, se establecerán formas de gestión consorciada del

¹¹ MIRÓN PÉREZ, J. «Actuaciones destinadas a mejorar la situación del Catastro en los países candidatos», en *Revista Catastro*, Octubre 2002, página 48.

Catastro entre el Estado, la Generalidad y los municipios, de acuerdo con lo que disponga la normativa del Estado y de manera tal que se garantice la plena disponibilidad de las bases de datos para todas las Administraciones y la unidad de la información».

- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, determina en su artículo 193 que: «la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía establecerán los cauces de colaboración necesarios para asegurar la participación de ésta en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de sus competencias. Se establecerán también, formas de gestión consorciada del Catastro entre el Estado, la Junta de Andalucía y los municipios, de acuerdo con lo que disponga la normativa del Estado y de manera tal que se garantice la plena disponibilidad de las bases de datos para todas las Administraciones y la unidad de información». Si observamos el Estatuto Andaluz en esta materia es un calco del Estatuto Catalán.

- La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 77 determina que: «En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Y en su apartado décimo dice que «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en la colaboración con el Estado para la gestión del catastro».

Los artículos de algunos de los Estatutos de Autonomía muestran una petición de colaboración en la gestión del catastro, cuestión que cuando se elaboraron los originarios Estatutos de Autonomía pasó totalmente desapercibida. Hay que destacar que si bien las Comunidades Autónomas de Baleares y Castilla y León cuentan con nuevos Estatutos de Autonomía aprobados por las Leyes Orgánicas 1/2007 de 28 de febrero, y 14/2007, de 30 de noviembre, respectivamente, éstos no contienen ninguna petición de gestión o colaboración específica en materia catastral como sí ocurre con el resto de los recientemente aprobados.

Lo cierto es que algunas Comunidades Autónomas desde que empezó el movimiento de reforma estatutario han chocado con el Estado a la hora de exigir mayores competencias y funciones en materia catastral. Es más, algunos Estatutos han tenido que recortar sus pretensiones originales, como es el caso de Cataluña. Así, en la propuesta del Parlamento

Catalán, de 30 de Septiembre de 2005, de Reforma del Estatuto se establecía que «en el territorio catalán la competencia de gestión y de ordenación del catastro era de la Generalidad», «sin perjuicio de la función de coordinación del Estado, en los términos que establece la Constitución Española»¹².

En el caso de Andalucía, la propuesta que aprobó el Parlamento Andaluz el 2 de Mayo de 2006 establecía en su artículo 190 la fijación de formas de gestión consorciada del Catastro entre el Estado, la Junta de Andalucía y los municipios, de acuerdo con la normativa aplicable, y de manera que se garantizase la plena disponibilidad y unidad de información para todas las Administraciones. Precepto, a nuestro entender, mucho menos ambicioso y que acaba influyendo en el correlativo de la propuesta de Cataluña, que pedía para esta Comunidad la gestión y ordenación del catastro. El precepto que finalmente se aprobó, el artículo 193, como ya he dicho antes, es un fiel reflejo del actual artículo 221 del Estatuto de Autonomía Catalán.

3.1. Competencia estatal sobre el Catastro

Una vez que hemos comentado cuáles son las reivindicaciones que tienen algunas Comunidades Autónomas en materia catastral debemos explicar por qué se produce la colisión con la competencia del Estado.

Como hemos indicado previamente, las labores de formación y mantenimiento de los Catastros inmobiliarios, incluida la asignación de los valores catastrales, son competencia exclusiva del Estado. Los fundamentos de la reserva estatal en materia catastral los encontramos en diversos principios constitucionales, como el de igualdad y el de eficacia en la actuación administrativa¹³.

Quizás el principio de igualdad sea el que mejor fundamenta que la competencia sea estatal, debido a la necesidad de criterios valorativos uniformes, ya que el valor catastral va a tener una gran trascendencia en los distintos sectores del ordenamiento tributario.

El valor catastral es utilizado para el cálculo de impuestos de índole local como es el caso del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, en el que la cuota tributaria se obtiene mediante la aplicación

¹² PAGÉS Y GALTÉS, J., «Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las Haciendas Locales en los nuevos Estatutos de Autonomía» en *Tributos Locales*, nº 63, Junio 2006, página 33.

¹³ NIETO MONTERO, J.J., «La competencia estatal sobre el Catastro» en *Revista Catastro*, nº 38, año 2000, página 13.

de un tipo de gravamen a la base imponible, siendo dicha base el valor catastral. En el Impuesto Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el valor del terreno que se transmite será el que en ese momento tenga dicho terreno a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y que no es otro que el valor catastral.

En el caso de impuestos que se encuentran cedidos a las Comunidades Autónomas, como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales¹⁴, los inmuebles y demás bienes se computan por su valor real, pero, las Comunidades Autónomas pueden utilizar el valor catastral como medio de comprobación o como valor indicativo. En cuanto al Impuesto sobre el Patrimonio, los bienes inmuebles rústicos y urbanos se computan por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el valor establecido por la Comunidad Autónoma a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales o sobre Sucesiones y Donaciones, o el precio o valor de adquisición¹⁵.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para los inmuebles urbanos que no sean vivienda habitual, es decir, las segundas viviendas o los bienes inmuebles vacíos no arrendados, se imputa como renta a efectos del IRPF:

- El 1,1% del valor catastral, si se ha producido una revisión catastral o se ha valorado colectivamente el municipio en el que radique el inmueble a partir del 1 de enero de 1994.
- El 2% del valor catastral, si la última revisión catastral realizada en el municipio es anterior a 1994.

En el caso de inmuebles rústicos o urbanos que produzcan rendimientos del capital inmobiliario por encontrarse arrendados o por haberse constituido o cedido derechos o facultades de uso o disfrute sobre los mismos, la cuota del IBI tiene la consideración de gasto deducible de tales rendimientos, y recordemos que la cuota de este impuesto se obtiene por medio de la aplicación de un tipo de gravamen a la Base Imponible.

¹⁴ La Orden de 20 de diciembre de 2007, (BOJA 31/12/2007) aprueba los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de la liquidación de los hechos imponibles de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones que se devenguen en el año 2008.

¹⁵ Véase sobre la materia [LÓPEZ ESPADAFOR](#), C.M., «La aplicación de diferentes reglas de valoración para los inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio y la quiebra del principio de igualdad» en [Quincena fiscal](#), nº 12, 2007, páginas 9 a15.

También es deducible, entre otros conceptos, la amortización del inmueble, para cuyo cálculo se utiliza el mayor valor de los siguientes: el coste de adquisición satisfecho o el valor catastral sin incluir el valor del suelo, ya que el suelo no se amortiza, tan sólo se amortiza la construcción o el vuelo.

Como puede observarse todos estos impuestos se ven afectados de una manera directa o indirecta por el valor catastral; por lo tanto, existen razones de índole supra local y supra autonómico que exigen un adecuado mantenimiento del Catastro y para ello nada mejor que una gestión del mismo en manos de la Administración General del Estado.

Aunque el principio de igualdad, como hemos indicado antes, sea el que mejor fundamenta una reserva del Estado en la gestión catastral, no debemos olvidar que en algunas otras ocasiones, la doctrina ha considerado como causa de reserva estatal a otros principios como el de eficacia en la actuación administrativa, y la unidad y coordinación del sistema tributario en su conjunto¹⁶.

Además, una lectura combinada de los artículos 133, 142, 149.1.14.^a y 149.1.18.^a de la CE nos permite entender las competencias en materia catastral.

- El Artículo 133 CE: La potestad originaria para establecer tributos le corresponde al Estado mediante ley, es una competencia exclusiva.

- Artículo 142: Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

- Artículo 149.1.14.^a: El Estado tiene la competencia exclusiva sobre la Hacienda General y la Deuda del Estado.

- Artículo 149.1.18.^a: El Estado tiene la competencia exclusiva para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas pero tienen compartidas con las CCAA la legislación de desarrollo de las mismas. Siendo esto así podría ser excesivo explicitar una competencia estatal exclusiva sobre el Catastro, no obstante parece difícil que el Catastro pueda ser entendido como parte del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

¹⁶ NIETO MONTERO, J.J., cit., página 17.

La tendencia que recoge la mayor parte de la doctrina es considerar al Catastro como una figura protegible desde el punto de vista de los intereses de la Hacienda General.

Por Hacienda General entendemos el conjunto de aspectos de la actividad financiera que la CE establece de forma genérica, sin referencia expresa a un ente público determinado, que por ello deben tener una regulación armonizada en todo el territorio del Estado y esa tarea armonizadora corresponde a una ley estatal en virtud de ese título competencial¹⁷.

En el mismo sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, cuando en su fundamento jurídico 25 dispone que la «Organización del Catastro, justamente por tratarse de una Institución común e indispensable para la gestión de algunos de los tributos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la Hacienda General del artículo 149.1.14.^a correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado».

3.2. Participación de las Comunidades Autónomas en tareas de gestión catastral

De todo lo que hemos comentado anteriormente fácilmente se extrae una conclusión y es que, a nuestro modo de ver, la reserva estatal en materia de gestión catastral está justificada tanto desde el punto de vista teórico, por encontrar su fundamento en el principio de igualdad, como desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, basándose en la Hacienda General.

Por ello nos parece que no deben admitirse las propuestas encaminadas a que la competencia catastral resida en las Comunidades Autónomas, justificando esto en base a que tienen un mejor conocimiento de la realidad inmobiliaria de su territorio, e incluso por ostentar competencias en materia de urbanismo¹⁸.

Ahora bien, otorgada ya la competencia en materia catastral al Estado, debería favorecerse a las Comunidades Autónomas la participación en esta materia por medio de convenios de colaboración mutua, con aprovechamiento recíproco de medios materiales y personales,

¹⁷ SOLER ROCH, M.T., «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda» en *Crónica Tributaria*, nº 59, año 1989, página 111 y siguientes.

¹⁸ NIETO MONTERO, J.J. cit, página 20.

potenciación del uso de la información como un instrumento básico de una sociedad de la información, el conocimiento y la administración electrónica.

Estas fórmulas de colaboración, que no serían muy diferentes a las que se reconocen en el artículo 4 del TRLCI con la reforma producida en los Estatutos de Autonomía, han dejado de ser una simple posibilidad para convertirse en un mecanismo exigible por las propias Comunidades Autónomas que así lo contemplen vía estatutaria.

Centrando nuestra atención en el Estatuto de Autonomía de Andalucía observamos que se establece en el artículo 184 la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma.

A dicha Comisión le corresponde la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado, teniendo de plazo hasta el 20 de Marzo de 2009 para concretar la aplicación de los preceptos financieros establecidos en el Estatuto.

La Comisión está integrada por diez miembros representantes de ambas Administraciones. Por parte del Estado, tal y como se deriva de la Orden PRE/817/2007, de 28 de marzo, y publicada en el BOE de 2 de Abril de 2007, los representantes son los Titulares de los siguientes órganos:

- Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.
- Secretaría General de Hacienda.
- Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
- Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas.

Por parte de la Comunidad Autónoma, según acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 20 de Marzo de 2007, los vocales de esta Comisión serán los titulares de los siguientes órganos:

- Viceconsejería de Economía y Hacienda.
- Secretaría General de Economía.
- Secretaría General de Hacienda.
- Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria
- Dirección Relaciones Financieras con otras Administraciones.

Esta Comisión, tiene entre otras funciones, la de acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral. Por lo tanto, será la que establezca la forma de realizar la gestión consorciada del Catastro entre el Estado, la Junta de Andalucía y los Municipios, establecido en el artículo 193 del Estatuto.

Con base en los mecanismos de colaboración e intercambio de información entre ambas Instituciones, se ha suscrito un Convenio entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía para colaborar en el intercambio de estudios del Mercado Inmobiliario e información de carácter territorial y económico. Dicho Convenio es la Resolución de 1 de Febrero de 2008, de la Dirección General de Catastro, publicada en el BOE de 13 de Febrero de 2008.

Desde ambas Administraciones, en este Convenio se asumen una serie de compromisos tendentes a conseguir el objeto previsto en el mismo. Por parte del Estado se asumen las siguientes actuaciones:

- Elaborar planes conjuntos de estudios inmobiliarios de mercado.
- Poner a disposición de la Comunidad Andaluza el análisis de los valores comunicados y demás información remitida por Notarios y Registradores.
- Desarrollar mecanismos de valoración catastral de referencia a través de estudios estadísticos y econométricos necesarios para garantizar una coordinación con los valores de mercado. Aunque no lo he comentado anteriormente, el valor catastral, como mínimo, ha de suponer el 50% del valor de mercado del bien inmueble.
- Elaborar un mapa de valores de suelo que permita la coordinación en zonas de territorio homogéneas.
- Desarrollar los medios y procedimientos necesarios para obtener un valor de referencia de los bienes inmuebles y su puesta a disposición de la Comunidad Andaluza.

Por parte de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, se adquieren los siguientes compromisos:

- Remitir a la Dirección General de Catastro los valores comprobados de los inmuebles a efectos del Impuesto Sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Colaborar con la Dirección General en el desarrollo del método de análisis econométrico.
- Colaborar en la elaboración del mapa de valores de suelo suministrando la información de planeamiento necesaria para ello.

Fórmulas de colaboración como ésta, derivadas del artículo 193 apartado 1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y perfectamente encuadradas dentro del artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, evidencian una tendencia de interrelación y de cooperación cada vez más frecuente, necesaria y buena para la eficaz gestión de los Servicios públicos, sin que por ello se despoje al Estado la competencia normativa y de gestión protegida por el artículo 149.1.14.^a de la CE.

El problema se observa en el inciso segundo del artículo 193 del Estatuto donde esa «forma de gestión consorciada entre el Estado, Comunidad Autónoma y Municipios» entraña un factor de ruptura de la uniformidad nacional en la materia catastral, puesto que como hemos venido defendiendo en este trabajo la competencia normativa y de gestión del Catastro ha de estar en manos del Estado precisamente por su puesta a servicio de los principios de igualdad y de eficacia en la gestión administrativa. La verdad es que pocas peculiaridades o hechos diferenciales pueden esgrimirse en esta materia para abrir una puerta a la creación de 17 Direcciones Autonómicas de Catastro.

Los nuevos Consorcios o mecanismos de gestión consorciada previstos tanto en el Estatuto de Autonomía andaluza como en el de Cataluña, se muestran muy alejados de lo que sería una Administración integrada¹⁹. En principio la creación de los mismos, con una personalidad jurídica propia, tendría una lectura positiva si se encaminaran paulatinamente a la consecución de una Administración única e integrada, entendida como una organización administrativa común compartida por las tres Haciendas, la estatal, la autonómica y la local, pero ésta no es la finalidad que parecen tener los consorcios ni las fórmulas de colaboración en materia tributaria previstas en los estatutos, ya que no incorporan la idea de reciprocidad²⁰.

¹⁹ RAMOS PRIETO, J., «La distribución de competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los Estatutos de Autonomía» en www.revistadeestudiosregionales.com página 31.

²⁰ RAMOS PRIETO, J., cit, página 32.

Además, los consorcios o formas de gestión consorciada se han establecido en los estatutos de una forma totalmente vaga, suscitando muchas dudas, lo único que se recoge en el Estatuto, tal y como sucede de la lectura interpretativa y combinada de los artículos 184 y 193 es que la composición de los órganos encargados de la gestión consorciada será paritaria y que se establece un plazo para su creación con un oportuno convenio de colaboración.

En los Estatutos no se regula nada acerca del régimen jurídico básico de dicho consorcio, ni como se dirigirá ni quien lo hará, no se hace referencia a los medios humanos ni materiales con los que se dotará dicho el consorcio ni las funciones que desempeñará. Esta falta de concreción normativa podría ser entendida como un margen para la interpretación, a la hora de la puesta en funcionamiento de dichos consorcios, asumiendo funciones y teniendo competencias que tan sólo tendrían como tope la financiación adecuada para ello. Con lo cual al final tendrá que ser el Estado el que mediante una ley regule la estructura básica de estos consorcios y formulas de gestión consorciada, a fin de evitar la existencia de disparidades y diferencias entre las entidades que se pongan en funcionamiento en los diversos territorios²¹.

CONCLUSIÓN FINAL

En base a lo expuesto se considera conveniente mantener la competencia normativa y de gestión del Catastro en manos del Estado con objeto de trascender los ámbitos locales y autonómicos y ser entendida como un interés a salvaguardar por la Hacienda General, incardinándose dentro del artículo 149.1.14 de la CE. Debe existir una única base de datos, uniforme y universal que recoja la información identificativa del bien, de su valor y de su titular. Esta base no es imprescindible que esté custodiada exclusivamente por el Estado, pero sí que sea éste el responsable de su coordinación.

La Dirección General de Catastro ha de favorecer el acceso a la información gestionada por el mismo en aras del buen y eficaz funcionamiento de la Administración española, recogido en el artículo 103 apartado 1º de la CE. De esta forma la Administración Pública servirá con objetividad los intereses generales y actuará de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía,

²¹ RAMOS PRIETO, J., cit, página 32.

descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En definitiva, lo que ha de lograrse es la armonización de un sistema en el que estén presentes la coordinación y el intercambio de información en materia catastral; no sólo de ámbito nacional sino europeo, siendo todo ello la base común del desarrollo económico y social que propugnan todas las Administraciones públicas para los ciudadanos y sus respectivos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Términos tributarios y afines*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2005
- CAMARERO BULLÓN, C., *Burgos y el Catastro de Ensenada*, Caja de Ahorros Municipal de Burgos, 1989.
- HERÓDOTO: *Los nueve libros de la historia*, volumen I, Editorial Lumen, Barcelona, 1981, Traducción de MARIA ROSA LIDA.
- .FERNÁNDEZ DE QUINCOES BENJUMEA, M. «El Catastro y las Comunidades Autónomas» en *Revista Catastro*, nº 6, Octubre, 1990
- LÓPEZ ESPADAFOR, C.M., «La aplicación de diferentes reglas de valoración para los inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio y la quiebra del principio de igualdad» en *Quincena fiscal*, nº12, 2007.
- MIRANDA HITTA, J., prólogo de la obra de ALCAZAR MOLINA, M.G., *Catastro, propiedad y prosperidad*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2007.
- MIRÓN PÉREZ, J. «Actuaciones destinadas a mejorar la situación del Catastro en los países candidatos», en *Revista Catastro*, Octubre 2002
- MONTORO ROMERO, C., presentación de la obra *El Catastro de Ensenada: Magna Averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos, 1749-1756*. Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2002.
- NIETO MONTERO, J.J., «La competencia estatal sobre el Catastro» en *Revista Catastro*, nº 38, año 2000.
- PAGÉS Y GALTÉS, J., «Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las Haciendas Locales en los nuevos Estatutos de Autonomía» en *Tributos Locales*, nº 63, Junio 2006.

María Dolores Chica Palomo
Manuel-G. Alcázar Molina

-
- RAMOS PRIETO, J., «La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los Estatutos de Autonomía», en www.revistadeestudiosregionales.com Año: 2007, Número: 78. Dedicado a: Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales.
 - SOLER ROCH, M.T., «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda» en *Crónica Tributaria*, nº 59, año 1989.