La realidad catastral en España

Perspectiva del Defensor del Pueblo

La realidad catastral en España

Perspectiva del Defensor del Pueblo

Defensor del Pueblo de España

España. Defensor del Pueblo

La realidad catastral en España : perspectiva del Defensor del Pueblo. - Madrid : Defensor del Pueblo, 2012. - 202 p. : 29 cm. – (Informes, estudios y documentos; 29)

1. Catastro - España. I. Título. II. Serie: Informes, estudios y documentos (España. Defensor del Pueblo; 29)

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid
Correo electrónico: servicio.publicaciones@defensordelpueblo.es
Internet: **http://www.defensordelpueblo.es**

Depósito legal: M. 10.242-2012
Impresión y encuadernación: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN 7

II. INTRODUCCIÓN 11

1. Breve referencia histórica 11
2. Cartografía 16
3. Regulación básica del Catastro 21

III. FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS DEL CATASTRO 27

1. Dotación de medios personales 27
2. Formación del personal 31
3. Atención al público e información 46
4. Convenios 51
5. Sede Electrónica del Catastro 55
6. Puntos de Información Catastral (PIC) 60
7. Catastro y Protección de Datos 64
8. Archivos 70

IV. PROCEDIMIENTOS CATASTRALES 83

1. Procedimientos de incorporación 87
2. Los titulares catastrales y coordinación con el Registro de la Propiedad e IBI 94
3. Coordinación con otros registros públicos 101
4. Subsanación de discrepancias 102

5. Procedimiento de inspección y sancionador 111
6. Renovaciones del Catastro de Rústica 114
a) Documentación para los trabajos de renovación del parcelario de rústica 117
b) Procedimientos de renovación del Catastro de Rústica 121
c) Realización de los trabajos cartográficos como primer paso para la obtención de las parcelas catastrales 125
7. Valor catastral 139
8. Fiscalidad y valor catastral 158
1. Los impuestos locales 159
2. Los impuestos autonómicos 161
3. Impuestos estatales 162
4. Otros usos no fiscales que repercuten en los ciudadanos 163
9. Notificaciones 163

V. RECOMENDACIONES 169

VI. ANEXOS 179
ANEXO 1. Lista de Gerencias visitadas 179
ANEXO 2. Cuestionario 180
ANEXO 3. Listado de quejas 184
ANEXO 4. Legislación 188
ANEXO 5. Bibliografía 199

I. PRESENTACIÓN

El Catastro Inmobiliario se configura como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario así como la difusión de la información catastral es competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro en todo el territorio nacional, excepto en el País Vasco y Navarra. La revisión de sus actos administrativos corresponde a los tribunales económico-administrativos.

A lo largo de su historia el Catastro ha tenido una significación eminentemente fiscal, muy ligada a las situaciones que ha ido atravesando la Hacienda pública. Esta consustancial función tributaria, que permanece en la actualidad, ya que hacía del Catastro un censo de bienes inmuebles donde se fijaban valores administrativos con una finalidad únicamente tributaria, se ha ido transformando en un registro de inmuebles multifuncional, donde las fincas están valoradas según mercado y cuyo mantenimiento exige la colaboración activa de los ciudadanos y otras instituciones.

Hoy los servicios fiscales del Catastro se han ampliado y este registro se ha convertido en la mayor base de datos de información territorial gráfica y económica que existe, siendo además fuente de información, control y gestión del territorio, de políticos agrícolas, de infraestructuras y de urbanismo, así como un instrumento para la gestión y control de subvenciones y ayudas. Conviene considerar que el Catastro cuenta con un soporte gráfico de todo el suelo tanto rústico como urbano, donde figuran representadas todas las parcelas constando superficies y linderos, la valoración que se asigna al suelo y al vuelo, así como los usos y titulares de los inmuebles.

Esta profunda transformación del Catastro y el continuo crecimiento del número de quejas de los ciudadanos recibidas en el Defensor del Pueblo en estos últimos años, exponiendo problemas derivados de la inclusión, modificación o actualización de los datos del Catastro, han motivado este estudio que ahora se presenta. Su principal objetivo es contribuir a mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el Catastro, buscando un punto de equilibrio entre la eficacia de su funcionamiento y la garantía de los derechos de estos últimos.

En efecto, el Defensor del Pueblo en sus últimos informes y, en particular, desde la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, ha recogido numerosas quejas que evidencian las dificultades de los ciudadanos cuando utilizan los servicios de la Dirección General del Catastro y los órganos dependientes de la misma. No podemos olvidar que el Defensor del Pueblo tiene como misión, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución española y su ley orgánica, velar por la defensa de los derechos y libertades del título I de nuestra carta magna, debiendo supervisar la actuación de las administraciones públicas. Entre estos derechos y deberes constitucionales, el artículo 31 establece el derecho a un sistema tributario justo y el deber de contribuir en función de la capacidad económica de cada uno, indicando además que los principios de igualdad y progresividad inspirarán el sistema tributario en su conjunto. También en este título se reconoce el derecho constitucional de propiedad en el artículo 33, estableciendo las bases para el disfrute pacífico de la misma. Conviene recordar que el Catastro refleja el derecho de propiedad y asigna capacidad económica a los ciudadanos y, precisamente, porque de los datos catastrales derivan derechos y obligaciones, todas las decisiones se han de adoptar en el seno de un procedimiento con las debidas garantías.

Por lo que se refiere a las fuentes de este estudio, además de algunas fuentes primarias, como las visitas presenciales y los cuestionarios a las Gerencias del Catastro, se han utilizado fuentes externas (informes, artículos doctrinales, prensa, etc.) y fuentes internas (datos procesados a partir de las quejas de los ciudadanos).

Por restricciones de tiempo y razones de austeridad, no se han visitado todas las Gerencias, sino que se diseñó una muestra representativa a la que se añadió las que por determinados motivos presentan, a juicio de esta Institución, una problemática particular. En total se visitaron 22 Gerencias, cuyo listado se facilita al final de este estudio (anexo 1). El objeto de las visitas era conocer de primera mano su funcionamiento, tanto desde la dotación de medios materiales y humanos, como del cumplimiento de los objetivos que marca su ley reguladora, sin olvidar las garantías que han de brindar sus procedimientos tributarios, todo ello desde la perspectiva de las relaciones con los ciudadanos. Salvo alguna rara excepción, las visitas se desarrollaron con total normalidad, incluso cuando el personal de la Institución se presentó sin avisar previamente. También hay que dejar constancia del espíritu constructivo y colaborativo en todo momento.

Para obtener información cualitativa sobre la situación y las necesidades de las Gerencias, se diseñó un cuestionario (anexo 2) con el que se pretendía conocer los problemas de

cada una de ellas desde su propia perspectiva. Lamentablemente no se ha conseguido en todos los casos porque muchas de las preguntas no fueron contestadas por ellas directamente, sino por la Dirección General del Catastro. Ha de decirse que los 51 cuestionarios fueron contestados con prontitud salvo en los casos de Girona, Lleida y Tarragona, para los que hubo que realizar un requerimiento recordando el deber de colaboración con esta Institución, establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. En los casos de Almería y Ceuta hubo que efectuar un segundo requerimiento del cuestionario y sendas visitas a las dos Gerencias para conseguir finalmente la información. No obstante, entendemos que esta falta de atención a nuestros requerimientos no obedece a una actitud deliberada, sino a circunstancias que dificultaron su respuesta, como es el caso de la Gerencia de Ceuta, cuyo gerente está en situación de baja médica. Por otra parte, aun cuando los datos y las cuestiones planteadas no son exhaustivos ni concluyentes, sí que han hecho posible obtener un panorama general del funcionamiento del Catastro y de sus problemas, lo que ha permitido proponer algunas soluciones que se recogen a modo de recomendaciones en el apartado IV.

De forma general se puede concluir que el Catastro funciona aceptablemente bien, aunque tiene la asignatura pendiente de darse a conocer.

El Catastro ha emprendido un proyecto de control del territorio y su riqueza, así como de la renta, que puede reputarse excesivamente amplio. Para ello, ha tenido que apoyarse de forma absoluta en las nuevas tecnologías, apartándose en ocasiones de las garantías y principios que debe presidir la actividad administrativa, sin detenerse por ello. Ha de significarse que esta Institución considera que no cuenta con los recursos suficientes para abordar una transformación en tan breve espacio de tiempo.

En cuanto a la estructura de este estudio, tras esta breve presentación se hará una panorámica de su historia que permitirá entender algunos de los problemas que hoy presenta el Catastro, así como una referencia a su normativa básica para establecer un marco conceptual que sirva de guía en su lectura. A continuación se describirá su funcionamiento, los procedimientos catastrales y los problemas detectados para, finalmente, ofrecer una serie de recomendaciones que, de ser aceptadas, con seguridad contribuirán a mejorar las relaciones del Catastro con los ciudadanos y a garantizar sus derechos.

Sirva también este estudio de mano tendida al Catastro inmobiliario para colaborar en el futuro y conseguir un buen servicio para nuestros ciudadanos. Como punto final, agradecemos muy sinceramente la actitud positiva y de confianza de las Gerencias y de la Dirección General del Catastro, sin cuya contribución no hubiera sido posible este trabajo.

M.ª Luisa Cava de Llano y Carrió
Defensora del Pueblo (e.f.)

II. INTRODUCCIÓN

En este epígrafe se efectuará una panorámica histórica del Catastro, necesaria para entender el proceso de transformación operado, unido siempre a los avances técnicos, pues se ha pasado de los planos levantados a mano a fotografías aéreas con sofisticados sistemas para cartografiar el territorio. Del mismo modo, se ha comenzado a medir la riqueza que puede representar con procedimientos matemáticos complejos, basándose en datos que Internet proporciona.

El Catastro tiene dos aspectos fundamentales: uno relativo a la representación gráfica del territorio y otro a la valoración del mismo.

Se incluye en esta introducción un apartado dedicado a la Cartografía, con el fin de comprender muchos de los problemas suscitados por las distintas formas que han existido de representar el territorio.

Por otra parte, en el apartado 3 se hará una breve referencia al marco básico normativo. Este marco es fiel reflejo de la técnica que hemos señalado, pues las últimas modificaciones se centran en el uso de las nuevas tecnologías y en la necesaria colaboración que requiere el Catastro para cumplir la función asignada de forma eficaz.

Son indudables las ventajas que la técnica ofrece, pero siempre tienen que regirse por el servicio al ciudadano.

1. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

A lo largo del siglo XVIII los cambios revolucionarios que se producen en Europa alteran la concepción de la propiedad existente desde la Edad Media. Aunque en España no se

produce un cambio de régimen como en otros países europeos, se cuestionan los criterios económicos que sustentaban la propiedad, sus medios de explotación y los procedimientos de transmisión, así como la relación del Estado con un sistema nuevo de propiedad privada.

A partir de los proyectos de modificación de la propiedad agraria, unidos a las necesidades de ingresos de las arcas públicas, se desemboca en varios procesos de privatización masiva que se llevan a cabo con la desamortización. La desamortización implicaba la subasta de los bienes que el Estado se arrogó. A estas subastas acudían personas que operaban en lugar de terceros, por lo que el expediente administrativo de transmisión figuraba a nombre de los subasteros. Para que éstos pudieran transmitir la propiedad a quien realmente había pagado por ella debían acudir a un fedatario público, lo que supuso que tanto la Ley Hipotecaria, que se organizaba en las Contadurías de Hipotecas, como la Ley del Notariado, se adelantasen unos treinta años a la promulgación del Código Civil.

A continuación se hará una digresión para recordar que siempre han existido dos bloques que separaban los trabajos catastrales: los de carácter documental o descriptivo y los trabajos de carácter agronómico o de valoración. Esta división responde a las etapas fundamentales de la evolución de la historia del Catastro. La primera que, como institución jurídica de carácter administrativo, se preocupa principalmente de realizar un inventario de carácter general de la propiedad territorial, que permita conocer y acceder a sus diferentes aspectos –físicos, económicos y jurídicos–, y la segunda, superpuesta a la primera, que pretendía fundamentalmente desarrollar un sistema de valoración catastral, utilizando una metodología técnica que permitiera una homogeneidad en los datos obtenidos.

La creación del Instituto Geográfico Nacional en 1870 se convierte en un hito clave de la evolución del Catastro, ya que se le atribuyó la realización de los trabajos técnicos de triangulación geodésica, nivelación y topografía. Al tiempo de crearse éste, siguen los trabajos de amillaramiento[1] de la riqueza territorial que se habían iniciado por la Dirección General de Contribuciones del Ministerio de Hacienda, produciéndose una diferenciación clara entre las funciones de carácter técnico topográfico y la valoración hacendística de la propiedad, incidiendo en la doble vertiente anteriormente señalada.

En 1902, una junta de expertos se encargó de estudiar y proponer la forma en que debía procederse a la elaboración de un nuevo Catastro. Estas propuestas se vieron reflejadas definitivamente en el antecedente directo de la actual legislación, la Ley del Catastro Parcelario, de 23 de marzo de 1906, conocida como ley Maura, reformada por la Ley de 24 de diciembre de 1910, y desarrollada por el Reglamento de 23 de octubre de 1913. Su principal consecuencia fue la formación del avance catastral, que tuvo como objetivo resolver de forma urgente el problema de la equidad en la contribución territorial, basado en la estimación directa de la riqueza imponible de cada propietario.

[1] El sistema del amillaramiento consistía en simples declaraciones literales de los contribuyentes, que posteriormente serían juradas pero prescindiendo de cualquier tipo de levantamiento topográfico. Al ser gestionadas por los propios ayuntamientos se crearon agravios entre los vecinos, pues se favoreció a los intereses más influyentes.

Con el fin de dotar de valor jurídico al Catastro y conectarlo con el Registro de la Propiedad, mediante Ley de 3 de abril de 1925 y su Reglamento de 30 de mayo de 1928, se introduce la exigencia de levantar actas de deslinde entre propietarios, lo que supuso un freno en el desarrollo de los trabajos catastrales. En todo caso esta reforma constituyó el paso hacia un catastro individualizado por parcelas.

Por Ley de 6 de agosto de 1932 se declaró en vigor la Ley de 23 de marzo de 1906, reconociendo la validez del avance catastral e introduciendo la fotografía aérea como medio de mejorar la información gráfica de los croquis. La fotografía aérea permite obtener planimetrías parcelarias que superan en precisión al croquis del avance catastral y reducen los tiempos de elaboración de los croquis, por lo que se recurre a los vuelos en territorios no catastrados o cuyo avance se quiere mejorar.

Hasta el año 1941, y una vez realizada una rectificación de valoraciones catastrales con posterioridad a la contienda civil, no se reanuda la actividad del Catastro de Rústica y la reorganización de los trabajos de conservación de los avances y catastros parcelarios, procediendo a formar el nuevo parcelario a partir de los trabajos del Servicio de Fotografía Aérea del Ministerio de Hacienda o de los topográficos parcelarios del Instituto Geográfico Catastral, dirigidos por los ingenieros agrónomos que realizaban también la inspección, comprobación y recepción de los nuevos trabajos.

En 1952 se aprueban las nuevas normas para la valoración de explotaciones agropecuarias, previo estudio de las Juntas Técnicas interprovinciales, para coordinar los tipos imponibles en aprovechamientos y cultivos. Estos trabajos finalizaron a comienzos de los años sesenta del pasado siglo, con un total de casi cuarenta y cinco millones de hectáreas catastradas. Un año más tarde, se establecen las condiciones técnicas exigibles a la cámara fotográfica y a la película empleada, así como las prescripciones para obtener fotografías aéreas.

A partir de 1966 y en el marco de un fuerte crecimiento urbano se realiza el primer intento serio de llevar a cabo un verdadero catastro urbano con resultados positivos pero desigual regionalmente. El Decreto 1251/1966, de 12 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Contribución Territorial Urbana, supuso una profunda reforma en la tributación urbana. Por primera vez se establece un criterio objetivo de valoración de los inmuebles a partir del cual se obtenía la renta catastral. Se crean las juntas mixtas, compuestas por igual número de representantes de la Administración y de contribuyentes. La Administración fijaba el valor básico del suelo por polígonos, así como el de las construcciones según sus tipos y los índices de valoración y corrección, proponiendo su aprobación a las referidas juntas. La fase de “implantación” del nuevo régimen de contribución urbana comenzó en los años 1968-1969 y duró aproximadamente 10 años. En el mismo año se promulgó también el Decreto 2230/1966, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 el Catastro experimentó un nuevo impulso debido fundamentalmente a dos factores. Por un lado, se planteó una nueva reforma tributaria que exigía instrumentos precisos que permitieran una correcta aplicación de las

cargas fiscales, y por otro, las necesidades de financiación de los ayuntamientos hicieron transferir las contribuciones territoriales a las Haciendas locales. Así, en 1978, la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, transformó las contribuciones territoriales en un tributo local, lo que se materializó adoptando una serie de medidas para la financiación de las corporaciones locales en 1979. Se publicó el Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, se impone la necesidad de renovar el catastro de rústica y se realiza el traspaso de la contribución rústica a aquéllas.

Se crearon los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria, y Urbana, que fueron organismos de funcionamiento autónomo, con consideración de Administración tributaria, compuestos por representantes de los ayuntamientos y de la Administración estatal. Los consorcios funcionaron con agilidad, pero carecían de las ventajas de una planificación de ámbito estatal, por lo cual se llegó a considerar que no había uniformidad en la recogida y tratamiento de los datos, ni en las valoraciones. La falta de medios y la escasa capacidad recaudatoria de las fincas rústicas promovió que los esfuerzos se centraran en la renovación urbana, por lo que mediante la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, se instituyó el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, entonces dependiente del Ministerio de Hacienda, que se regula y desarrolla en el año 1987, marcando el inicio de una fase previa de coordinación de la revisión del Catastro para todo el territorio nacional. En 1993 pasaría a convertirse en la actual Dirección General del Catastro.

En esta misma época y con el fin de acabar con la dispersión y la duplicidad de los trabajos de cartografía, pues había una multitud de entes públicos que realizaban de forma descoordinada esta función, se publicó la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía. Para ello se creó el Registro Central de Cartografía, órgano administrativo adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, que garantiza la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales.

El proceso iniciado en 1906 con la Ley del Catastro Parcelario y el establecimiento de la contribución territorial culminó con la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), que introdujo importantes cambios que entraron en vigor el 1 de enero de 1990. Principalmente se englobó la contribución rústica y urbana en el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI), y sujetó la anterior contribución pecuaria al Impuesto de Actividades Económicas (en adelante IAE). Es a partir de la LRHL cuando se establecen las bases del nuevo sistema de valoración catastral. La nueva ley disponía que la base imponible del IBI se constituía por el valor catastral de los bienes inmuebles rústicos y urbanos que, a su vez, se fijaba tomando como referencia el de mercado de aquéllos, sin que en ningún caso pueda exceder de éste.

Para la determinación de los valores catastrales de los inmuebles urbanos se debía realizar, previamente, la delimitación de suelo de naturaleza urbana del municipio, ajustada a las normas urbanísticas, y, posteriormente, efectuar las ponencias de valores, definidas en la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1989, donde se regula el procedimiento de va-

loración catastral como documento administrativo donde se recogen los valores de suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refirieren. La orden fue sustituida por el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, que recoge las vigentes normas técnicas de valoración catastral.

En el año 2002, como resultado del debate que surge sobre las sucesivas reformas de la Hacienda local, y para fijar de forma definitiva las atribuciones de la Administración local y estatal, se promulgaron la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario (LCI) y Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL. De esta forma, quedaron separadas la regulación del impuesto, contenida únicamente en la LRHL y la regulación de la materia catastral que se recogía en la LCI.

A partir de esta reforma, el Catastro se configura como un registro administrativo al servicio de todas las administraciones, pero integrado plenamente en la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter multifinalista de la información catastral, no sólo como herramienta para la gestión de tributos.

El 1 de enero de 2003 entró en vigor la nueva Ley 48/2002, de 23 de diciembre, actualmente sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. La LCI recoge, en términos generales, la parte nuclear de la normativa anterior, esencialmente la LRHL y otras disposiciones de diverso rango que la modificaron o completaron.

El TRLCI contiene una definición objetiva del Catastro como lo que realmente es, un registro administrativo, proclamando su disposición al servicio de los principios constitucionales de generalidad, justicia tributaria y asignación equitativa de los recursos públicos. Así, el artículo 1 del citado texto legal define el Catastro como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales.

El concepto de Catastro español se caracteriza por dos elementos: primero es un registro administrativo y segundo su misión es describir los bienes inmuebles, es decir un inventario de inmuebles, no de derechos, aunque ciertos derechos inmobiliarios hayan de constar en él, por presentar características descriptivas o analíticas.

La utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa la naturaleza tributaria de la institución, que sirve como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda pública. El Catastro sigue incardinado en la estructura del Ministerio de Hacienda, y queda como una competencia estatal, con el apoyo del Tribunal Constitucional que en su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, dice en su fundamento jurídico 25: "... justamente por tratarse 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 Hacienda General del artículo 149.1.14.ª, correspondiendo, por tanto, en exclusiva al Estado".

Una de las características esenciales del Catastro en España es ser un catastro de ámbito nacional, lo que permite la comparabilidad y agregabilidad interterritorial del producto.

Y así queda reflejado en la ley al establecer que el ámbito de aplicación de la misma, en el artículo 1, punto 1º, abarca todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en los regímenes forales especiales vigentes en el País Vasco y Navarra.

Actualmente el Catastro también se apoya en la información que aporta la fotografía aérea, si bien se emplea corregida mediante mecanismos que permiten la obtención de ortofotografías en las que se subsanan las deformaciones de la proyección cónica, mediante la traslación de las diferentes cotas a un plano horizontal. Es un mecanismo más perfecto pero, como se verá, no deja de plantear problemas.

No se ha hecho referencia en este panorama histórico a los avances que se han operado en las normas que rigen la tramitación de los procedimientos administrativos tras la Constitución española, siendo el punto de inflexión más importante la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se recogen los principios de las relaciones Administración y ciudadano y se establecen garantías que deben ser siempre respetadas por toda la actividad administrativa. También merece mención el Estatuto del Contribuyente en 1998, posteriormente recogido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, pues reconoce los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria y, por ende, con la catastral.

A estos hitos hay que sumar las modificaciones introducidas por la implantación en España de la administración electrónica, mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de lo cual el Catastro ha sido fiel reflejo pues gran parte de su actividad se desarrolla a través de su sede electrónica.

Esta referencia histórica nos muestra el Catastro como una institución antigua que ha tenido que superar muchas dificultades de índole técnica y jurídica. Una lección que nos enseña la historia del Catastro, y que habría que tener presente en las actuaciones futuras, radica en la necesidad de guardar los datos de las parcelas que permitan la identificación futura de las mismas, pues, como se ha podido comprobar, han sido constantes los cambios en las técnicas y formas de representar el territorio, lo que ha dificultado su identificación posterior.

2. CARTOGRAFÍA

Como ya ha quedado recogido en la introducción histórica de la evolución del Catastro, con la aprobación de la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía, se regula el marco en el que se ha venido desarrollando la actividad cartográfica oficial en España. Esta norma contribuyó al desarrollo de la cartografía por parte de las administraciones públicas competentes, si bien el sistema diseñado no pudo evitar (en algunos casos) una duplicidad del esfuerzo público en la materia. Esta ley es posteriormente desarrollada mediante el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema cartográfico nacional.

Tras los intentos de recoger una cartografía actualizada del siglo XIX, en 1986 el desarrollo de un catastro por masas de cultivo realizado por el Instituto Geográfico Nacional, supuso que quedaran obsoletas las más de siete mil cédulas de propiedad y sus más de tres mil hojas kilométricas, aunque el verdadero punto de inflexión se produce con la aprobación de la Ley del Catastro Topográfico Parcelario de 1906, que pretende la identificación individual, tanto literal como gráfica, de todas las parcelas para su posterior tributación. Esta norma, en vigor hasta la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, y la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, que la derogó por completo, y, finalmente, hasta llegar al Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, supuso un gran avance en materia cartográfica.

El Instituto Geográfico Nacional utilizaba cartografía obtenida a escala 1:25.000 y dividió el territorio en polígonos catastrales, usando para ello los accidentes geográficos permanentes en cada zona. La primera fase incluía un croquis de las parcelas, y con posterioridad se realizaba el levantamiento topográfico, incorporando, además, información literal con las características físicas, jurídicas y económicas del bien. Tras la realización de los trabajos posteriores, la escala cartográfica oscilaba entre 1:5.000 y 1:12.500 con carácter general, y el mapa topográfico nacional con una escala 1:50.000.

Después de la guerra civil, en 1940, se retoman los trabajos catastrales y se confieren competencias en la materia tanto al Ministerio de Hacienda como al Instituto Geográfico Nacional. Este último continuaba con el levantamiento de la topografía catastral, ahora ya a escala 1:2.000, 1:5.000 y 1:10.000 en rústica y 1:500 o 1:1.000 para urbana. Por su parte, el Ministerio realizaba fotografías aéreas ampliadas a escala 1:5.000 a 1:6.000 en suelo rústico y 1:1.000 en suelo urbano.

Con la aprobación de la vigente Ley de Ordenación de la Cartografía, se clasifica en básica, derivada y temática, según los criterios que se relacionan a continuación:

1. Básica: la cartografía básica es objeto de aprobación oficial, a propuesta del Consejo Superior Geográfico, por el mismo órgano de la Administración del Estado competente para establecer la norma aplicable. Se considera básica, por tanto, y con independencia de la escala con la que se haya levantado, aquella que se realiza de acuerdo con una norma cartográfica establecida por la Administración General del Estado, mediante procedimientos de observación y medición de la superficie terrestre.

2. Derivada: cartografía derivada es la que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en cartografía básica preexistente. La Administración del Estado establece la norma cartográfica para la formación de cartografía derivada, para las series que hayan de cubrir todo el territorio nacional. La norma se adopta por Orden del Ministro de la Presidencia, si se trata de cartografía terrestre, o por Orden del Ministro de Defensa, si se trata de cartografía náutica.

3. Temática: cartografía temática es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topo-

gráfica contenida en aquéllas, o incorpora información adicional específica. Los organismos públicos responsables de la realización y publicación de cartografía temática establecen sus propias normas cartográficas, sin perjuicio de que puedan recabar para tal fin el asesoramiento del Consejo Superior Geográfico. La cartografía temática sólo es objeto de inscripción obligatoria en el Registro Central de Cartografía, en los supuestos en que, por razones de interés nacional, así lo acuerde el Ministro de la Presidencia, previos el informe del Consejo Superior Geográfico y, tratándose de cartografía temática militar, la aprobación del Ministro de Defensa.

Posteriormente, el Real Decreto 585/1989, de 26 de mayo, desarrolla la Ley 7/1986, de 24 de enero, en materia de cartografía catastral, y el también citado Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema cartográfico nacional, prevé las actividades de recogida, almacenamiento, tratamiento y difusión de información geográfica sobre el territorio nacional y su mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, realizada por las autoridades públicas a través del Sistema Cartográfico Nacional.

Para implementar la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), y que, conforme a su artículo 25, entró en vigor a los veinte días de su publicación, el 25 de abril de 2007, en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* considerando que algunos de sus preceptos requerían la aprobación de una norma con rango legal, se aprueba la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, completando la normativa específica en la materia.

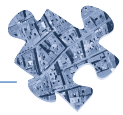
Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dedica en el título III tres artículos (del 33 al 35) a dicha materia.

Dicha cartografía tiene por objeto representar gráficamente los bienes inmuebles, construyendo la base geométrica del Catastro. De acuerdo con su artículo 34, la cartografía catastral define, entre otras características que se consideren relevantes, la forma, dimensiones y situación de los diferentes bienes inmuebles susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario, cualquiera que sea el uso o actividad a que estén dedicados, constituyendo en su conjunto el soporte gráfico de éste. En particular, dicha cartografía contiene:

1. Los polígonos catastrales, determinados por las líneas permanentes del terreno y sus accidentes más notables, como ríos, canales, arroyos, pantanos, fuentes, lagunas, vías de comunicación, límite del término municipal y clases de suelo.

2. Las parcelas o porciones de suelo que delimitan los bienes inmuebles, así como las construcciones emplazadas en ellas y, en su caso, las subparcelas o porciones de sus distintos cultivos o aprovechamientos.

Los medios que precisa la Dirección General del Catastro para la elaboración de su propia cartografía son los siguientes:



1. Ortofotografías.
2. Planos de cada término municipal debidamente delimitados.
3. Planos de planta de edificios existentes y de las parcelas catastrales.
4. Cartografía necesaria para la ejecución de los procedimientos de valoración y renovación, tanto rústica como urbana.

Puesto que se realizan dos tipos de cartografía por parte de la Dirección General del Catastro, Rústica y Urbana, se referirán separadamente ambos tipos de cartografía y las cuestiones que suscitan.

CARTOGRAFÍA DE URBANA

La cartografía catastral urbana se elabora siguiendo las prescripciones de los correspondientes pliegos técnicos de la Dirección General del Catastro. Las directrices para su confección han ido modificándose con el transcurso del tiempo y se han incorporado las nuevas tecnologías. Puesto que el territorio es continuo, la cartografía debe serlo igualmente. Los planos parcelarios son datos de carácter numérico que describen inmuebles, con independencia de que su clasificación administrativa pueda influir en el tipo de información objeto de captura.

Los formatos de entrega y archivo han sido objeto de generalización, con el fin de que el manejo de la documentación sea adecuado. Habitualmente se utiliza, de acuerdo con los pliegos de condiciones, formato rectangular, con lados de 100 cm y 50 cm, en las direcciones *X* e *Y* de la cuadrícula CUTM. El origen de cada hoja, es decir, sus coordenadas mínimas (suroeste, abajo a la izquierda), siempre será múltiplo exacto de su formato en dimensiones en el terreno, de manera que se origine una distribución matricial continua en todo el dominio representado.

Tradicionalmente las series de cartografía catastral urbana elaboradas para cada una de unidades de actuación y que se corresponden con el término municipal, y se describe, con sus correspondientes escalas, se denominan con las siglas CC-U (cartografía catastral urbana) acompañadas de una numeración que se corresponde con la escala utilizada, de modo que se distribuyen como sigue:

1. El plano parcelario a escalas 1:1.000 (C-U1) y, excepcionalmente 1:500 (CC-U0) o 1:2.000 (CC-U2), para la representación detallada de la base geográfica del suelo urbano en la que se incluye la definición espacial de los bienes inmuebles de esa naturaleza. Se obtiene por procesos directos de observación y medición.
2. El plano general de los términos municipales a escala 1:5.000 (CC-U5) que, sobre una base cartográfica del territorio, representa las delimitaciones del suelo de naturaleza urbana. Este tipo de planos ha caído en desuso debido a que con las nuevas tecnologías es mucho más fiable una cartografía con mayor definición,

especialmente en áreas urbanas que cada vez tienen una mayor densidad de inmuebles, lo que permite una identificación mucho más adecuada y precisa.

Junto a esta cartografía se dispone de otra complementaria imprescindible para referir el conjunto de las demás series y plasmar la retícula general de las CUTM. Asimismo, y con objeto de facilitar la aproximación a la CC-U5, suele complementarse el 1:500.000 con otros mapas a escala 1:50.000, elaborados por el Instituto Geográfico Nacional, y los 1:10.000 de los respectivos organismos autonómicos encargados de su confección (en donde existan).

El Sistema Cartográfico de Representación que se emplea en todo el territorio nacional es la proyección Universal Transversa Mercator (UTM), que es el adoptado para las series cartográficas oficiales del Estado a partir del Decreto 2303/1970. Y las versiones gráficas de las CC-U incorporarán en su representación la cuadrícula UTM (CUTM), según la simbología establecida en las instrucciones de representación de estas normas, a intervalos de la magnitud que, en cada escala, corresponda a un decímetro del plano: pentadecamétrica, hectométrica, bihectométrica o pentahectométrica para las escalas 1:500, 1:1.000, 1:2.000 y 1:5.000.

CARTOGRAFÍA DE RÚSTICA

La renovación de rústica, en la fecha de elaboración de este informe, está prácticamente concluida en todo el territorio nacional. La mayor parte de las ortofotografías se han realizado a una escala 1:5.000, aunque en determinadas zonas en las que predomina claramente el minifundio, como Galicia y cornisa Cantábrica, la escala llega a 1:2.000, que es la exigible para la correcta identificación de las parcelas existentes.

La identificación de las ortofotos depende de la escala y el origen del documento. Así, de acuerdo con los pliegos de prescripciones técnicas de catastro, para la elaboración de los trabajos de actualización de la cartografía, la identificación de aquéllas dependerá de la escala y origen del documento:

1. Escala 1:5.000
   a) Cada ortofoto corresponde a un sesenta y seisavo, resultado de dividir la hoja del Mapa Topográfico Nacional (MTN) 1:50.000 en 6 filas y 11 columnas, según paralelos y meridianos (salvo en la Comunidad Autónoma de Cataluña).
   b) Los límites de la ortofoto a escala 1:5.000 son dos meridianos distantes 20/11 minutos y dos paralelos distantes 10/6 minutos.
   c) Las dimensiones de los bordes verticales corresponden, en el terreno, aproximadamente a 3.086 m, representados por 617 mm en la ortofoto.
   d) Las dimensiones de los bordes horizontales corresponden en latitudes de 43º N, con una distancia entre meridianos de 2.462 m representados por 492 mm en la ortofoto.

e) La máxima dimensión horizontal corresponde a latitudes de 28º, con una distancia entre meridianos de 2.971 m equivalentes a 594 mm en la ortofoto a escala 1:5.000.

Aunque la casuística que puede presentarse en este mosaico de ortofotos varía, de acuerdo con las características de la zona geográfica de España que se considere. Dependiendo de ésta se ajusta a la siguiente distribución:

I. Para las cuatro provincias catalanas el responsable de su elaboración es el Instituto Cartográfico de Cataluña (ICC), y la hoja del MTN se divide en 8 x 12 cuadrículas.

II. Para la mayor parte de las provincias que componen el resto del territorio español, las resultantes de las divisiones de las hojas del MTN en 6 x 11 cuadrículas.

2. Escala 1:2.000: se reserva esta precisa documentación para las provincias del noroeste de España y la Cornisa Cantábrica, en donde la parcelación es muy acentuada, para cuya obtención se realizan vuelos específicos en estas zonas.

a) Cada ortofoto color corresponde a un área de 2 km por 2 km, según abscisas y ordenadas UTM kilométricas pares.

b) Los límites de la ortofoto a escala 1:5.000 son dos abscisas kilométricas UTM pares y dos ordenadas kilométricas UTM pares. La forma será de un cuadrado UTM de 2 km por 2 km.

Puesto que se trata de una materia técnica, que excede el carácter jurídico de este informe, baste decir que la interpretación de estos datos tiene como objetivo final las certificaciones catastrales, el acceso a dichos datos por medios electrónicos.

3. REGULACIÓN BÁSICA DEL CATASTRO

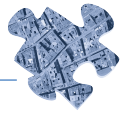
La abundante normativa, sobre todo la multitud de circulares, que rige el Catastro, aconseja hacer referencia a la misma de forma separada en el anexo 4 de este estudio. Baste decir que la regulación básica del Catastro se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLCI), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Este texto refundido ha sido desarrollado por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril (en adelante RCAT), que no constituye un desarrollo reglamentario integral del mismo, puesto que omite algunos aspectos trascendentales para la institución catastral, como la relativa a la valoración. A ello hay que añadir el carácter primordial que tiene en esta materia la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recordatorio importante porque estas normas recogen los principios que deben presidir toda la acción administrativa, así como los derechos de los ciudadanos.

En el vigente texto refundido, además de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, se incluyen las disposiciones contenidas en la Ley de 23 de marzo de 1906, que establecía el Catastro Topográfico Parcelario; la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Tal como reconoce el citado TRLCI en su exposición de motivos, una parte sustancial del mismo lo constituye "... el contenido de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, cuyos preceptos, con el necesario grado de desarrollo y sistematización, configuran parte del título preliminar, así como la casi totalidad de los títulos I, III y VIII, y buena parte del título IV. La Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, había recogido, en términos generales, el núcleo de la normativa anterior, procurando, por una parte, sistematizarla y enriquecerla a la luz de la experiencia adquirida y, por otra, acomodarla al marco básico y común que regula los procedimientos administrativos. Dicha ley tuvo especialmente en cuenta, además, y sin perjuicio de la competencia estatal, las aspiraciones de los ayuntamientos en orden a desempeñar un mayor protagonismo en la gestión del Catastro, extendiendo el ámbito de la colaboración municipal a nuevos aspectos que deben redundar en mejoras sustanciales tanto para ambas esferas de la Administración como para los ciudadanos".

De esta forma, el texto refundido recibe de la anterior Ley 48/2002 una definición objetiva del Catastro como un registro de carácter administrativo al servicio de los principios constitucionales de generalidad, justicia tributaria y asignación equitativa de los recursos públicos, y del conjunto de las administraciones públicas, fedatarios y ciudadanos, sin perjuicio de la competencia y funciones atribuidas al Registro de la Propiedad, único que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles. Del mismo modo, mantiene también la regulación de los procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles al Catastro Inmobiliario.

El TRLCI tiene como propósito principal formular un nuevo modelo catastral basado en dos puntos principales. El primero de ellos consiste en tratar de que toda la información de la que hoy dispone el Catastro, así como las facilidades tecnológicas que existen para su actualización, gestión, explotación y difusión, sea una herramienta útil para toda la sociedad, además de un factor de eficiencia del sistema económico. De esta manera se va mucho más allá de la tradicional función fiscal que era casi su exclusiva meta. En segundo lugar, el otro objetivo que pretende lograr es garantizar la mejora del dato catastral, así como su exacta acomodación a la realidad inmobiliaria, de tal forma que proporcione un alto grado de fiabilidad a los usuarios.

El TRLCI cuenta con un título preliminar sobre disposiciones generales y el resto está dividido en ocho títulos. Dentro del título preliminar, el artículo primero de esta norma establece que el Catastro Inmobiliario es un registro de carácter administrativo en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, tal y como se definen en el propio texto legal. Los principios informadores del Catastro Inmobiliario están fijados en el artículo 2, que somete la información catastral al servicio de los



principios de generalidad y justicia tributaria, y de asignación equitativa de los recursos públicos. Para la consecución de estos fines, el Catastro Inmobiliario debe colaborar con las administraciones públicas, los juzgados y tribunales, y el Registro de la Propiedad, en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Compromete también su tarea a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio. El artículo segundo limita esta disposición a las competencias y funciones del Registro de la Propiedad, respecto de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho Registro.

La descripción de los bienes inmuebles comprende sus características físicas, jurídicas y económicas, entre las que se encuentran la localización, la referencia catastral, la superficie, el uso, destino y clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y los titulares con su identificación. Esta descripción se ha de incorporar a los documentos públicos, Registro de la Propiedad y procedimientos administrativos. Sólo a efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad (cuyos pronunciamientos prevalecerán), los datos que se contengan en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos[2].

Puede afirmarse que la base fundamental del nuevo modelo de Catastro radica en el compromiso con la fiabilidad del dato catastral, lo que repercute en la función de reforzamiento de los principios de seguridad jurídica y de seguridad del tráfico, lo cual viene a proporcionar la certeza de la información relativa a la realidad física de las fincas, en coordinación y cooperación con las principales instituciones que tienen a su cargo la provisión de ese bien público, como pueden ser el Notariado y el Registro de la Propiedad.

El título I está dedicado a la regulación del Catastro Inmobiliario. En primer lugar define los distintos tipos de bienes inmuebles a efectos catastrales, y los divide en urbanos y rústicos y bienes de características especiales[3], constituidos por un conjunto complejo de bienes de uso especializado (autopistas, presas, los destinados a la producción energética, etc.). El capítulo II recoge los titulares catastrales, representación y sus derechos y deberes, para lo cual efectúa una remisión a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, haciendo especial hincapié en el deber de colaboración de dichos titulares catastrales.

En el título II, bajo el lema “De la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario”, se regulan los procedimientos de incorporación de los bienes, subsanación de discrepancias, inspección catastral y valoraciones. Para el logro de los objetivos de la colaboración y de la calidad del dato catastral el legislador prevé un Catastro al servicio de los fedatarios, de tal forma que esta nueva función se puede emparejar con las más tradicionales de la institución y provoca irremediablemente un gran abanico de cambios procedimentales que tienden a una mayor garantía de la calidad del dato, en la que se debe sujetar la efectiva utilización del mismo para dichos fines.

---

[2] Artículo 3.

[3] Artículo 3, modificado por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
Nota: los BICE quedan al margen de este estudio.

Tradicionalmente, el asunto relativo al alcance de la certeza objetiva con respecto a la realidad del inmueble proporcionada por el Registro o por e! notario ha venido llamando la atención de los especialistas. Así, el TRLCI ha querido salir al paso de esto, dada la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a que la publicidad registral no se extiende a los datos de hecho, en contraste con la necesidad social y económica de que un comprador de un inmueble se sienta absolutamente tranquilo al respecto.

La cartografía catastral está recogida en el título III, y el título IV profundiza sobre el deber de colaboración ciudadana con el Catastro, así como el intercambio de información con otras administraciones públicas. Es por ello necesaria la incorporación en las inscripciones catastrales de los datos de cotitularidad que hasta el momento no eran imprescindibles para los propósitos fiscales municipales, pero que ahora sí son necesarios. La Dirección General del Catastro depende orgánicamente del Ministerio de Economía y Hacienda, y de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, y sus relaciones directas para el intercambio de información se mantienen con la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las Diputaciones Provinciales, los Entes Locales, el SIGPAC y el Instituto Nacional Geográfico.

Las normas catastrales de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, configuran la práctica totalidad de los títulos V y VII relativos a la referencia catastral y su constancia documenta, y a la regulación de las tasas catastrales.

Parte sustancial del título VI, que regula el acceso a la información registral, procede de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Finalmente, otras normas que se encuentran integradas en el texto refundido son las de 6 de agosto de 1932 y 26 de septiembre de 1941; la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía; la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes; y la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El último título, el VIII, contiene las infracciones y el régimen sancionador.

Para el impuesto territorial se ha demostrado históricamente que es más que suficiente un modelo catastral no demasiado complicado y no demasiado preciso. Sin embargo, frente a esta visión utilitarista respecto al impuesto territorial, el Catastro actual debe aportar una mayor rentabilidad social, y está en condiciones de hacerlo.

Inexplicablemente, no por la modificación introducida sino por la norma que lo hace, la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, adopta la normativa en materia catastral a la Ley 11/2007, de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Recientemente la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica su artículo 46 a los principios rectores de la actividad catastral, haciendo hincapié en la importancia de la información catastral, dando mayor participación a los notarios en el Catastro y haciendo extensiva la utilización de la certificación catastral descriptiva y gráfica, la car-

tografía catastral y el uso de la referencia. Lo que viene a confirmar que dicha regulación se basa en la fiabilidad de los datos catastrales. También se da un impulso al desarrollo de la administración electrónica. Asimismo, a través de la disposición final decimoctava se introducen numerosas modificaciones en el TRLCI.

La Dirección General del Catastro forma y mantiene la base de datos catastral, labor que ejerce a través de las correspondientes Subgerencias y Gerencias Territoriales y Regionales, reservándose la competencia de coordinar y aprobar las ponencias de valores, mientras que las gerencias pueden valorar, inspeccionar y elaborar la cartografía catastral bajo la supervisión de la citada dirección general. Para el apoyo en la realización de estas funciones existe la Comisión Técnica de Cooperación Catastral (órgano colegiado) que asesora y estudia las fórmulas de colaboración en la gestión y desarrollo de los instrumentos que utiliza la Dirección General del Catastro y las Juntas Periciales Municipales, que pueden intervenir en la tramitación de los procedimientos que afectan a inmuebles rústicos. Según la información recabada hasta la fecha, a partir de las quejas y estudios realizados, estas últimas no están siendo convocadas por la Dirección General del Catastro en la elaboración de las ponencias de los últimos años.

De la información que se recoge en esta base de datos se da traslado a diferentes agencias y administraciones, ya que tanto los datos relacionados con la titularidad, como la valoración del patrimonio inmobiliario sirve de base a la fiscalidad en todo el territorio nacional y en los diferentes entes que la gestionan. Así, se informa a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para el cruce de datos con las diferentes declaraciones de impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tanto residentes como no residentes, y el Impuesto sobre el Valor Añadido fundamentalmente. A las comunidades autónomas para el conocimiento de los cambios de titularidades relacionados con los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y a las diputaciones provinciales y a los entes locales para los impuestos que giran sobre la titularidad de derechos sobre bienes inmuebles, como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Por otro lado, tanto la obtención de determinadas subvenciones como ayudas de todo tipo, desde las subvenciones de carácter agropecuario hasta las becas por estudios, la obtención de justicia gratuita, pueden depender del valor que el Catastro atribuya al patrimonio inmobiliario de los ciudadanos, ya que ello influye en su nivel de renta y, por tanto, en su acceso a dichas ayudas.

III. FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS DEL CATASTRO

1. DOTACIÓN DE MEDIOS PERSONALES

El primer aspecto a abordar sobre el funcionamiento del Catastro se refiere a la dotación de medios personales y materiales con que cuentan las Gerencias Territoriales del Catastro para hacer frente a las funciones encomendadas. Esta cuestión tiene una doble perspectiva. De un lado, se trata de que el ciudadano reciba la atención necesaria y, por otro, de que los recursos estén asignados de forma adecuada a la carga de trabajo que ha de soportar cada oficina; con ello se pretende dar visibilidad a los problemas encontrados en este ámbito.

A continuación se relacionan en el cuadro I los medios humanos con que cuenta cada Gerencia. Para ello hay que tener en consideración que las bajas médicas por enfermedad no se cubren aun cuando se trate de bajas por maternidad o paternidad, o se tenga conocimiento de que la misma está ocasionada por una enfermedad de larga duración, como en el caso de la gerente de Alicante o la gerente de Ceuta, lo que lógicamente entorpece y dificulta la prestación del servicio y dilata en el tiempo la resolución de los procedimientos y recursos. Una cuestión de la que se ha tenido conocimiento durante las visitas realizadas es la relativa a las vacantes, ya que, según se ha manifestado por los funcionarios de las distintas Gerencias, existe una tendencia cada vez mayor a la amortización de plazas, por lo que si las vacantes hoy representan un 9 por ciento del personal del Catastro, en breve tiempo este porcentaje será muy superior. Esta Institución entiende que la Administración tiene que reducir sus dimensiones, pero ello no justifica el incumplimiento de las atribuciones que le competen. En el caso del Catastro el personal asignado no es suficiente para la labor a desarrollar, por lo que se debería reflexionar más profundamente sobre la disminución de efectivos en un organismo al que cada vez se le imponen más funciones, pues esto redunda en un peor servicio a los ciudadanos, máxime cuando se trata de un organismo

que establece la base imponible de varios tributos, asignando así capacidad económica. Así, o bien se ralentiza el proyecto de transformación que se está operando en el Catastro, o bien se asigna el personal necesario para llevarlo a cabo.

En algunas Gerencias la ausencia de personal cualificado puede crear serias dificultades en el cumplimiento de trabajos fundamentales; un ejemplo de ello lo encontramos en Ceuta que no tiene ninguna persona con formación técnica en la Gerencia, estas labores se prestan por una persona que depende del Ayuntamiento de Ceuta y presta sus servicios de forma compartida.

A ello hay que añadir las dificultades concretas que tienen algunas Gerencias para cubrir las plazas previstas, así como los problemas de permanencia del personal en el destino pues por su situación geográfica o por el tipo de trabajo que realizan tienen mucha movilidad de funcionarios. Este es el caso de Teruel, Castellón, Lleida, Ceuta o Eivissa. En este punto habría que valorar la adopción de alguna medida para incentivar la solicitud de esos destinos. En Lleida tienen falta de personal lo que se agrava en el caso de los técnicos por esta misma circunstancia de la circulación constante.

Sin embargo, en las respuestas a los distintos cuestionarios, todas las Gerencias sin excepción consideran que cuentan con los medios personales adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Con el fin de poder relacionar el número de efectivos con el ejercicio puntual de las competencias asignadas, se ha elaborado el cuadro II sobre el número de procedimientos que habría de resolverse en cada Gerencia y los que quedan pendientes al final del año. Para conocer si disminuye el número de asuntos pendientes se han recogido cinco años. Si bien el cuadro no es muy detallado, no deja de poner en evidencia que los medios personales, al menos, son insuficientes para resolver las reclamaciones que reciben en cada ejercicio, bien es cierto que la complejidad de algunos asuntos o la fecha de entrada de los mismos impide que, al final de cada año, no existan procedimientos pendientes, pero también lo es que el número de asuntos pendientes no desciende.

Salvo la Gerencia Territorial del Catastro de Alicante todas han contestado sin excepción que no ha sido necesario externalizar funciones. No se alcanza a comprender qué entienden las Gerencias por este concepto pues en todas se solicita colaboración exterior de empresas privadas que les auxilian para la consecución de sus objetivos, sobre todo en el trabajo de campo que han de realizar, así como en otras cuestiones de índole administrativa como las notificaciones en algunos procedimientos de valoración en que se ha contratado a una empresa para llevarlos a efecto, además, según han manifestado los gerentes, las notificaciones actualmente se hacen todas desde la Dirección General del Catastro, que las lleva a cabo a través de una empresa. Incluso, en ocasiones, se adjudica la tramitación completa de procedimientos. Es más, la forma general de funcionar es a través de convenios de colaboración con otras administraciones.

Cuadro I

Personal de Catastro

PROVINCIA	TOTAL		COBERTURA		DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL							OTROS	FORMACIÓN			EXF
	FUN	LAB	BAJ	VAC	GER.	RÚSTICA	URBANA	PROC.	SIF.	ARCH.	INFORM.		O-L	PPG	PDGO	
A CORUÑA	87	4			5	19	21	20	18		4	4	Sí	Sí	Sí	No
ALBACETE	42	4		5	4	9	9	10	4		4		Sí	Sí	Sí	No
ALICANTE	94	4	1	4	6	16	17	29	13	1	7	5	Sí	Sí	Sí	Sí
ALMERÍA																
ASTURIAS	68			1	2	8	14	30	10		3		Sí	Sí	Sí	No
ÁVILA	41				5	6	13	7	5		3					No
BADAJOZ	53			4	3	10	11	16	4		5					
BARCELONA	113	10		9	5	10	28	45	10		16	1	Sí	Sí	Sí	No
BURGOS	59	2		3	7	9	15	11	11		4		Sí	Sí	Sí	No
CÁCERES	43			1	4	10	10	10	6		2		Sí	Sí	Sí	No
CÁDIZ	39	2		3	2	6	8	14	4		4		Sí	Sí	Sí	No
CANTABRIA	48	4		4	5	7	11	11	9		3		Sí	Sí	Sí	No
CASTELLÓN	50	1		6	3	7	11	13	5		6		Sí	Sí	Sí	No
CIUDAD REAL	43	4		11	3	7	8	8	4		6		Sí	Sí	Sí	No
CÓRDOBA	64			3	6	11	19	13	6		6		SI	Sí	Sí	No
CUENCA	44	4		6	1	7	8	18	6		4		Sí	Sí	Sí	No
GIRONA																
GRANADA	74	4			5	11	19	19	13		9	2	Sí	Sí	Sí	No
GUADALAJARA	43	1		6	5	6	3	13	6		4		Sí	Sí	Sí	No
HUELVA	35	2		3	3	4	6	13	5		3		Sí	Sí	Sí	No
HUESCA	45	1		5	5	7	8	12	6		3		Sí	Sí	Sí	No
I. BALEARS	82	4		7	4	6	13	27	10		8	12*	Sí	Sí	Sí	No
JAÉN	48	4		2	3	7	8	21	8		5		Sí	Sí	Sí	No
LA RIOJA	41	2			3	7	10	10	9		4		Sí	Sí	Sí	No
LAS PALMAS	43	5		3	2	6	12	11	10		4					No
LEÓN	59	5		1	5	11	13	20	9		5		Sí	Sí	Sí	No
LLEIDA																
LUGO	40	2		4	4	8	7	9	8		4	2	Sí	Sí	Sí	No
MADRID	152	7		18	7	16	43	69	21		6		Sí	Sí	Sí	No
MÁLAGA	88	4		7	3			32	10		7		Sí	Sí	Sí	No
MURCIA	66	6		6	6	11	17	20	9		9		Sí	Sí	Sí	No
OURENSE	50	1		2	3	7	12	18	6		5		Sí	Sí	Sí	No
PALENCIA																
PONTEVEDRA	39	3		2	2	6	8	14	10		5		Sí	Sí	Sí	No
S. C. TENERIFE	42			4	5	6	8	9	10		4		Sí	Sí	Sí	No
SALAMANCA	45	4		2	5	9	11	7	9		6		Sí	Sí	Sí	No
SEGOVIA	31	1		2	3	3	3	12	5		5		Sí	Sí	Sí	No
SEVILLA	85	3		6	5	9	20	37	6		5		Sí	Sí	Sí	No
SORIA	33	2		1	3	6	7	11	3		5		Sí	Sí	Sí	No
TARRAGONA																
TERUEL	25			2	2	3	3	11	4		3	1	Sí	Sí	Sí	No
TOLEDO	52	1		12	4	4	8	13	6		6		Sí	Sí	Sí	No
VALENCIA	129	6		8	5	16	40	51	10		8	6	Sí	Sí	Sí	No
VALLADOLID	58	2		2	6	5	19	17	8		5		Sí	Sí	Sí	No
ZAMORA	34	1		1	3	3	6	14	3		5		Sí	Sí	Sí	No
ZARAGOZA	111	7		18	5	13	22	40	12		8		Sí	Sí	Sí	No
CEUTA																
MELILLA	10	2		1	3		3	2	2		1		Sí	Sí	Sí	No
TOTALES	**2.567**		**177**													

* Se incluyen 5 funcionarios de la unidad local de Menorca y 3 de Eivissa, donde hay problemas para cubrir plazas.
** Se incluyen los datos de la oficina de Lanzarote.
*** La distribución de personal de esta Gerencia no se desglosa como en las demás.

FUN: Funcionarios; LAB: Personal laboral; BAJ: Bajas; VAC: Vacantes; GER: Gerencia y personal de apoyo; PROC: Procedimientos: SIF: Servicio de información y atención al público; ARCH: Archivo; INFORM: Informática: O-L: *On-line;* PPG: Presencial propia gerencia; PDGO: Presencial D. General y otros; EXF: Externalización funciones.

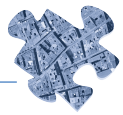
Cuadro II

Procedimientos

PROVINCIA	RECLAMACIONES					N.º RESOLUCIONES					PENDIENTES					Nº PONENCIAS				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
A CORUÑA	5627	3124	2199	2837	3996	6138	2935	3252	2445	3388	1384	1573	520	912	1520	6+2*	9+1*	4+1*	8	2
ALBACETE	1466	3621	1330	2171	1472	1504	2026	2320	2088	1522	353	1948	958	1041	941	2+6*	17	7	5	5+3*
ALICANTE	8478	3591	3361	7945	4389	8608	6571	4971	7336	4874	270	2476	1285	2088	2262	7+4*	2+8*	12+7*	3+11*	6+10*
ALMERÍA																				
ASTURIAS	648	495	587	431	712	2007	962	552	474	540	773	306	361	321	512	3+4*	27+7*	4+4*	1+3*	7*
ÁVILA	10938	3194	1946	2242	1119	10899	2928	1583	1547	1057	37	266	363	695	62	11	10	8+2*	10	2
BADAJOZ	4540	6110	5582	5787	10760	4385	5378	6074	5094	7332	1083	1815	1374	2067	6596	24	26+2*	29+2*	27+6*	1+4*
BARCELONA	20486	5199	3451	13255	6796	13522	12886	5911	11967	7268	12426	4739	2279	3567	3095	19+24*	11+27*	18+24*	14+22*	14+26*
BURGOS	2710	1300	2616	2330	4429	2530	2254	2775	2455	2591	1510	556	397	272	2110	15+9*	27+13*	21+15*	16+16*	1+1*
CÁCERES	14336	713	1511	1015	1873	14638	960	1367	1110	1207	133	158	252	174	866	15+1*	22+1*	16+1*	8+4*	12+1*
CÁDIZ	6557	4589	2495	10474	8300	6102	4065	4158	5965	9291	2610	3134	1471	5980	4989	3	3	7	6	7
CANTABRIA	2710	1876	4448	1398	2375	3006	1701	5234	1199	1591	729	868	167	462	1355	8+1*	11	5+1*	7+1*	3+1*
CASTELLÓN	9381	8389	6557	4986	2898	8308	3654	3900	4272	2260	1073	2735	2657	714	638	23+4*	6+3*	1	3+7*	4+5*
CIUDAD REAL	4298	4804	3189	3440	678	4437	4163	3374	3660	1107	398	1273	1205	813	182	7+1*	6	9	3	4+2*
CÓRDOBA	4571	5991	4287	4103	3641	6346	4956	5295	4404	3696	989	2024	1016	715	510	10	4	7	2	1+1*
CUENCA	763	2252	1525	1137	1794	880	844	2434	1079	1332	182	1516	576	534	947	0	10	5	6	4
GIRONA																				
GRANADA	5899	5919	4673	3908	4408	5468	5820	5310	4250	4332	1539	1638	1001	659	732	13+5*	28	15+5*	17+4*	18+6*
GUADALAJARA	11452	4109	1319	3906	3428	11692	3888	3104	2367	3911	2099	2323	653	2257	2097	9+1*	31	29+3*	32+3*	18+4*
HUELVA	6307	1267	1333	1391	1198	6359	1545	1525	1591	2070	5214	1268	1352	1437	1733	2+4*	3+2*	4	7	9+1*
HUESCA	6355	3018	2644	2530	1667	6573	2627	2746	2469	2263	965	1276	1052	1017	377	8+4*	11	4	6+2*	11+2*
I. BALEARS	2298	2779	4608	7567	3105	3011	2187	4487	5722	3254	647	1239	1360	3205	3027	6+2*	6+2*	7+2*	3+2*	3+2*
JAÉN	3758	4421	3104	4370	3786	3744	4283	3915	3835	3846	1357	1495	684	1219	1159	10+1*	10	17+2*	11+1*	4+3*
LA RIOJA	3257	2167	1127	2455	1692	3540	1615	2620	2103	1261	76	1900	362	694	1138	7+5*	15	11	8	8
LAS PALMAS	1460	3848	1655	7697	2258	1806	3495	1872	4655	3189	3073	622	431	3619	2910	8+4*	2+1*	6	0	1*
LEÓN	6292	3686	3029	5348	4586	6973	4811	4783	4223	4688	2534	1747	604	2149	2395	7	11	8	10	10+3*
LLEIDA																				
LUGO	12409	4191	3897	1467	1044	12550	3458	4464	1843	1401	97	1268	812	762	646	3	5	17*	0	1
MADRID	10299	7531	8259	24088	17228	13338	10187	9677	18580	20247	7966	5310	3892	9400	6381	15	5	5	15	10**
MÁLAGA	4077	4037	5766	12720	3866	5311	4397	4826	9653	7454	1103	743	1683	4750	1162	13+2*	16+4*	25+3*	13+3*	3+4*
MURCIA	6077	5019	6181	7194	5221	5563	7059	6071	5122	6710	3892	1842	1952	4092	2603	7+4*	6+7*	5+6*	3+6*	3+8*
OURENSE	1721	6884	3711	3446	1742	861	5115	4111	4036	3019	1809	3604	3890	4231	3019	2	2	4+1*	1	1
PALENCIA																				
PONTEVEDRA	2998	5260	4387	7473	6212	2943	4084	4627	5239	7273	1725	2901	2661	4895	3834	2	3	5	3	1+3*
S. C. TENERIFE	5566	8867	4508	6737	5563	6030	6394	4068	4954	4209	0	2473	440	1783	1354	5	7+1*	11+2*	7	3
SALAMANCA	807	918	695	2640	1863	833	922	977	1612	1718	346	340	50	1073	1213	7	10+3*	16+1*	30	31
SEGOVIA	8284	901	647	2984	2757	8514	893	915	2191	2308	80	517	312	1173	1719	4	11	12	14+1*	4
SEVILLA	14155	7616	4682	7082	4206	13903	5803	5442	5896	5191	484	1813	1053	2239	1254	7+3*	15+4*	14+4*	15+2*	14+7*
SORIA	5543	797	658	2095	2737	5519	531	554	678	1826	24	266	104	1417	911	17	17	10	4	6
TARRAGONA																				
TERUEL	3052	2764	2687	2559	3116	3052	2764	2672	2492	2713	0	0	15	67	403	10+4*	12	12+2*	12+6*	3+3*
TOLEDO	3700	2521	2296	3053	2102	3229	2975	2743	3048	2260	1923	1272	962	1201	1317	18+1*	20	3	6+1*	13+3*
VALENCIA	8807	9661	10982	13840	11534	9818	7891	11120	11920	12175	3580	4384	3947	5931	5234	15+12*	19+15*	20+11*	14+13*	10+16*
VALLADOLID	1458	1756	1385	2114	2244	1539	1396	1915	1990	2318	158	545	282	434	401	8+4*	13+3*	14+5*	34+1*	15+5*
ZAMORA	525	871	1132	943	566	411	739	1194	1353	723	627	759	694	368	392	14	25+4*	12	9+1*	17+2*
ZARAGOZA	3139	3021	2167	3158	1434	3466	3397	2834	2006	1831	1719	1343	676	1828	1431	12+1*	12	14+9*	14+1*	11+2*
CEUTA																				
MELILLA	24	33	54	216	32	24	33	48	216	46	0	0	7	10	2	0	0	1	0	0

*Parciales.

**También se han realizado ponencias parciales y BICE.



De los datos aportados por las Gerencias a pesar de que afirman que el personal con que cuentan es suficiente para las funciones asignadas, lo cierto es que no lo es, no sólo porque luego lo han afirmado en ocasiones en las reuniones mantenidas con los gerentes, sino también porque los retrasos en la resolución de los procedimientos hablan por sí solos.

2. FORMACIÓN DEL PERSONAL

Para el cumplimiento del objetivo de la eficacia que le exige a la Administración Pública el artículo 103.1 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, es necesario que esté constituida por funcionarios que sean profesionales debidamente formados, pero esa formación generalista que se pide para el acceso a la Administración Pública tiene que ser especializada en algunos puestos de trabajo, con el fin de proporcionar unos servicios adecuados a los ciudadanos.

De otro lado, los empleados públicos tienen reconocido el derecho a la formación continua, y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 y siguientes de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público. Como contrapartida de éste y otros derechos tanto individuales como colectivos tiene la obligación de desempeñar con diligencia las tareas asignadas y velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, teniendo que mantener actualizada su formación y cualificación, pues no hay que olvidar que entre sus funciones se encuentra la asistencia y orientación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, así como la facilitación de la información necesaria.

Para que los derechos referidos se vean efectivamente cumplidos, es preciso que el personal que presta sus servicios en la Administración se encuentre formado para ello. Hay que tener presente que en la última década, debido a la utilización de Internet como vehículo usual de información y formación de los usuarios, se facilita que la persona que tenga que realizar un curso pueda hacerlo desde su lugar de trabajo o domicilio. Esta posibilidad repercute en una mayor afluencia de participantes a los cursos que, de otro modo, bien por razones personales o laborales, tendrían mayor dificultad en su realización.

Al objeto de conocer si el personal adscrito a las Gerencias tiene acceso a la formación continua, se ha preguntado en los diferentes cuestionarios por la oferta de cursos que se realiza y por la participación del personal en los mismos, habida cuenta de la labor específica que desarrolla el Catastro. Las contestaciones a los cuestionarios son idénticas sobre el método de formación, prácticamente iguales en cuanto a la oferta y únicamente varían en los datos de participación.

En cuanto a la formación de los funcionarios antes de su incorporación al destino de trabajo, las personas de nuevo ingreso, que han accedido por oposición o promoción interna, reciben una formación de capacitación inicial mediante el curso preparatorio en el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid acorde con su titulación. Ello no obsta para que una vez que empiezan a trabajar continúe la formación con cargo a la Gerencia, al objeto de adecuarse a la labor que han de desarrollar, pues a nadie se le oculta que una persona que comienza su andadura profesional necesita un tiempo de aprendizaje práctico y de adaptación. En este sentido una cuestión no resuelta es la excesiva movilidad de los funcionarios de nuevo ingreso, al estar poco tiempo en el destino; una vez que han adquirido experiencia para desarrollar sus funciones con fluidez cambian de puesto de trabajo, por lo que hay Gerencias que se encuentran constantemente formando nuevos funcionarios sin rentabilizar el tiempo empleado, para solucionar este problema quizá sería deseable un tiempo mínimo de permanencia obligatoria evitando así el entorpecimiento de la labor de la Gerencia.

La Dirección General del Catastro cuenta con un plan de formación permanente, gestionado directamente a través de la Subsecretaría o del Instituto de Estudios Fiscales con un enfoque eminentemente práctico. Con dos objetivos: la formación general y el objetivo de la formación permanente en el ámbito puramente catastral, para que las personas de la organización adquieran los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño de su trabajo diario con eficacia, transparencia e independencia. Así se puede distinguir:

1. La formación voluntaria, con ofertas formativas, relativas o no, a conocimientos catastrales (temas de salud, seguridad laboral, de enriquecimiento y desarrollo personal y formación administrativa de carácter general).

2. La formación obligatoria y permanente: para dotar a los trabajadores de Catastro de las habilidades, conocimientos y particularidades jurídicas asociadas a la correcta gestión del Catastro inmobiliario; con tres amplios temas:

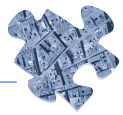
   2.1. Formación técnica catastral.

   2.2. Formación administrativa específica catastral.

   2.3. Formación administrativa general de aplicación en el ámbito catastral.

Cabe señalar que la formación obligatoria se subdivide, a su vez, en formación puntual y formación prevista, en función de la urgencia y dentro del marco de los constantes cambios en el entorno jurídico y adecuación a nuevos medios técnicos y organizativos.

En el ámbito central el seguimiento de la formación se encuentra enclavado en la Unidad de Apoyo al Director General a través de la figura del Coordinador de Formación. Las propuestas parten de las diferentes subdirecciones generales ante novedades legislativas, novedades en el trabajo en ciertas áreas, nuevas aplicaciones informáticas o métodos de trabajo, estableciendo unas jornadas o cursos de formación para la adaptación de los agentes internos a las nuevas prácticas. Las propuestas parten de las gerencias, consensuadas con las respectivas Delegaciones de Economía y Hacienda. Se propone una oferta formativa de charlas, conferencias y cursos de formación.



Respecto a la aportación y gestión de medios de aquellas actividades formativas que se imparten propiamente en las Gerencias, la Subsecretaría del Ministerio asume la totalidad a través de las Delegaciones de Economía y Hacienda. Ello no significa que los agentes formadores no puedan ser personas de la propia Gerencia, del entorno de la Administración o de una empresa externa.

Con el fin de conciliar el interés de la Administración y el interés personal, de mejorar el entorno catastral y de contribuir a aumentar la formación, las modalidades son diversas:

1. Cursos presenciales y no presenciales a través de las nuevas tecnologías (aula virtual o videoconferencia).

2. Convocatoria abierta (para personal de Catastro y agentes externos como ayuntamientos) o cerrada (solo para personal de Catastro).

3. Nivel básico, avanzado o especializado.

4. Ponentes externos o internos.

Para la difusión, coordinación, control y seguimiento de la actividad formativa se halla designada, de manera permanente una persona como interlocutor-gestor de formación tanto en la DGC como en la Gerencia.

Finalmente, cabe señalar que dentro de cada Gerencia se establecen dos tipos de formación: la formación reglada, estructurada incluida en el plan oficial de formación; y la transmisión de conocimiento, que se produce en el ámbito de las relaciones profesionales ordinarias con encuentros y talleres de formación específicos, impartidos por el responsable de área de la Gerencia para el personal respectivo, así como, los grupos de reflexión que debaten sobre aspectos concretos del trabajo y proponen mejoras facilitando a su vez a los directivos la implantación de nuevos métodos u objetivos.

Según se ha podido observar, casi todas las Gerencias cuentan con salas o aulas adecuadas para la formación del personal, si bien, en algunas, se ha señalado la escasez de tiempo del personal para poder realizar más cursos.

En las contestaciones a los cuestionarios remitidos por las gerencias cabe destacar que la oferta de cursos por parte de la Administración se ha visto reforzada tanto en número como en diversidad de materias. Las Gerencias Territoriales, como contestación a la solicitud de información realizada, han remitido una relación pormenorizada de los cursos realizados por su personal entre los años 2005 y 2010. Por ello, y teniendo en cuenta que el objeto del presente informe es el funcionamiento del Catastro en sus relaciones con los ciudadanos se ha estimado procedente realizar unos cuadros, en los que quedan reflejados los datos relativos a los cursos que con carácter general debería realizar cualquier persona que preste servicio directo al ciudadano, y aquellos vinculados de manera incuestionable con esta materia, así como a las garantías que deben ser respetadas para que las decisiones que se tomen en el seno de un procedimiento sean válidas.

Así, en cuanto a los datos aportados sobre los cursos realizados de Atención al Ciudadano e Información Catastral propiamente dichos conviene destacar que en el año 2005 no se ofertaba la posibilidad de su realización por vía telemática, y que a partir del año 2006 ha ido creciendo paulatinamente el número de personas que se han acogido a este modo de recibir formación. Otra de las conclusiones que se extrae es que, al tratarse de cursos en materias de contenido básico y fundamental en este ámbito, desde cada Gerencia se debería fomentar que el mayor número de personas posible en cada plantilla pueda realizarlos. Un dato relevante en este sentido es el caso de la Gerencia de Huesca, donde, según los datos aportados, se cuenta con un total de 16 personas que prestan el servicio de atención al público y, sin embargo, desde el año 2007 no se oferta a su personal el curso de Atención al Ciudadano. En el lado opuesto, hay que destacar la situación de la Gerencia de Madrid en la que desde el año 2005 se han ofertado los cursos señalados con una periodicidad bienal y que en los ejercicios 2007 y 2010 se ha posibilitado a los trabajadores la realización de ambos cursos. Es importante que todo el personal tenga la formación adecuada y actualizada en materia de atención al ciudadano, pues las Gerencias han indicado que, precisamente, todos los funcionarios participan en esta labor, sobre todo en momentos puntuales de aprobación de ponencias o cuando desde la Dirección General del Catastro se han enviado miles de requerimientos a los ciudadanos para que se personen en la sede de las Gerencias al objeto de corregir las discrepancias con los datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

De otro lado hay que referirse al hecho de que el uso de Internet como un instrumento fundamental al servicio del ciudadano, supuso que entrara en funcionamiento la antes conocida como Oficina Virtual del Catastro, hoy Sede Electrónica del Catastro, por lo que se refleja también la participación de los funcionarios en estos dos cursos. De los datos facilitados en cuanto al número de cursos, su periodicidad y la participación de los funcionarios en los mismos, se detecta la tendencia a dar cada vez mayor relevancia a esta materia. Las diferencias relativas a los datos aportados por las distintas Gerencias son significativas. A Coruña, Girona, Granada, León o Valladolid han convocado estos cursos anualmente y la forma de realización de los mismos es *on-line.* En el otro extremo se encontraría la Gerencia de Badajoz, en la que los cursos ofertados sobre las materias referidas han sido muy escasos.

Un aspecto que provoca la menor afluencia de funcionarios a los cursos presenciales, sobre todo de aquellos con niveles más bajos, es el coste del alojamiento y manutención. No se puede cubrir con el importe de la dieta y no existen fórmulas que permitan su asistencia, pues en muchos supuestos el desplazamiento desde su domicilio no puede hacerse en el día.

Se han tomado los datos proporcionados por las Gerencias para elaborar la siguiente serie de cuadros sobre participación del personal en los cursos, tomando como referencia aquellos que desde esta Institución se consideran imprescindibles para prestar un mejor servicio al ciudadano.

Cuadro III

Formación. Curso sobre oficina virtual del Catastro

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA								1		1		
ALBACETE								1		3		
ALICANTE						1		2		2		
ALMERÍA								1		1		
ASTURIAS								1		1		
ÁVILA												
BADAJOZ					1							
BARCELONA	112					1		1		1	81	
BURGOS						1						
CÁCERES			17		18							
CÁDIZ									12			
CANTABRIA								1		1		
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL										1		
CÓRDOBA							18	1		1		
CUENCA							17					
GIRONA								1		1		
GRANADA								1		2		
GUADALAJARA								1		1		
HUELVA					3			1				
HUESCA						1		1				
I. BALEARS									14	1		
JAÉN								1				
LA RIOJA								1		1		
LAS PALMAS								2		1		
LEÓN								1		1		
LLEIDA								2		2		
LUGO								2		1		
MADRID								1		2		
MÁLAGA								1		1		1
MURCIA												
OURENSE								1		1		
PALENCIA	23		23									
PONTEVEDRA										1		
S. C. TENERIFE									19			
SALAMANCA												
SEGOVIA								1		1		
SEVILLA	16		132									
SORIA								1		1		
TARRAGONA								1		1		
TERUEL*												
TOLEDO					15			1		1		
VALENCIA												
VALLADOLID										2		
ZAMORA						1						
ZARAGOZA								1		2		
CEUTA								1		1		
MELILLA								1		1		
TOTAL	151		172		37	5	35	33	45	38	81	1

P: Curso presencial; O-L: Curso *on-line*.
* Remite información general que no permite conocer los cursos concretos.

Curso de Administración Electrónica

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA					1	3		1			6	
ALBACETE					1	3		2	2	2		
ALICANTE						11				5		
ALMERÍA					1	3		1			1	
ASTURIAS					1	3		1	2			
ÁVILA									5			
BADAJOZ												
BARCELONA						1				3		1
BURGOS					14		2			1	3	
CÁCERES			12		1				7			
CÁDIZ									6	1		
CANTABRIA						3		1	2			
CASTELLÓN										1		
CIUDAD REAL					3	3				3		
CÓRDOBA										1		2
CUENCA												
GIRONA					3	3	1	1	9			1
GRANADA						4		2		1		1
GUADALAJARA						3		1				
HUELVA						5		2		7	2	
HUESCA						5			2			
I. BALEARS						3		1				
JAÉN					4	2		1	5			12
LA RIOJA					3	3		1				1
LAS PALMAS						6		1	1	2		1
LEÓN					1	2		1			1	2
LLEIDA					1	2		2		10		1
LUGO								7			11	
MADRID					29	6		2	177			2
MÁLAGA					1	2		1	1			
MURCIA									6			
OURENSE						4		1			11	
PALENCIA								1		1		
PONTEVEDRA					1	2	1	1				
S. C. TENERIFE									7		1	
SALAMANCA									1	1		
SEGOVIA					4	3		1	9			
SEVILLA												
SORIA					1	2		1			1	1
TARRAGONA					1	2		3				1
TERUEL*												
TOLEDO						3		1				
VALENCIA					10			1				
VALLADOLID			1		2	3	19	1	3	1	1	10
ZAMORA							2		1	2		1
ZARAGOZA					1	23		3	12	3		
CEUTA					1	1		1	3			
MELILLA					1	2		1			8	
TOTAL			13		86	121	25	45	261	45	46	37

P: Curso presencial; O-L: Curso *on-line*.
*Remite información general que no permite conocer los cursos concretos.

Curso de Información Catastral

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA				2	1	1	1	1	1			
ALBACETE				1								
ALICANTE												
ALMERÍA				2	1	1	1	1				1
ASTURIAS				1								
ÁVILA												
BADAJOZ												
BARCELONA				2								2
BURGOS					25	1						
CÁCERES					2		1					
CÁDIZ									9			
CANTABRIA				1								
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL									4			
CÓRDOBA												1
CUENCA												
GIRONA				1								1
GRANADA				1								
GUADALAJARA				1		1						
HUELVA				1		1			1			
HUESCA												
I. BALEARS				1								
JAÉN				1								
LA RIOJA		1			1		1	1				2
LAS PALMAS											1	
LEÓN				1								1
LLEIDA				1		1			1			
LUGO				2		2	1	1		1		
MADRID				4		2			20			4
MÁLAGA				1								
MURCIA												
OURENSE				2	1	1	2	1	1			
PALENCIA				1								
PONTEVEDRA				2	2		1	1		1		
S. C. TENERIFE												
SALAMANCA												
SEGOVIA				1		1			18			
SEVILLA												
SORIA				1			18					
TARRAGONA				1		1						
TERUEL*												
TOLEDO				1	1							
VALENCIA												
VALLADOLID				1								1
ZAMORA				1								
ZARAGOZA				1								
CEUTA				2	1	1	3	1		1		
MELILLA				1			1	1		1		
TOTAL		1		39	35	14	30	8	55	4	1	13

P: Curso presencial: O-L: Curso *on-line.*
*Remite información general que no permite conocer los cursos concretos.

Curso de Atención al Público

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA					5						1	
ALBACETE					7							
ALICANTE					18		8					
ALMERÍA			10		5							
ASTURIAS	1				4		23					
ÁVILA									30		**	
BADAJOZ					2							
BARCELONA			11		16						43	
BURGOS							2				7	
CÁCERES									1			
CÁDIZ	5				7						6	
CANTABRIA					8		2				2	
CASTELLÓN					5							
CIUDAD REAL	9				1							
CÓRDOBA					7				2		7	
CUENCA					2		9				8	
GIRONA					2						10	
GRANADA					10		10					
GUADALAJARA				8	5							
HUELVA	5				5							
HUESCA					6							
I. BALEARS									20			
JAÉN					14						14	
LA RIOJA					4						9	
LAS PALMAS					10						8	
LEÓN					2				1		2	
LLEIDA					5				10			
LUGO					3						4	
MADRID	26				38		9				19	
MÁLAGA					14				9		17	
MURCIA					32							
OURENSE	1				4	1	5					
PALENCIA					5		12					
PONTEVEDRA					12							
S. C. TENERIFE											2	
SALAMANCA					7		12				39	
SEGOVIA					5		6				7	
SEVILLA	16										6	
SORIA					3		6				1	
TARRAGONA					4						2	
TERUEL*												
TOLEDO					12							
VALENCIA	6		13		13							
VALLADOLID					4				1		10	
ZAMORA	1		2								12	
ZARAGOZA					1							
CEUTA					3	2						
MELILLA					2						1	
TOTAL	70		36	8	312	3	104		74		237	

P: Curso presencial; O-L: Curso *on-line.*
*Remite información general que no permite conocer los cursos concretos.

Salvo en los cursos de procedimiento, que se han convocado anualmente, la participación ha sido escasa; únicamente en el año 2010 en materia de notificaciones, debido al cambio normativo operado en el régimen jurídico de las mismas, se puede observar una mayor afluencia. Cuestión inexplicable, pues de todos es sabido los problemas que ocasiona una notificación que no cumple su cometido de dar a conocer los actos administrativos, ya que sin el conocimiento de su destinatario no pueden ser eficaces.

Se observa que las Gerencias Territoriales de Ávila, Burgos, Córdoba, Lleida, Santa Cruz de Tenerife, Salamanca, Sevilla y Zamora, no ofertaron el curso de procedimientos en 2005. Destaca la Comunitat Valenciana, donde en el año 2009 la participación fue muy alta.

Resulta llamativo que el Curso de Notificaciones, entre los años 2005 al 2007 y en el año 2009, sólo se ofreció por la Gerencia de Sevilla. Siendo durante el año 2008, el primer año que se convoca y su realización se llevó a cabo *on-line.*

En los cursos de recursos destaca la mayor participación durante el año 2009, y escasa o nula entre los años 2005 al 2008. La participación se realiza masivamente de manera *on-line* excepto en el año 2010 que todos son presenciales.

Todo ello pone de manifiesto la escasa importancia dada a la formación procedimental, siendo prioritaria la formación técnica, por lo que se considera necesario incentivar la participación de los trabajadores y facilitar la realización de cursos que estén relacionados con sus cometidos, y que les proporcionen un conocimiento jurídico básico que contribuya a reforzar el sistema de garantías de los derechos, de acuerdo con la exigencia constitucional.

Curso de Procedimientos

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA	4			1	3			1				
ALBACETE	6			1	2	1		1	12			
ALICANTE	5											
ALMERÍA	15			1		1		1			5	
ASTURIAS	2			1	19	1	3					
ÁVILA			34									
BADAJOZ	3				4						37	
BARCELONA	4		1	4	27	1	1				28	
BURGOS					3				4			
CÁCERES	2				2				2			
CÁDIZ	3				2							
CANTABRIA	1			1	4	1	2				6	
CASTELLÓN	2				2				2			
CIUDAD REAL	1						3				2	
CÓRDOBA					19							
CUENCA	1				1						3	
GIRONA	1				3			4				
GRANADA	16			1	10	1						
GUADALAJARA	2		2	1	2	1	6					
HUELVA	1		6	1	1	1		6		1		
HUESCA	2		2	5	4						52	
I. BALEARS	2			1	1	1						
JAÉN	14			2	19	1						
LA RIOJA	2				2			1				
LAS PALMAS	4			1		1			1			
LEÓN	2			1	1	1			14		49	
LLEIDA				1	13	1		4		2		1
LUGO	1				2		6					
MADRID	4		2	2	4	2	1				8	
MÁLAGA	13				10			1			10	
MURCIA	48				40							
OURENSE	4			1	2	1						
PALENCIA	1				1	1						
PONTEVEDRA	1			1	1	1						
S. C. TENERIFE			9						5		11	
SALAMANCA					1		12					
SEGOVIA	2			1	2	1	2		1			
SEVILLA			28		40		61		21			
SORIA	1	3			1	1						
TARRAGONA	14		1		3	1	1				1	
TERUEL	4	9			10		56			26		
TOLEDO	2			1	2	1			10		10	
VALENCIA	20		2		1		24		159		20	
VALLADOLID	2			1	4	1		1	1			
ZAMORA					2						1	
ZARAGOZA	1			1	9			1				
CEUTA	4		3	1	8							
MELILLA	1			1	1	1			1			

P: Presencial.
O-L: *On-line.*

Curso sobre Recursos Administrativos

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA										1		
ALBACETE									1			
ALICANTE										1		
ALMERÍA										1		
ASTURIAS										1		
ÁVILA			5						5			
BADAJOZ			1								20	
BARCELONA	48						10		38	1	32	
BURGOS												
CÁCERES			1									
CÁDIZ												
CANTABRIA										1		
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL									1			
CÓRDOBA	16		4		4					2		
CUENCA												
GIRONA										1		
GRANADA										1		
GUADALAJARA										1		
HUELVA										1		
HUESCA										1	20	
I. BALEARS										1		
JAÉN										1		
LA RIOJA										1		
LAS PALMAS										1		
LEÓN												
LLEIDA										1		
LUGO	3									1		
MADRID	17		14							2		
MÁLAGA										11		
MURCIA												
OURENSE										1		
PALENCIA										1		
PONTEVEDRA										1		
S. C. TENERIFE	4								1			
SALAMANCA												
SEGOVIA										1		
SEVILLA												
SORIA	17									1		
TARRAGONA										1		
TERUEL												
TOLEDO										1		
VALENCIA												
VALLADOLID										2	23	
ZAMORA										1		
ZARAGOZA	8									1		
CEUTA								1				
MELILLA									2	1		

P: Presencial.
OL: *On-line.*

Curso sobre Notificaciones

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA							1					
ALBACETE								1				
ALICANTE								1				
ALMERÍA											1	
ASTURIAS								1				
ÁVILA												
BADAJOZ												
BARCELONA						1		1			59	2
BURGOS												1
CÁCERES												
CÁDIZ											10	
CANTABRIA								1				
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL												
CÓRDOBA												1
CUENCA												
GIRONA								1				1
GRANADA								1				
GUADALAJARA								1				
HUELVA								1			1	
HUESCA												
I. BALEARS								1			1	1
JAÉN								1			1	
LA RIOJA												1
LAS PALMAS								1				
LEÓN								1			1	
LLEIDA								1				1
LUGO							1				1	
MADRID								2				
MÁLAGA												1
MURCIA												
OURENSE								1				
PALENCIA								1				
PONTEVEDRA								1				
S. C. TENERIFE											1	
SALAMANCA												
SEGOVIA								1				
SEVILLA	16		15									
SORIA								1				
TARRAGONA								1				
TERUEL												
TOLEDO								1				
VALENCIA												
VALLADOLID									1		1	
ZAMORA												1
ZARAGOZA								1				
CEUTA					1						1	
MELILLA								1			8	

P: Presencial.
O-L: *On-line.*

En los informes remitidos por las Gerencias Territoriales en relación con el curso de procedimiento sancionador destaca la falta de convocatoria anual. Hay que señalar que a lo largo de los años 2005 a 2008 la oferta ha sido escasa, celebrándose únicamente en las Gerencias de Ourense, Guadalajara, Cantabria y Córdoba, siendo en esta última localidad donde la participación ha sido mayoritaria, también se observa que los cursos celebrados

durante estos años han sido presenciales. Durante el año 2009, no se celebró en ninguna Gerencia.

Por último, hay que tener en cuenta que es en el año 2010 donde la oferta ha aumentado. La formación ha sido presencial y por primera vez *on-line.* En la Gerencia Territorial del Catastro de Castellón aunque se ha ofrecido el curso de procedimiento sancionador, aún no se ha desarrollado.

Curso de Procedimiento Sancionador

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA												
ALBACETE												
ALICANTE												
ALMERÍA												
ASTURIAS												
ÁVILA												
BADAJOZ												
BARCELONA												1
BURGOS												
CÁCERES												
CÁDIZ											10	
CANTABRIA					9							
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL												
CÓRDOBA					19							1
CUENCA											2	
GIRONA												1
GRANADA												
GUADALAJARA			8									
HUELVA							1					
HUESCA												
I. BALEARS												
JAÉN											1	
LA RIOJA												1
LAS PALMAS												1
LEÓN												1
LLEIDA											1	
LUGO												
MADRID												2
MÁLAGA												1
MURCIA											19	
OURENSE		9										
PALENCIA												
PONTEVEDRA												
S. C. TENERIFE												
SALAMANCA												
SEGOVIA												
SEVILLA										21		
SORIA												1
TARRAGONA												1
TERUEL												
TOLEDO												
VALENCIA												
VALLADOLID												
ZAMORA												
ZARAGOZA												
CEUTA												
MELILLA												

Los cursos de Cartografía/mediciones comenzaron a ofertarse en el año 2005 solamente en tres Gerencias: Madrid, Illes Balears y Sevilla. La forma de realizarse a lo largo de los años ha sido presencial iniciándose la formación *on-line* en el año 2009 de manera escasa y aumentando en el año 2010. Durante el año 2006, no se ofertó en ninguna provincial y en el año 2008 exclusivamente en Alicante. Destaca la Gerencia Regional de Madrid que en el año 2005 con el mayor número de participantes 129, no se vuelven a celebrar hasta el año 2010 de forma *on-line* con 2 participantes.

Curso de Cartografía

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA											22	
ALBACETE					2							
ALICANTE					7		5					
ALMERÍA											1	
ASTURIAS												
ÁVILA												
BADAJOZ					1							
BARCELONA					2							1
BURGOS												
CÁCERES												
CÁDIZ												
CANTABRIA												
CASTELLÓN											2	
CIUDAD REAL					4							
CÓRDOBA									5			
CUENCA									14			
GIRONA					2					1		1
GRANADA												2
GUADALAJARA										10		
HUELVA												
HUESCA												
I. BALEARS	14										1	
JAÉN											35	
LA RIOJA												1
LAS PALMAS											30	1
LEÓN											1	
LLEIDA												
LUGO												
MADRID	129											2
MÁLAGA					1						1	
MURCIA												21
OURENSE					4							
PALENCIA												
PONTEVEDRA												
S. C. TENERIFE											1	
SALAMANCA												
SEGOVIA												
SEVILLA	16										17	
SORIA											1	
TARRAGONA												
TERUEL					2							
TOLEDO												
VALENCIA												
VALLADOLID												
ZAMORA												1
ZARAGOZA												
CEUTA												
MELILLA												

P: Presencial.
O-L: *On-line.*

Los datos que quedan reflejados en los informes remitidos por las Gerencias ponen de manifiesto la periodicidad anual en la celebración del curso. Si bien en Cuenca la periodici-

dad es bienal. En el año 2005 solo fue ofertado en 9 Gerencias de manera presencial. Es a partir del año 2006 cuando el curso se celebra tanto presencial como de manera *on-line.*

Es en la provincia de Madrid donde se comprueba un alto número de participantes entre los años 2005 al 2007; disminuye considerablemente en el año 2010. Por contrapartida habría que señalar la provincia de Ávila en la que, a lo largo de los años indicados, no ha sido ofertado. En Castellón, en el año 2010, el curso ha sido ofertado *on-line* pero está pendiente de celebración. De las acciones formativas en Alicante para el año 2010, no se pueden sacar conclusiones al no constar el número de participantes, ya que hacen referencia exclusivamente al número de horas en la realización del curso.

Curso de Valoración

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA	2		15	1	4	1	3	1	24	2	3	
ALBACETE			1	1	4		3			1		
ALICANTE							9	2	67	1		
ALMERÍA			1	1	4	1	3	2	7	2	2	
ASTURIAS			1	1	3		3		5	1		
ÁVILA												
BADAJOZ					4		2		33		2	
BARCELONA			4	4	4	1	16			2	77	2
BURGOS											1	
CÁCERES			1		19		14		3			
CÁDIZ	1		6		10		4		5		3	
CANTABRIA			2	2	3	1	17		1			
CASTELLÓN	1		2		3		3		5		4	*
CIUDAD REAL							3			1	2	1
CÓRDOBA									7		2	
CUENCA	3				3						3	
GIRONA			1		4		1	1	26	2	4	2
GRANADA	2		3	2	3	1	5					
GUADALAJARA			1	1	4		3					
HUELVA			1	1	2		1		1	1	1	2
HUESCA			1		4	1	26			1	2	
I. BALEARS	1		4		4	1	6		7	1		1
JAÉN			1	1	2		2		38	1	50	
LA RIOJA			1	1	4		3		7	1	3	2
LAS PALMAS			1	1	2	1	2			1	2	1
LEÓN			1	1	2		2		5		3	2
LLEIDA			1	1	3		1				2	3
LUGO			2	1	3	1	3	1	5	1	2	
MADRID	113		46	2	121	2	46		30	4	3	4
MÁLAGA	11		13		24		2				3	2
MURCIA					32		80					
OURENSE			9		4	1	2		9	1		
PALENCIA	1			1	4	1	2		28	2		
PONTEVEDRA			1	1	3	1	3	1		1		
S. C. TENERIFE							36		3		3	
SALAMANCA			2		25		4				3	
SEGOVIA			1	1	4		3		3	1	3	
SEVILLA			30		40		36		35		20	
SORIA			1		2	1	9		5	1	26	
TARRAGONA			1	1	3		2		4		1	2
TERUEL			1		6		7		5	2	1	
TOLEDO			1	1	4	1	3		7	2	15	
VALENCIA									13		20	
VALLADOLID			12	1	35				5	5	1	1
ZAMORA					4		5		4	1	3	1
ZARAGOZA												
CEUTA			1		1		1				1	
MELILLA			1		9		2				1	

P: Presencial.
O-L: *On-line.*
*Pendiente de realizar.

De estos y otros datos facilitados, que no se publican para no hacer este trabajo muy pesado, se puede concluir que existe una preocupación real de la Dirección General del Catastro en la formación continua del personal que depende de ella, si bien se da mayor importancia a la formación técnica que a la jurídica. No obstante se pueden hacer las siguientes recomendaciones:

- Posibilitar que el mayor número de cursos pueda realizarse de manera presencial u *on-line.*
- Establecer algún tipo de ayuda para que el personal con los salarios más bajos no se vea excluido de los cursos presenciales de forma permanente.
- Incentivar para que cada miembro de la plantilla realice los cursos específicos que le incumban en sus cometidos, así como los de información y atención al ciudadano pues son labores que se desarrollan por todo el personal de las Gerencias.
- Incentivar la participación activa del personal en la elección de los cursos que se planifican.

3. ATENCIÓN AL PÚBLICO E INFORMACIÓN

El artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecen que los ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria tienen una serie de derechos entre los que se encuentra el de obtener información y ser asistido en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos. Por su parte, el artículo 3.h) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dispone que la Administración General del Estado se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con el principio de servicio efectivo a los ciudadanos. La prestación del servicio efectivo se desarrolla por el artículo 4 de la misma norma, en concreto en el apartado segundo a) se prevé que la Administración General del Estado desarrolle su actividad y organice las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.

La información es necesaria para que los ciudadanos conozcan la forma de proceder ante el Catastro; además, es importante la manera en que se presta porque supone el primer contacto con el servicio y su imagen exterior. El Catastro ofrece un servicio a los ciudadanos no valorado por éstos, ya que les supone obligaciones, molestias y gastos cuyo resultado positivo no se materializa de forma inmediata. En este punto hay que tener en cuenta el derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios. Del mismo modo, como ya se ha indicado, se reconoce el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. También se

reconoce el derecho de información particular. De forma pormenorizada la Carta de Servicios de la Dirección General del Catastro, aprobada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda de 19 de marzo de 2007, dedica su apartado 3 a los derechos que corresponden a los ciudadanos y usuarios.

El Catastro presta el servicio de información y atención al público tanto de forma presencial en las diferentes oficinas, como a través del teléfono y mediante la Sede Electrónica del Catastro, antes Oficina Virtual del Catastro, de la Dirección General del Catastro www.sedecatastro.gob.es o www1.sedecatastro.gob.es.

El servicio de información telefónica se denomina Línea Directa del Catastro (LDC) y se presta desde 1997, no permite hacer gestiones a través del mismo pues sólo se trata de un servicio de información. Se ha consolidado como un instrumento que facilita el acceso a la información catastral, acerca el Catastro a los ciudadanos y evita en muchos casos desplazamientos a las oficinas. Unido a este servicio de información existe la posibilidad de concertar citas previas en las oficinas de las Gerencias o Subgerencias del Catastro, para ser atendido por personal técnico cualificado en aquellos casos en los que se requiere una información más especializada.

La Línea Directa opera de lunes a viernes, de 9 a 19 horas (de 8 a 18 en las Islas Canarias). Fuera de este horario, el ciudadano puede solicitar cualquier tipo de información dejando su mensaje y su número de teléfono de contacto en el contestador automático de la LDC. A partir de las 14 horas del día siguiente se le facilita la información requerida. La plataforma de la Línea Directa (LDC) se encuentra ubicada en la 1ª planta de la sede de la Dirección General del Catastro (Paseo de la Castellana, 272, Madrid) y dispone de un máximo de 35 puestos de atención telefónica.

En la línea de atención telefónica se ofrece:

- Información general sobre: estructura orgánica y funcional de la Dirección General del Catastro, trámites y documentos necesarios para cualquier actuación relacionada con el Catastro; documentos notificados por el Catastro (resoluciones, requerimientos, etc.); y estado de tramitación de los expedientes.
- Asistencia para cumplimentar las declaraciones catastrales, indicando los documentos a aportar junto con cada declaración.
- Información específica sobre los procedimientos de valoración colectiva, que incluye: aspectos generales sobre este tipo de procedimiento; recursos procedentes, plazos, etc.; información sobre los datos individualizados contenidos en la notificación de los valores catastrales de los bienes inmuebles derivados de dichos procedimientos.
- Información en 24 horas, para aquellas cuestiones que no revisten una especial complejidad, a las que no se puede dar contestación inmediata.
- Información sobre el contenido de la página web del Catastro (www.sedecatastro.gob.es) y sobre los programas informáticos que pueden ser obtenidos a través de la misma, así como sobre las utilidades de la Sede Electrónica del Catastro.

- Contestación de los correos electrónicos que se dirigen a la Dirección General del Catastro solicitando información catastral de carácter general, o sobre el estado de tramitación de un expediente.
- Formulación de quejas y sugerencias.
- Posibilidad de concertar cita previa en las oficinas de las Gerencias o Subgerencias del Catastro, para ser atendido por personal técnico cualificado.

Además de la Línea Directa del Catastro, cada Gerencia Territorial cuenta con una línea propia de atención telefónica, aunque este servicio en muchas de ellas no tiene personal asignado especialmente sino que se presta por los funcionarios de la Gerencia indistintamente. En los casos de Lugo y Segovia se ha indicado que no tienen actualmente un servicio de atención telefónica.

A pesar de las afirmaciones de la Administración Pública sobre este servicio se ha podido comprobar las dificultades existentes para contactar con las oficinas del Catastro directamente. De hecho esta Institución cuando ha pretendido ponerse en contacto con el personal de las distintas Gerencias para concertar las citas no ha logrado dicha conexión, teniendo que plantear las reuniones a través de la dirección general.

Además de dicho servicio a través del teléfono, existe un servicio presencial en todas las oficinas, que se presta mediante unos puntos de atención al público en la sede de cada una de las Gerencias, que varían en número en función de las dimensiones de la propia Gerencia. En estos puntos se atiende directamente a los ciudadanos que acuden a la Gerencia para obtener información, aunque hay cuestiones que por la complejidad de su naturaleza no se pueden resolver sin cita previa y el ciudadano tiene que volver posteriormente para ello. También se encarga este servicio de las citas previas obtenidas a través de la Línea Directa del Catastro o de la Sede Electrónica del Catastro, para ello cuentan con el apoyo del personal técnico.

La atención al público normalmente forma parte del servicio de procedimiento; tiene un número de funcionarios asignados de forma permanente, compuesto por personal administrativo, y personal de apoyo para los momentos de gran afluencia o para resolver asuntos complejos. En general desde las distintas Gerencias se ha insistido en la participación de todo el personal en la labor de atención e información a los ciudadanos.

En la atención presencial al ciudadano y en los puntos de información catastral, se ofrecen folletos informativos sobre:

- Línea Directa del Catastro. También se dispone de tarjetas con el teléfono de asistencia.
- Oficina Virtual del Catastro/Sede Electrónica del Catastro.
- Carta de Servicios.
- Carta de Servicios Electrónicos.

La Carta de Servicios de la Dirección General del Catastro obedece a una triple finalidad: informar a los ciudadanos sobre los servicios que presta el Catastro; poner en su conoci-

miento los derechos generales y específicos que les amparan; y exponer los compromisos de calidad que la organización asume frente a sus clientes.

La Carta de Servicios Electrónicos pretende informar a los ciudadanos acerca de los servicios electrónicos que se encuentran a su disposición, indicando las especificaciones técnicas de uso y los compromisos de calidad asumidos en su prestación por el Catastro, de modo que los ciudadanos puedan intervenir más activamente en la mejora de la Administración.

La Carta de Servicios y la Carta de Servicios Electrónicos se ofrecen en folleto informativo en Atención Presencial al Ciudadano, en los Puntos de Información Catastral, a través del portal web de la Dirección General del Catastro, y en la Sede Electrónica del Catastro.

A través de la Línea Directa, los ciudadanos pueden dar a conocer sus quejas por cualquier incumplimiento de la Carta de Servicios.

En Atención Presencial al Ciudadano se ofrecen los siguientes tipos de formularios:

- Relativos a los derechos y obligaciones en el Catastro: modelos de declaración de alteraciones catastrales; modelo de solicitudes catastrales; modelo de solicitud de información catastral; modelo de subsanación de discrepancias, modelo de recurso de reposición u otra solicitud general...
- Relativos a quejas y sugerencias: Formulario Oficial del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

En alguna Gerencia se nos ha indicado que los formularios no se ponen a disposición del público para evitar que quienes no los necesitan se los lleven.

En el portal web de la Dirección General del Catastro y en la Sede Electrónica del Catastro, también se pueden obtener estos formularios.

En las visitas realizadas se ha podido observar que las Gerencias del Catastro procuran ser especialmente cuidadosas, aunque ello no ha impedido la presentación de quejas de los ciudadanos que consideran que no han sido atendidos debidamente. En el cuadro siguiente se expone el número de quejas planteadas por los ciudadanos en las distintas gerencias con motivo del servicio de atención al público durante el período 2005-2009. Las quejas se han dividido entre las que han tenido por objeto el servicio presencial de la propia Gerencia y el servicio de atención telefónica, así como se recogen separadamente las dirigidas de forma concreta contra el comportamiento de los funcionarios. Merece la pena destacar que muchas de las reclamaciones recibidas sobre el contenido de la información, se refieren a cuestiones suscitadas con el Catastro de Rústica. También se ha dado algún caso de incongruencia entre la información facilitada en el servicio de atención telefónica y la obtenida directamente en la oficina.

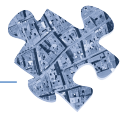
La mayor parte de las quejas se han referido al tiempo de espera que han tenido que soportar los ciudadanos. Es cierto que las Gerencias intentan que las consultas se desarrollen de forma fluida y rápida evitando esperas largas, pero no siempre es posible. De hecho dos asesoras de esta Institución pudieron comprobar en la Gerencia Territorial del Catastro

de Almería que, al no contar con un registro general separado de los puntos de atención al público en general, el tiempo de espera para la simple presentación de un escrito para su registro fue superior a 30 minutos. Algunas gerencias sí cuentan con un registro general diferenciado, lo que evita esperas innecesarias.

Cuadro IV

Quejas sobre el Servicio de Información

PROVINCIA	TOTAL	A. PRESENCIAL	A. TELEFÓNICA	COMPORTAMIENTO
A CORUÑA	24	7	17	8
ALBACETE	24	24	0	3
ALICANTE	132	113	19	9
ALMERÍA				
ASTURIAS	95	93	2	9
ÁVILA				
BADAJOZ	25	1	24	0
BARCELONA	73	70	3	0
BURGOS	122	5	117	14
CÁCERES	35	35	0	4
CÁDIZ	10	2	8	2
CANTABRIA	44	41	3	2
CASTELLÓN	53	47	6	6
CIUDAD REAL	3	2	1	1
CÓRDOBA	26	21	5	4
CUENCA	34	32	2	9
GIRONA				
GRANADA	171	161	10	32
GUADALAJARA	73	38	35	25
HUELVA	16	16	0	2
HUESCA	8	8	0	0
I. BALEARS	142	141	1	7
JAÉN	20	17	3	6
LA RIOJA	59	59	0	16
LAS PALMAS	52	50	2	27
LEÓN	26	24	2	13
LLEIDA				
LUGO	26	18	8	3
MADRID	619	614	5	54
MÁLAGA	110	108	2	9
MURCIA	64	63	1	6
OURENSE	59	58	1	4
PALENCIA				
PONTEVEDRA	6	6	0	6
S. C. TENERIFE	45	43	2	25
SALAMANCA	19	14	5	3
SEGOVIA	41	40	1	10
SEVILLA	61	58	3	6
SORIA	16	14	2	11
TARRAGONA				
TERUEL	7	7	0	1
TOLEDO	23	20	3	14
VALENCIA	30	24	6	5
VALLADOLID	53	51	2	6
ZAMORA	15	15	0	1
ZARAGOZA	15	15	0	6
CEUTA				
MELILLA	0	0	0	0



De todo lo actuado cabe concluir que el servicio centralizado de información telefónica que presta la Dirección General del Catastro facilita las gestiones a los ciudadanos, que el servicio de atención al público de carácter presencial se desarrolla sin grandes incidencias, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de afluencia de público que lo utiliza, si bien sería recomendable establecer un punto de registro general en todas las Gerencias al objeto de que no produzcan esperas innecesarias para quien no pretende realizar gestión alguna, más allá de presentar un escrito.

4. CONVENIOS

En numerosas ocasiones los órganos administrativos competentes precisan la cooperación de otros organismos, por lo que se suscriben convenios de colaboración, y así poder cumplir las funciones que le son atribuidas normativamente.

El RCAT prevé la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre la Dirección General del Catastro y otros organismos. Para el ejercicio de las funciones atribuidas la Dirección General del Catastro tiene la facultad de suscribir convenios de colaboración con otras administraciones, entidades y corporaciones públicas, con las limitaciones previstas normativamente. En virtud del convenio de colaboración, la entidad colaboradora puede asumir en régimen de delegación de competencias, de encomienda de gestión o mixto, el ejercicio de alguna de las funciones previstas, sin perjuicio de la posibilidad de avocación en los supuestos de delegación, o del ejercicio concurrente de la función convenida en los supuestos de encomienda, siempre que no sea contrario al convenio ni afecte a la eficacia del servicio.

Los convenios pueden tener como finalidad el ejercicio de las siguientes funciones:

- Tramitación de expedientes relativos a cambios de titularidad catastral de los inmuebles, excepto aquellos que deban ser objeto de comunicación.
- Colaboración en el tratamiento de la información suministrada por los notarios y registradores de la propiedad.
- Tramitación de declaraciones relativas a modificaciones en la descripción registral de los inmuebles.
- Tramitación de expedientes de subsanación de discrepancias.
- Actuaciones de inspección catastral con determinadas excepciones. No obstante la delegación de funciones inspectoras sólo alcanzará a las actuaciones de investigación.
- Colaboración en el proceso de notificación y atención al público, derivados de los procedimientos de valoración colectiva o de otros procedimientos catastrales.
- Recepción de documentación y asistencia e información a los ciudadanos en materia de gestión y de difusión de la información catastral.

- Elaboración y mantenimiento de la cartografía, ortofotografías y otros soportes gráficos.
- Elaboración de ponencias de valores.
- Procedimientos simplificados de valoración colectiva.
- Colaboración en el desarrollo de las funciones del observatorio catastral del mercado inmobiliario.
- Cualesquiera que se acuerden.

Por su parte la disposición adicional quinta del RCAT indica que para el ejercicio de las funciones atribuidas en virtud de los convenios, la entidad colaboradora podrá solicitar a la Dirección General del Catastro que formule encargo a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima (SEGIPSA). A este respecto se dictó la Orden EHA/1616/2010, de 10 de junio, por la que se regulan las condiciones de la encomienda a la sociedad estatal de gestión inmobiliaria de patrimonio, sociedad anónima de trabajos catastrales objeto de convenio con entidades colaboradoras, así como los términos, plazos y condiciones del abono de gasto. Su objeto es la regulación de los requisitos y condiciones para concretar los medios para la ejecución de los trabajos de obtención de información para la formación y mantenimiento del Catastro en el marco de los convenios de colaboración que prevean la posibilidad de financiar los trabajos, así como el modo en que la Dirección General del Catastro debe realizar su encomienda a SEGIPSA. Igualmente se regulan los términos, plazos y condiciones para el pago a SEGIPSA de los gastos que deben asumir las entidades colaboradoras con motivo de la ejecución de los trabajos objeto de encomienda, en tanto dicha sociedad se haya subrogado en la condición acreedora que ostente la Dirección General del Catastro. Igualmente, mediante la Resolución de 13 de mayo de 2008, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, se delegan competencias a favor de determinados órganos del departamento.

La Dirección General del Catastro verifica la información incorporada a través del convenio mediante controles a nivel informático, jurídico y técnico.

La entrega de la información alfanumérica y gráfica relativa a la descripción de los bienes inmuebles, dependiendo de la función objeto de convenio, se realiza en los formatos informáticos establecidos por la Dirección General. Así en la Resolución de 31 de julio de 2006 (*BOE* de 11 de septiembre) de la Dirección General del Catastro se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido, especificaciones técnicas y formato de los ficheros de información catastral alfanumérica y gráfica FIN, VARPAD, FICC y FXCC.

La transferencia de la información se realiza por medios telemáticos a través de los mecanismos establecidos por la Dirección General del Catastro para garantizar la autenticidad, integridad, confidencialidad y no repudio de los envíos. Se establecen dos sistemas de colaboración:

- El intercambio de información se realiza a través de la Sede Electrónica de Catastro (SEC), empleando para tal fin ficheros en formato xml.

- Mediante acceso, vía SEC, al Sistema de Gestión Catastral (SIGECA) y al Sistema de Información Geográfica (SIGCA).

En ambos casos se procede a la validación informática del formato y de la información contenida, lo que permite garantizar su coherencia interna y ajuste a los requisitos técnicos fijados.

Desde el punto de vista técnico y jurídico, se procede al estudio de la integridad, veracidad y suficiencia de la documentación aportada junto a cada expediente, y la necesidad de coherencia con los datos preexistentes en la base de datos catastral, a través de las herramientas corporativas disponibles. Por otro lado, siempre que el acto a dictar por la entidad colaboradora requiera la determinación de nuevo valor catastral, se precisa informe vinculante de la Gerencia correspondiente, en el que se determina la necesidad de la nueva valoración.

En otro nivel, las cláusulas de los convenios recogen la obligación por parte de las entidades colaboradoras de atenerse a las normas sobre protección de datos de carácter personal; atender a las normas, directrices e instrucciones de la Dirección General del Catastro en materia de procedimientos catastrales; y a asumir los compromisos de calidad del servicio que tenga vigentes el Catastro.

Una vez formalizado todo convenio, se constituye en el plazo de un mes y para toda su vigencia una comisión mixta de vigilancia y control, formada por representantes tanto de la Dirección General del Catastro como de la entidad colaboradora, que resuelve las cuestiones que se planteen en cuanto a su interpretación y cumplimiento.

En particular, en esta comisión se plantean las cuestiones que puedan surgir del estudio de la información incorporada a través del convenio, estableciendo pautas para la correcta y uniforme operatividad del mismo.

Los convenios de colaboración se suscriben con los ayuntamientos y las diputaciones provinciales mayoritariamente pero también con los colegios profesionales. En general, los convenios se desarrollan con normalidad, por lo que de los datos aportados hay que destacar que con carácter general no se han denunciado convenios (Gerencias Territoriales de Cantabria, La Rioja, Cádiz, Huelva, Segovia, Valladolid o Madrid), o un número muy reducido (Gerencias de Santa Cruz de Tenerife, Málaga, Girona) entre los años 2005-2010.

Por ello resulta significativa la información aportada por parte de la Gerencia de Granada, mediante la que se pone en evidencia que en el período referido se han denunciado un total de 21 convenios, o bien en la de Valencia en la que se han denunciado un total de 16.

Como se puede observar, el panorama de suscripción de convenios es diverso, varía de unas Gerencias a otras en número, destacando los casos de Soria, Palencia, Ceuta y Zamora que no tienen convenio suscrito. La referencia a las Diputaciones en los casos de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife corresponden a los Cabildos Insulares respectivos.

Cuadro V

Convenios

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA						1						
ALBACETE						1						
ALICANTE					69	1						
ALMERÍA						1						
ASTURIAS						1						
ÁVILA												
BADAJOZ												
BARCELONA						1						
BURGOS												
CÁCERES												
CÁDIZ												
CANTABRIA						1						
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL												
CÓRDOBA								1				
CUENCA									16			
GIRONA						1						
GRANADA						1						
GUADALAJARA						1						
HUELVA												
HUESCA												
I. BALEARS						1						
JAÉN						1						
LA RIOJA												
LAS PALMAS						1						
LEÓN						1						
LLEIDA						1						
LUGO					1							
MADRID						2			2			
MÁLAGA												
MURCIA												
OURENSE						1						
PALENCIA												
PONTEVEDRA						1						
S. C. TENERIFE												
SALAMANCA												
SEGOVIA						1						
SEVILLA												
SORIA						1						
TARRAGONA						1						
TERUEL												
TOLEDO						1						
VALENCIA												
VALLADOLID						1						
ZAMORA												
ZARAGOZA						1						
CEUTA						1						
MELILLA						1						

P: Presencial.
OL: *On-line.*

Uno de los problemas detectado se refiere a que, en ocasiones, cuando el ciudadano se dirige a la Gerencia Territorial concreta y presenta su documentación para la tramitación de un expediente, no es informado de la existencia de un convenio suscrito entre esa Gerencia y otro organismo sobre la materia que le afecta. En el caso de la existencia de convenios será otro organismo o entidad el que asuma la labor de realización de los trabajos. En este sentido, los funcionarios que prestan los servicios de atención al ciudadano deben conocer los convenios suscritos y trasladársela al ciudadano, puesto que en ocasiones este último puede recibir un requerimiento solicitándole información por otro órgano distinto de la Gerencia y no comprende la situación, llegando a no contestar. Esta circunstancia se dio en una queja en la que, además, el funcionario no calificó correctamente el procedimiento; se trataba de un procedimiento de subsanación de discrepancias que no era objeto del convenio, aun así lo remitió al órgano convenido quien desestimó la pretensión del interesado y más tarde, tras la intervención de esta Defensoría, se inició de oficio dicho procedimiento.

Es fundamental que de manera periódica se instruya a los empleados públicos sobre los convenios suscritos por su Gerencia Territorial con otros organismos. En casos como el planteado, que un funcionario desconozca o no informe al ciudadano sobre la existencia de un convenio suscrito, supone que la tramitación del procedimiento se demore de una manera injustificada, que finalmente repercute de manera negativa en los intereses de los ciudadanos.

Del mismo modo, podría contemplarse la posibilidad de que en los acuses de recibo u otros escritos que proporcione cada Gerencia al ciudadano se haga una breve referencia al convenio suscrito y la materia sobre la que versa, a fin de que éste conozca la posible vinculación de otro organismo a su asunto.

5. SEDE ELECTRÓNICA DEL CATASTRO

El artículo 103 de la Constitución española prevé que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Por su parte la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 45 reconoce que las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

Una sociedad tecnológicamente avanzada requiere que sus poderes públicos hagan los esfuerzos precisos para que los medios técnicos se utilicen por el mayor número de ciudadanos posible.

En este sentido no hay que olvidar que la importancia que ha adquirido el uso de Internet en nuestra sociedad se ha visto reflejada en la atención específica del legislador sobre este particular. En concreto la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incluye en la normativa interna la incorporación de la banda ancha de Internet ADSL como parte integrante del denominado servicio universal. En concreto, el artículo 52 establece que se incluirá la conexión que permita comunicaciones de datos de banda ancha a una velocidad de 1 MB por segundo. Esta circunstancia posibilita que la generalidad de los ciudadanos residentes en España, con independencia de su ubicación, tengan derecho a acceder a este servicio como mínimo a la velocidad antes referida.

Todas estas circunstancias evidencian que desde los poderes públicos se ha tomado con especial interés el desarrollo de los medios tecnológicos y su encuadre normativo supone que el beneficio del uso de las nuevas tecnologías sea un derecho para todos y no un privilegio de unos pocos. Para hacer frente a la nueva situación y adecuarse a las demandas de los ciudadanos se promulgó la Ley 11/2007, de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. En su exposición de motivos se pone de manifiesto que las administraciones deben comprometerse con su época y ofrecer a sus ciudadanos las ventajas y posibilidades que la sociedad de la información tiene, asumiendo su responsabilidad de contribuir a hacer realidad la sociedad de la información. El mejor servicio al ciudadano constituye la razón de la reforma que, tras la aprobación de la Constitución, se ha ido realizando en España, para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador.

El fundamento de la norma reside en el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las administraciones públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas, con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica. Del mismo modo los ciudadanos tienen la posibilidad de obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Además los ciudadanos tienen, en relación con la utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, los siguientes derechos:

a) A elegir, entre los que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse con medios electrónicos con las Administraciones Públicas,

b) a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de ley así lo determine, salvo que

existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El consentimiento podrá realizarse y recabarse por medios electrónicos,

c) a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas,

d) a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo cuando la normativa de aplicación prevea restricciones a la información sobre aquéllos,

e) a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado,

f) a la conservación en formato electrónico por las administraciones públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente,

g) a obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar, en todo caso, los sistemas de firma electrónica del documento nacional de identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública,

h) a la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las administraciones públicas,

i) a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas,

j) a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos,

k) a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado de los ciudadanos.

Otra de las cuestiones fundamentales en este apartado es la regulación de la denominada sede electrónica. Se trata de la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una administración pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Cada Administración Pública determina las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Debe garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas. Además tienen que disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras, siempre que sean necesarias.

Al hilo de lo anterior y enlazando con la materia catastral objeto del presente estudio, hay que referirse al hecho de que mediante la Resolución de 24 de noviembre de 2008, de la Dirección General del Catastro, se aprueba el régimen de funcionamiento de la Oficina Virtual del Catastro y de los Puntos de Información Catastral.

Los servicios que se pueden prestar a través de la Oficina Virtual del Catastro son los siguientes:

- Servicio de consulta de datos catastrales no protegidos. Todos podrán consultar libremente los datos no protegidos sobre los bienes inmuebles incorporados en la base de datos nacional del catastro, con arreglo a procedimientos normalizados,
- servicio de consulta y certificación de datos catastrales protegidos. Son datos catastrales protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción, de los bienes inmuebles individualizados.

El acceso de los usuarios a este servicio se lleva a cabo del siguiente modo:

a) Los titulares catastrales pueden consultar los datos sobre los bienes inmuebles de su titularidad obrantes en la base de datos nacional del catastro, así como obtener un certificado de los mismos.

b) Los órganos judiciales y, en particular, los juzgados y tribunales, así como el Ministerio Fiscal, tienen acceso a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del afectado y en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas en virtud de lo establecido en el apartado c) del artículo 53.2 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

c) Los órganos de las administraciones, entidades y corporaciones públicas, las comisiones parlamentarias, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas e instituciones análogas de las comunidades autónomas pueden, en el ejercicio de sus funciones y competencias, consultar y obtener certificados por medios electrónicos de los datos de los bienes inmuebles obrantes en la base de datos, previa autorización de la Dirección General del Catastro y con las limitaciones recogidas en el artículo 50.3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que se explican más adelante.

d) Los notarios y registradores de la propiedad pueden acceder a los datos catastrales protegidos para la identificación de inmuebles, así como para dar cumplimiento a la obligación de hacer constar la referencia catastral en los documentos por ellos autorizados o inscritos.

e) Los interesados pueden obtener un certificado acerca de la circunstancia de no figurar como titular catastral de bienes inmuebles en la base de datos.

f) La Dirección General del Catastro, de oficio o a instancia del correspondiente titular catastral, puede requerir a los usuarios de este servicio para la justificación de los accesos a datos protegidos que hayan realizado.

g) Los certificados catastrales telemáticos obtenidos a través de la oficina virtual del catastro o de los puntos de información catastral producirán idénticos efectos que los certificados expedidos por los órganos de la Dirección General del Catastro con la firma manuscrita.

A la vista de lo señalado, no cabe duda de que en materia catastral se ha realizado un esfuerzo para que los ciudadanos y el resto de administraciones tengan a su alcance, de

una manera accesible, la posibilidad de realización de determinados trámites y obtención de información a través de la Oficina Virtual del Catastro.

Es muy loable el esfuerzo realizado y los avances técnicos pero no hay que dejar de lado las garantías y principios que giran en torno a la adopción de los actos administrativos. No puede haber acto sin procedimiento, ya que al margen de la nulidad de pleno derecho que pesa sobre estos actos, se daría legitimidad a la vía de hecho. Esta situación se agrava cuando se convierte en la forma general de actuar de la Administración Pública y esto es, precisamente, lo denunciado por la institución del Defensor del Pueblo a la Dirección General del Catastro, quien ha manifestado que pondrá las medidas "en el futuro" para que no se den tales circunstancias, cuando debía haber adoptado una solución inmediata porque se vulneran derechos de los ciudadanos. No hay que olvidar que las nuevas tecnologías son una herramienta que facilita el trabajo y la comunicación pero no a cambio del sacrificio de derechos.

En la tramitación de diferentes quejas se ha puesto de manifiesto que en los procedimientos catastrales los datos quedan grabados de forma inmediata, y son visibles en 24 horas en la Sede Electrónica del Catastro, a la que, como se ha indicado, tienen acceso numerosos sujetos (administraciones, notarios, jueces, etc.) además de los interesados. El problema surge cuando existen controversias de titularidad, cabida o linderos en que hay más de un sujeto interesado con intereses encontrados en que se actúa de la misma forma, por lo que antes de dar audiencia a los posibles interesados y con anterioridad a la finalidad del procedimiento, los datos modificados ganan eficacia en la Sede Electrónica del Catastro. Así, los actos de trámite del procedimiento sin ninguna garantía se convierten en actos firmes, sin procedimiento que los ampare.

El hecho de que los datos se graben en tiempo real mientras el técnico trabaja en el procedimiento, y que el acto despliegue efectos ante terceros, puede ocasionar perjuicios y promover acciones que no respetan la seguridad jurídica. Por ello debe considerarse la necesidad de que las labores que se realicen en la base de datos catastral no sean visibles en tanto el acto no haya sido debidamente adoptado y notificado. Igualmente, el acceso a través de los medios electrónicos a esta información por parte de cualquier persona puede resultar cuestionable, por cuanto se trata de una actuación administrativa que no ha finalizado su tramitación y que, por tanto, no debiera desplegar los mismos efectos que un acto que sí es firme.

Teniendo en cuenta la cuestión concreta, y tras haber realizado las apreciaciones anteriormente señaladas sobre el particular, se formuló una recomendación a la Dirección General del Catastro para que adoptase las cautelas necesarias para que las modificaciones que se realicen en las aplicaciones de trabajo de los técnicos no modifiquen el estado o los datos de las referencias catastrales, sobre las que estén en curso procedimientos que pueden afectar a las titularidades o características de las fincas, en tanto el acto no haya adquirido firmeza, tras completar todos los trámites exigidos por el procedimiento, y la resolución administrativa haya sido notificada a los titulares afectados y a los posibles interesados.

La Dirección General del Catastro, según se ha indicado, aceptó la recomendación al haber podido comprobar que se producen los hechos objeto de la misma. Sin embargo, contestó que debido a que exige reformas en las aplicaciones informáticas que se utilizan para la gestión catastral debe realizarse una planificación de los trabajos técnicos tendentes a la modificación requerida que podían demorarse. En concreto, se informó de un proceso para la centralización en una única base de datos de toda la información catastral y que este proceso constituye el marco adecuado para que puedan llevarse a cabo los cambios técnicos necesarios que precisa el nuevo modelo de trabajo acorde con la recomendación formulada, por lo que se prevé que el mismo pueda estar implementado en el primer trimestre del año 2012.

En conclusión, hay que significar que el uso de las tecnologías de la información por parte de los poderes públicos debe considerarse como una herramienta en la mejora de la labor desarrollada por los distintos órganos administrativos. Sin embargo es incuestionable el hecho de que los procedimientos administrativos deben cumplir todas las garantías establecidas normativamente, con independencia del soporte utilizado. La seguridad jurídica no puede verse en ningún momento afectada ni alterada, puesto que en tal caso el desarrollo tecnológico supondría un retroceso en la protección de los derechos de los ciudadanos. Por ello esta Institución considera prioritario que por parte de los poderes públicos se realicen, sin dilación, las mejoras técnicas precisas y que, en su caso, se adecuen y adapten los programas informáticos a las necesidades existentes para evitar que las situaciones detectadas se repitan.

6. PUNTOS DE INFORMACIÓN CATASTRAL (PIC)

Los puntos de información catastral son oficinas autorizadas por la Dirección General del Catastro en distintas administraciones públicas, organizaciones públicas e instituciones, fundamentalmente en ayuntamientos, donde los ciudadanos pueden acceder para obtener información catastral. Este servicio se creó por Resolución de 29 de marzo de 2005 de la Dirección General del Catastro, que regula su régimen de establecimiento y funcionamiento. Los PIC surgen para aproximar al ciudadano el acceso telemático que figura en la Base de Datos Nacional del Catastro.

Tras la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, la Orden 4054/2006, de 27 de diciembre, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el Ministerio de Economía y Hacienda y organismos adscritos al mismo, y la Orden del MEH/693/2008, de 10 de marzo, de Registro Electrónico, se modifica la anterior Resolución el 24 de noviembre de 2008.

El establecimiento de los PIC se autoriza por cada Gerencia o Subgerencia competente por razón del territorio, viene a suponer un intermediario entre el ciudadano y la Sede Electrónica del Catastro. Los PIC que facilitan, con las restricciones propias de los datos protegidos, información sobre los inmuebles existentes en el Catastro. A través de los PIC

se presta servicio de consulta libre y certificación electrónica de datos no protegidos y cartografía digital; servicio de consulta y certificación electrónica para los titulares catastrales o persona autorizada de los datos protegidos relativos a los inmuebles de su titularidad, sin embargo en el Catastro directamente se facilitan estos datos para todas las personas no titulares a las que la norma permite el acceso por tener interés legítimo; servicio de certificación negativa de bienes inmuebles, sobre los que ostentan interés legítimo. El uso de los PIC puede estar sujeto a una contraprestación económica, como de hecho se cobra en muchos de ellos.

Se establecen mecanismos de control para que no se produzcan incumplimientos de las condiciones y requisitos de uso de los PIC, en la mayor parte de las Gerencias se destina un funcionario concreto para su control. El acceso no es libre para todos los integrantes de la entidad donde se establece un PIC sino que tiene que nombrarse un empleado usuario del mismo como persona autorizada. Este servicio puede ser suspendido mediante resolución motivada de la Dirección General del Catastro.

La existencia de los PIC evita desplazamientos y sobre todo constituye un elemento fundamental en determinadas áreas geográficas del país en que los ciudadanos carecen de los medios técnicos adecuados, bien por razón de la falta de red técnica suficiente o bien por falta de medios económicos o formación para el empleo de las nuevas tecnologías y en particular de Internet. Esta última situación se agrava cuando concurren ambas circunstancias como son aquellas localidades diseminadas en las que la población es de avanzada edad con escasos recursos económicos y falta de conocimientos para hacer uso de la Administración electrónica desde sus domicilios.

La dotación en cada una de las provincias de los puntos de información en distintas dependencias y áreas geográficas posibilitan que los ciudadanos que requieran este tipo de información la obtengan sin tener que realizar desplazamientos largos, aunque sería deseable que existiese un PIC en cada localidad, sobre todo en las que están más deprimidas y con menos desarrollo tecnológico.

A continuación se ha elaborado un cuadro sobre el número de PIC por provincias:

Cuadro VI

Puntos de Información Catastral

PROVINCIA	TOTAL PIC	AYUNTAMIENTOS CONCEJOS Y MANCOMUNIDADES	DIPUTACIONES Y CONSEJERÍAS	SUBDELEG. GOBIERNO	OFICINAS ATENCIÓN CIUDADANOS	COLEGIOS ABOGADOS CGAE	OTROS
A CORUÑA	67	48	14				5
ALBACETE	58	54	1				3
ALICANTE	105	65	37			1	2
ALMERÍA	74	64	7				3
ASTURIAS	74	59	13			1	1
ÁVILA	40	37		1	1	1	
BADAJOZ	108	89	17			1	
BARCELONA	70	56	9			3	2
BURGOS	61	51	8	1			1
CÁCERES	108	106				1	1
CÁDIZ	28	27				1	
CANTABRIA	60	58	1				1
CASTELLÓN	58	57					1
CIUDAD REAL	107	97	9			1	
CÓRDOBA	89	74	14				1
CUENCA	55	52	2			1	
GIRONA	40	30	8			1	1
GRANADA	92	78	11			1	2
GUADALAJARA	30	29	1				
HUELVA	76	52	22			1	1
HUESCA	95	94				1	
I. BALEARS	42	33	2			5	2
JAÉN	81	67	10			2	2
LA RIOJA	81	74			6	1	
LAS PALMAS	55	39	14	1			1
LEÓN	82	74	6	1		1	
LLEIDA	87	75	10				2
LUGO	39*						
MADRID	124	119				1**	4
MÁLAGA	101	69	28				4
MURCIA	47	41	1			2	3
OURENSE	75	71	1			1	2
PALENCIA	114	112		1		1	
PONTEVEDRA	33*						
S. C. TENERIFE	63	58	1			1	2
SALAMANCA	157	150	5	1		1	
SEGOVIA	34	32		1		1	
SEVILLA	78	74	1				3
SORIA	48	46		1		1	
TARRAGONA	39	29	6				4
TERUEL	57	56				1	
TOLEDO	99	97	1				1
VALENCIA	139	121	15				3
VALLADOLID	40	35	1			1	3
ZAMORA	71	68	1	1		1	
ZARAGOZA	97	88	5			2	2
CEUTA	0						
MELILLA	1						

Del cuadro realizado a partir de los datos aportados por las distintas Gerencias Territoriales en relación al número total de PIC y ubicación de éstos en los diversos organismos dentro de cada provincia pueden extraerse las siguientes conclusiones:

En primer lugar destaca que principalmente se encuentran ubicados en las dependencias de los ayuntamientos. Como excepción hay que señalar que en la Ciudad Autónoma de Ceuta no existe punto de información catastral según los datos aportados, lo cual parece lógico dada la dimensión del territorio. El único con el que cuenta la Ciudad Autónoma de Melilla está ubicado en el Colegio de Abogados de esa población. A la vista de ambos casos desde esta Institución se sugiere que ambas ciudades cuenten con un punto de información catastral en sus ayuntamientos.

Si bien es cierto, como se ha señalado anteriormente, que estos puntos se localizan principalmente en los ayuntamientos, se comprueba que diversas provincias en las que hay un elevado número de municipios cuentan con escasos puntos de información catastral. Así en el caso de Guadalajara únicamente hay 30 PIC cuando en esa área territorial hay más de 200 municipios. En Soria cuentan con 48 PIC para dar cobertura a las necesidades de más de 150 localidades. En definitiva, interesaría que por parte de las Gerencias Territoriales con mayor número de municipios y escasos puntos de información se comprobara si en la actualidad se encuentran cubiertas las necesidades y expectativas de sus vecinos, aunque lo deseable sería un PIC en cada municipio evitando así todo tipo de desplazamiento para las gestiones administrativas simples.

De la información facilitada se deduce que únicamente la Comunidad Autónoma de La Rioja y la provincia de Ávila han creado puntos de información catastral para varias Oficinas de Atención al Ciudadano. Teniendo en cuenta que estas oficinas son dependencias a las que los ciudadanos están habituados a acudir y las consideran próximas a sus intereses o inquietudes para solucionar los problemas que les afectan, sería interesante que, en un principio, en las ciudades y municipios de mayor población, para paulatinamente extenderlos a otras localidades, se habilitara este servicio.

Por último, citar la queja recibida del municipio de Alcañiz (Teruel) que solicitó, en 2006, la instalación de un Punto de Información Catastral en su término municipal, para dar cobertura a los procedimientos que obligan a los ciudadanos de la comarca a desplazarse hasta la capital. La citada propuesta, así como la posible firma de un convenio para la gestión catastral, se estudió por la Gerencia Territorial del Catastro de Teruel, por la Dirección General del Catastro y por el propio municipio. Sin embargo ninguna de las dos iniciativas prosperó; es más, de la información facilitada por la Gerencia Territorial del Catastro de Teruel se deduce que, al menos en la fecha de contestación del cuestionario, los vecinos de Alcañiz continúan desplazándose a Teruel para realizar las gestiones catastrales que les atañen[4].

[4] 06002247.

7. CATASTRO Y PROTECCIÓN DE DATOS

La protección de datos de carácter personal de los ciudadanos y las incidencias relativas al tratamiento incorrecto de éstos, tanto por terceros como por parte de los poderes públicos, merecen una especial atención en este estudio.

El derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen queda recogido en el artículo 18 de la Constitución española. Por su parte el artículo 105.b) dispone que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

La ley define el Catastro Inmobiliario como el registro administrativo en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales. El término "registro" debe ser interpretado en sentido amplio, puesto que afecta a datos de carácter personal de los ciudadanos que por su carácter sensible merecen una especial protección normativa y administrativa. La base de datos catastral es un fichero de titularidad pública, creado por una Administración Pública, con el régimen específico de creación, modificación o suspensión que tienen estos ficheros.

La legislación aplicable a la protección de datos en materia catastral se encuentra dispersa entre la normativa básica de aplicación general, Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), y aquella de aplicación específica en el ámbito catastral, en concreto el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La LOPD tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar. Se entiende por datos de carácter personal cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

Los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero, para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado. El consentimiento no será preciso:

- Cuando la cesión está autorizada en una ley,
- cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público (censo promocional, repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indi-

cación de su pertenencia al grupo y los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación),

- cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique,

- cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los jueces o tribunales, o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o Tribunal de Cuentas,

- cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos,

- cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero, o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.

Es nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza, o el tipo de actividad de aquel a quien se pretendan comunicar.

En cuanto a lo previsto en la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario sobre el tratamiento de los datos de carácter personal el TRLCI dedica el titulo VI al acceso a la información catastral, dando protección a la intimidad de forma más amplia que en la legislación general, limitando el acceso y difusión de dichos contenidos. Cuando se trata de datos no protegidos, el artículo 52 reconoce el libre acceso para todos.

El artículo 51 especifica que tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados. El acceso a los datos catastrales protegidos, regulado en el artículo 53, sólo puede realizarse mediante el consentimiento expreso, específico y por escrito del afectado, o cuando una ley excluya dicho consentimiento o la información sea recabada en alguno de los supuestos de interés legítimo y directo siguientes:

a) Para la ejecución de proyectos de investigación de carácter histórico, científico o cultural auspiciados por universidades o centros de investigación, siempre que se califiquen como relevantes por el Ministerio de Hacienda.

b) Para la identificación de las fincas por los notarios y registradores de la propiedad y, en particular, para el cumplimiento y ejecución de lo establecido en el título V.

c) Para la identificación de las parcelas colindantes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmuebles, por quienes figuren en el Catastro Inmobiliario como titulares.

d) Por los titulares o cotitulares de derechos de trascendencia real o de arrendamiento o aparcería que recaigan sobre los bienes inmuebles inscritos en el Catastro Inmobiliario, respecto a dichos inmuebles.

e) Por los herederos y sucesores respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente que figure inscrito en el Catastro Inmobiliario.

No obstante podrán acceder a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del afectado:

- Los órganos de la Administración General del Estado y de las demás administraciones públicas territoriales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social con las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad.

- Las comisiones parlamentarias de investigación, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como las instituciones autonómicas con funciones análogas.

- Los jueces y tribunales y el Ministerio Fiscal.

- Los organismos, corporaciones y entidades públicas, para el ejercicio de sus funciones públicas, a través de la Administración de la que dependan y siempre que concurran las condiciones de la letra a).

Por su parte el RCAT establece que la información que contenga datos catastrales de carácter personal relativos a personas físicas queda sometida al régimen jurídico de obligaciones y responsabilidades previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). En todo caso los titulares además de disponer del libre acceso sobre sus propios datos, disponen de la facultad de rectificación y cancelación de los datos de carácter personal que resulten incompletos o inexactos, tal y como reconoce el artículo 16.1 de la LOPD.

Para el acceso a datos catastrales se establecen una serie de exigencias formales y administrativas que deben filtrar, por parte de la administración catastral, cualquier intento de acceso inconsentido por terceras personas, cualquier tipo de acceso y solicitud de información catastral tiene que constar por escrito, describiendo el uso o destino, el compromiso de no cederlos y su propia identificación.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es el papel de la Administración en este ámbito. La Administración puede tratar los datos de los ciudadanos directamente o bien a través de empresas contratadas y subcontratadas. En el primero de los supuestos se presupone

que por parte del órgano administrativo se va a ser sumamente cauteloso en el tratamiento de esta información, al ser consciente de su papel garantista de los derechos de los ciudadanos. Cuestión distinta es cuando en aplicación de los convenios suscritos entre los órganos administrativos y las empresas, son estas últimas las que manejan este tipo de información sensible. Por ello, en esta clase de relaciones, la Administración debe ser rigurosa y exigir mediante la incorporación de cláusulas en los convenios las garantías máximas para que esas empresas velen de manera efectiva por los derechos de los ciudadanos en este ámbito. Hay que tener en cuenta que los datos tratados deben servir a una finalidad concreta, y su tratamiento de una manera irregular vulnera los intereses de los ciudadanos. No sería responsable ni entendible ejercer un control riguroso en el tratamiento de datos entre particulares cuando por parte de la Administración no se respeta la limitación.

Una consecuencia directa de la aplicación del principio de proporcionalidad es que la comunicación de datos entre administraciones públicas sólo es admisible cuando los datos son necesarios para la finalidad perseguida, luego no se deben ceder aquellos que sean irrelevantes o carentes de sentido para obtener la finalidad pretendida por la Administración solicitante.

La Administración Pública debe prestar una especial atención cuando facilita datos de carácter personal de los interesados. Cada órgano administrativo debe corroborar que el solicitante de la información lo hace como organismo público y no por un interés de carácter particular. En una de las quejas tramitadas se pudo constatar que un alcalde, y a su vez miembro de una Junta Vecinal, requirió una información a una Gerencia Territorial que no verificó si el requerimiento de la información lo realizaba el solicitante en calidad de autoridad o bien a título particular. En este caso se hacía a título particular, por un conflicto con una vecina. La administración catastral al facilitar los datos protegidos propició un desequilibrio entre particulares.

La queja reseñada ponía de manifiesto que la actuación de las administraciones, sobre todo municipales, podía no ajustarse a los procedimientos exigidos para los particulares, cuando la Administración es parte en un procedimiento. Esta situación choca con los principios que recogen los artículos 9 y 14 de la Constitución española y con el deber de secreto que se impone con carácter general a las autoridades tributarias, de acuerdo con los artículos 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que prohíbe la comunicación de los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos. Se efectuó una recomendación a la Dirección General del Catastro con el fin de evitar situaciones como la descrita en el futuro. Para ello se recomendó la emisión de una circular instruyendo a las diferentes Gerencias Regionales, Territoriales, oficinas y demás dependencias del Catastro para que cuando se encuentren

con una situación parecida a la señalada efectúen una comprobación, aunque sea mínima, que impida que los datos objeto de protección puedan ser puestos a disposición de terceros, con independencia de que el tercero sea una administración pública.

La Dirección General del Catastro aceptó la mencionada recomendación e informó y emitió la Circular 02.01/10, de 5 de abril de 2010, sobre acceso de las administraciones públicas a los datos en cumplimiento de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad en el acceso a la información catastral protegida, en la que se recuerda a las Gerencias y Subgerencias la necesidad de aplicar un estricto control sobre las peticiones que se formulen por las administraciones públicas con solicitud de acceso a datos catastrales protegidos, con el fin de que se constate que han quedado debidamente acreditados los citados principios y de que las administraciones utilicen únicamente los datos cuando actúen como tales.

De los anteriores hechos se dio traslado también a la Agencia Española de Protección de Datos, quien no llegó a la misma conclusión que la Gerencia Territorial del Catastro de León que terminó pidiendo disculpas a la interesada, por lo que se ha dejado constancia de la discrepancia de esta Institución en dicho sentido.

Como conclusión y teniendo en cuenta que los datos de carácter personal aportan información que pertenece al ámbito privado de los ciudadanos, y que los supuestos en los que cabe la posibilidad de que esta información pase al conocimiento de terceros o de los órganos administrativos han sido convenientemente regulados, se debe exigir el cumplimiento riguroso de las disposiciones normativas, así como que aquellas actuaciones que supongan una vulneración de lo previsto resulten convenientemente sancionadas.

Dada la forma en que se presta el servicio por el Catastro directamente a través de los PIC, convenios con otras administraciones, profesionales, empresas, etc., el acceso de terceros a los datos protegidos es muy intenso. Por lo que esta Institución considera que los poderes públicos deben fomentar y exigir al personal tanto funcionarial como laboral que presta sus servicios en la Administración Pública la debida formación, a fin de que se cumpla de manera rigurosa lo previsto en las normas y, consecuentemente, se vele por la protección de los derechos de los ciudadanos en este ámbito.

Es cierto que la Dirección General del Catastro ofrece cursos para el personal sobre protección de datos, pero, como se puede observar por el cuadro que se incluye a continuación, no han sido muchas las personas que han seguido los mismos, por lo que sería deseable incentivar la asistencia a estos programas de formación.

Este curso se comienza a ofertar en el año 2006, siendo escasa la participación a lo largo de los años 2006 y 2007, aumentando a lo largo del año 2008 y volviendo a disminuir en 2009 y 2010.

A partir del año 2008 comenzó a impartirse de manera *on-line,* siendo superior esta forma de participación a la realizada de manera presencial.

Hay provincias como, por ejemplo, Santa Cruz de Tenerife, Ávila, Badajoz, Castellón, Ciudad Real, Zaragoza, entre otros, que no ha sido convocado.

Cuadro VII

Curso de Protección de Datos

PROVINCIA	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L	P	O-L
A CORUÑA							1	1				
ALBACETE								2				
ALICANTE							2					
ALMERÍA								2				
ASTURIAS							6	2				
ÁVILA												
BADAJOZ												
BARCELONA					36		28					
BURGOS			1		3		2					
CÁCERES							4		10			
CÁDIZ												
CANTABRIA								2				
CASTELLÓN												
CIUDAD REAL												
CÓRDOBA												
CUENCA												
GIRONA					2		1	1				
GRANADA							1		7	2	2	2
GUADALAJARA								2	5	1		
HUELVA							1	1			1	
HUESCA				1								
I. BALEARS								1				
JAÉN					8			2				
LA RIOJA								2				
LAS PALMAS							4	1				
LEÓN								3			1	
LLEIDA							7	1		3	2	
LUGO							3	3				
MADRID			1		1		1	4	1			
MÁLAGA								2				
MURCIA												
OURENSE								1				
PALENCIA												
PONTEVEDRA								2				
S. C. TENERIFE												
SALAMANCA											2	
SEGOVIA			2				3	1	4			
SEVILLA												
SORIA								1				
TARRAGONA							2	2		1		
TERUEL						1				9		
TOLEDO								2				
VALENCIA			1		1		1					
VALLADOLID							1	2	2			
ZAMORA											3	
ZARAGOZA												
CEUTA								2				
MELILLA							1		1			

P: Presencial.
O-L: *On-line.*

8. ARCHIVOS

El Archivo General de la Administración, creado por el Decreto 914/1969, de 8 de mayo, constituyó un hito importante en la historia archivística española, dado que vino a configurar de forma definitiva el sistema de archivos de la Administración. Como el resto de los archivos estatales, tiene encomendadas las funciones de custodia, organización, descripción, conservación y difusión de los fondos en él depositados, en tanto que constituyen una parte importante del patrimonio documental español. Así, el Archivo General de la Administración ofrece a todos los ciudadanos la posibilidad de obtener copia de todos los documentos que en él se conservan, y que sirvan para probar sus derechos en las relaciones mantenidas con la Administración, ya sea de los actos administrativos de los que hayan tomado parte, o de los que se sientan afectados y, dado que la función del archivo es esencialmente de custodia, la certificación de actuaciones de la Administración debe ser realizada por las oficinas competentes en la materia, a quien el Archivo General de la Administración suministra los antecedentes necesarios.

Dicho lo cual, entramos a analizar la importancia del archivo catastral como instrumento que recoge una ingente cantidad de datos a disposición de los distintos usuarios: administraciones públicas, fedatarios, empresas, y, en lo que aquí importa, al ciudadano, es decir, quien necesita comprobar o averiguar datos, con efectos administrativos, de sus propiedades rústicas y urbanas. Así, la documentación catastral custodiada en los archivos presta un servicio de vital importancia para demostrar la titularidad de propiedades, linderos, límites, reconocimientos de medianerías, identificación de predios, etcétera.

Aunque hoy contamos con un Catastro moderno, informatizado, que dispone de una base de datos a disposición de los clientes que demandan sus productos y utilizan las herramientas tecnológicas implementadas para dar respuesta a esa demanda, como es la Sede Electrónica del Catastro, en el desarrollo de su actividad genera, también, una gran cantidad de expedientes en papel, configurando un volumen de documentación catastral formado por una base de datos gráfica, sustentada en la cartografía por un gran volumen de planos en soporte digital y convencional, y por una base de datos alfanumérica que contiene, a su vez, multitud de datos. En definitiva, un Catastro del que derivan los actos y procesos de gestión catastral, desde los procedimientos de valoración colectiva y renovaciones, hasta funciones inspectoras y sancionadoras, todas ellas productoras de papel, que no es tarea fácil de gestionar.

Con el objetivo primordial de propiciar una gestión de calidad de la documentación catastral residenciada en las Gerencias Territoriales del Catastro, auspiciado por la Dirección General del Catastro, se inició en marzo de 1999 el Plan de Calidad de Archivos Catastrales, basado en el establecimiento de un sistema archivístico uniforme en todas ellas. Dicho plan surge como respuesta a las demandas de las Gerencias, que habían expuesto en reiteradas ocasiones la necesidad de afrontar y solucionar los problemas generados por la saturación y la falta de organización en la que se encontraban los archivos que custodiaban la documentación catastral.

A esta situación y sin recursos humanos para dedicar a tareas de archivo, se añadían los problemas para realizar periódicamente las transferencias al Archivo Histórico Provincial, lo que implicaba un considerable volumen de documentación inactiva cuyo mantenimiento no resultaba fácil, sin olvidar que en muchas Gerencias los locales dedicados a archivo no ofrecían todas las condiciones que requiere un local a tal efecto; a veces, ni siquiera reunían las condiciones de seguridad contra incendios exigidas por la normativa vigente.

La solución a esta incierta situación de los archivos lleva a crear un Archivo Central en la Gerencia responsable del control de todos los procesos de archivo, de la custodia de la documentación catastral generada en sus distintas fases de vigencia administrativa, hasta su transferencia al Archivo Histórico Provincial o su eliminación, y de su mantenimiento continuo. No obstante, ante la falta de recursos existente para la gestión que conlleva un archivo completamente centralizado, se opta por un Archivo Central parcialmente centralizado, en el cual desde el origen de la producción de la documentación catastral exista un control y organización por parte de la dependencia de la Gerencia que la origine.

En resumen, el esquema del sistema global de archivo es: la documentación activa se distribuye entre el Archivo Central y los archivos de las diversas unidades administrativas (área de la Gerencia), de tal manera que en los archivos de las áreas se localiza físicamente la documentación en trámite o recién tramitada durante el plazo máximo de un año y, una vez transcurrido este plazo, se deposita en el Archivo Central de la Gerencia que asume la responsabilidad de la localización física de toda la documentación depositada. Por su parte, las Áreas de las Gerencias se hacen corresponsables, junto con el Archivo Central, de las tareas de archivo de la documentación activa, desde el origen de su tramitación, siguiendo los criterios de ordenación establecidos en el cuadro de clasificación de fondos, bajo el control y supervisión, si se requiere, del Archivo Central.

Los plazos de conservación de la documentación catastral se establecen teniendo en cuenta su vigencia administrativa. El archivo de las áreas mantiene la documentación que tramita, que es la que tiene vigencia administrativa, hasta el plazo máximo de un año. Al Archivo Central de la Gerencia se trasladan las series documentales con vigencia administrativa a la espera de que se cumplan los plazos estipulados, tanto de pérdida de vigencia –4, 10 y 15 años marcados por la ley–, como de seguridad ante su posible consulta ocasional, antes de su depuración. Las series documentales con carácter histórico, por tanto con valor permanente, se trasladan al Archivo Histórico correspondiente, en función de su pérdida de vigencia y de los criterios y plazos de transferencia de fondos acordados.

Las series documentales de carácter histórico han de ser transferidas al Archivo Histórico Provincial. El Catastro se compone de información literal y gráfica, por lo que, al realizarse la transferencia, el Catastro debe entregarse completo sin separar ambas partes que son indisolubles, pues el Catastro de una determinada época será la fuente de investigación posterior. Constituyen series documentales de carácter histórico que deben ser transferidas: los amillaramientos; hojas de registro fiscal; el catastro por masa de cultivo y clases de terrenos que da lugar a las cartillas evaluatorias; planos del Catastro Topográfico Parcelario, y el Catastro de Implantación.

La tipología documental en los procesos administrativos catastrales está determinada por la función que desempeñan los documentos en el proceso. Cada uno de estos documentos se denomina tipo documental, que se define como unidad documental producida por un área o varias de la Gerencia en el desarrollo de una función completa, regulada por una norma de procedimiento, y cuyo formato, contenido y soporte son homogéneos.

La serie documental es el conjunto de tipos documentales producidos en el desarrollo de una actividad determinada y regulados por un mismo procedimiento administrativo, ofrece los mismos trámites, está compuesta por piezas singulares y responde a una misma tipología, mismo contenido, en suma, una información seriada. Estas agrupaciones documentales son, por tanto, imprescindibles para llevar a cabo la clasificación y posterior inventarización del total de la información que genera el Catastro. La clasificación de la documentación se realiza de acuerdo al origen de la documentación –área de procedencia–: urbana, rústica, gestión, por una parte, y a la función desarrollada por cada una de ellas: procedimientos de valoración colectiva del catastro urbano, mantenimiento y gestión de datos catastrales e inspección catastral, en el caso del Área de Urbana; renovación del catastro rústico, mantenimiento y gestión de los datos catastrales e inspección catastral, en el caso del Área de Rústica, etcétera.

Por tanto, la clasificación y catalogación de la documentación catastral va siguiendo la actividad administrativa generada a partir de los procesos catastrales, y no ofrece más alternativa que la separación y distinción clara de los documentos, como resultado de las diversas funciones asignadas a cada área/dependencia de la Gerencia. De esta manera, los tipos y series documentales del Catastro se ordenan de acuerdo a los criterios establecidos en el cuadro de clasificación de fondos documentales del Archivo Central del Catastro, que se elabora y actualiza de forma consensuada por los responsables de los procesos. Este cuadro de clasificación constituye la piedra angular donde reposa la organización del archivo en dos niveles: en el primero se identificaron la estructura orgánica y la división en funciones en cada una de ellas –urbana, rústica, gestión; Catastro Urbano, Catastro Rústico y mantenimiento del Catastro, respectivamente–, nivel que da lugar a la asignación de tipos documentales. Y el segundo nivel, que refleja la actividad derivada de la estructura orgánica y que da lugar a la organización archivística de las series documentales (todo el conjunto de carpetas catastrales, de expedientes inspectores, de padrones, etc.).

Cada tipo documental conforma al agruparse su correspondiente serie documental siguiendo el principio de su procedencia. Se han definido 30 tipos:

- La carpeta catastral de cada bien inmueble (forma la serie documental 1.1.1).
- Ponencia de valores: documento administrativo que recoge los criterios reguladores de la valoración catastral para un ámbito territorial concreto (forma la serie 1.1.5).
- Listado de las características del Catastro de Rústica: recogen, por polígonos y orden numérico de parcelas y por orden alfabético de titulares catastrales los datos relativos a titular, referencia catastral, paraje, polígono, parcela y subparcela, tipo de cultivo e intensidad productiva, superficie y valor catastral. Según el orden con que

se recojan los datos, el expediente se divide en dos: a) listado de características por polígono y orden numérico de parcelas, y b) listado de características por orden alfabético de titulares catastrales (forma la serie documental 2.1.4).

- Resúmenes de superficies por cultivos y clases (forma la serie documental 2.1.6). El expediente se divide en dos según el orden con que se recojan los datos: a) resumen de superficies por cultivos y clases –municipal–, y b) resumen de superficies por cultivos y clases –por polígonos– (forma la serie documental 2.1.6).

- La ficha de toma de datos de construcciones rústicas; recoge por cada una de las fincas la descripción del polígono, parcela, datos del titular catastral, uso de la construcción y datos de la misma, acompañada de una fotografía o de un croquis que se recoge en formato digital. También forman parte de la documentación catastral las declaraciones ante el Catastro que realicen los ciudadanos respecto a un inmueble, que se harán cumplimentando el modelo de impreso correspondiente, y generan por parte del Área de Gestión varios tipos documentales, los cuales se acompañan de los documentos aportados por los interesados para su tramitación.

- Las declaraciones que se recogen a través de los modelos se reciben también a través de convenios firmados con ayuntamientos y otras entidades locales, así como los suministrados por parte de notarios y registradores. Gran parte de los tipos documentales aquí descritos tiene su correspondencia con el expediente generado por la aplicación SIGECA (Sistema de Gestión Catastral), que permite realizar todos los trámites procedimentales catastrales de forma automatizada en todas las Gerencias.

- En el modelo 901 se declara cualquier alteración del titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana, ya sea por transmisión de dominio, por constitución de derechos reales de usufructo o superficie, o por concesión administrativa (forma la serie documental 3.2.1).

- El modelo 902 posibilita la declaración de las transmisiones de dominio, conjuntamente con las alteraciones de obra nueva o de agregación, agrupación, segregación o división de fincas (forma la serie documental 3.2.2).

- El modelo 902-S recoge la declaración simplificada de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (forma la serie documental 3.2.2).

- En el modelo 903 se declara cualquier alteración del titular catastral de los bienes inmuebles de naturaleza rústica, ya sea por transmisión de dominio, por constitución de los derechos reales de usufructo o superficie, o por concesión administrativa (forma la serie documental 3.2.3).

- En el modelo 904 permite la declaración de los datos de la nueva construcción agraria, o de su ampliación, demolición, cambio de uso, cambio de cultivo, y aprovechamiento, acompañado como documentación adicional de los planos a escala o croquis acotados (forma la serie documental 3.2.4).

- En el modelo 905 se declara, junto con la agrupación, segregación, agregación o división de las parcelas, los cambios de titular catastral (forma la serie documental 3.2.5).

- Libro de Registro es el documento sobre el que se plasma la acción administrativa de control de la expedición, entrada, circulación y salida de los documentos de la aplicación informática SIGECA (forma la serie documental 3.1.1).

- Padrones de Urbana y Padrones de Rústica, respectivamente, constituyen el censo comprensivo de los bienes inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales, referencia catastral y base liquidable, uno para los de naturaleza urbana y otro para los de naturaleza rústica, para la gestión tributaria del IBI. Se forman anualmente por la Gerencia correspondiente para cada término municipal y está a disposición del público en los respectivos ayuntamientos a donde se remiten (forma las series documentales 3.3.1 y 3.3.2).

- Las notificaciones derivadas de los procedimientos de valoración colectiva: los valores catastrales de bienes inmuebles de naturaleza urbana resultantes de los procedimientos de valoración colectiva deben notificarse individualmente a cada titular catastral por la Gerencia directamente, que lo hace a través de entidades colaboradoras (ayuntamientos y otras entidades territoriales) o mediante empresas de servicios especializadas (entidad pública empresarial Correos y Telégrafos) forma la serie documental 3.4.1).

- Asimismo se notifica a los interesados los diversos actos administrativos generados por la gestión de las Gerencias. Estas notificaciones se realizan por medio del sistema SIGER de control de recepción establecido por Convenio entre el Ministerio de Hacienda y Correos. También deben notificar las Gerencias a los entes gestores del IBI los acuerdos de gestión catastral dictados en virtud de declaraciones o recursos formulados por los interesados. Todas estas notificaciones constituyen tipo documental pero no forman serie independiente, ya que esta notificación (acuse de recibo) se integra dentro de la serie del tipo documental en que se origina.

- Expedientes de recursos: se podrá interponer recurso de reposición contra las ponencias de valores; contra las notificaciones individuales derivadas de los procesos de valoración colectiva y modificación de valores catastrales se podrán solicitar rectificaciones de errores de hecho o de derecho; la rectificación del error se podrá formalizar mediante la interposición de recurso de reposición (forma la serie documental 3.5.1).

- Expedientes de rectificación de errores materiales o de hecho, de oficio o a instancia de parte. Estas rectificaciones contemplan únicamente los errores que no implican una revocación del acto en términos jurídicos, sino meras equivocaciones aritméticas o materiales que no transforman la eficacia del acto (forma la serie documental 3.3.5).

- Reclamaciones ante el Tribunal Económico-Administrativo (Central o Regional): son aquellas que se interponen contra los actos y las resoluciones dictadas por la Dirección General del Catastro o por sus órganos periféricos en el ejercicio de sus funciones (ponencias de valores, notificaciones), o contra la resolución de un recurso de reposición (forma la serie documental 3.5.3).

- Las Tasas. Existen dos tasas catastrales: Tasa por inscripción catastral, a instancia de parte, derivadas de alteraciones de orden físico, jurídico o económico que se produzcan en los bienes inmuebles, a excepción de las transmisiones de titularidad, y Tasa por acreditación catastral que grava la expedición, a instancia de parte, de cualquier documento acreditativo de los actos físicos, jurídicos y económicos que figuren en el Catastro (forma las series documentales 3.7.1 y 3.7.2).

- Calificación catastral (no constituye serie documental): es el documento acreditativo de los datos físicos, jurídicos y económicos que figuren en el Catastro, expedido a través de las aplicaciones informáticas SIGECA y SIGCA, que genera la correspondiente tasa de acreditación catastral.

La función inspectora da lugar a los siguientes tipos documentales:

- Expediente inspector: formado por el conjunto de actuaciones de comprobación e investigación, de carácter general o parcial, que tienen por objeto la verificación de la situación tributaria de comprobación tributaria de los sujetos pasivos en relación con la gestión catastral del IBI, ya sea en relación de bienes de naturaleza urbana o rústica (forma las series documentales 1.1.2 para Urbana y 2.2.1 para Rústica).

- Expediente sancionador: se inicia mediante acuerdo del director general del Catastro a nivel central y de los delegados de Economía y Hacienda a nivel territorial ante una infracción tributaria (forma las series documentales 1.2.2 para Urbana y 2.2.2 para Rústica).

- La actividad sancionadora de gestión que realiza el Área de Gestión genera un nuevo tipo de expediente: expediente sancionador (sin relación con el expediente inspector) que se inicia en los casos de infracción por falta de consignación de la referencia catastral y la falta de presentación o su prestación fuera de plazo de las alteraciones jurídicas de cambio de titularidad (forma la serie documental 3.6.1).

- Cartografía Catastral (convencional o digitalizada): es la documentación gráfica que define, entre otras características relevantes, la forma, dimensiones y situación de las diferentes parcelas o fincas que integran el territorio de régimen común, cualquiera que sea el régimen o actividad a que estén destinados, constituyendo en su conjunto el soporte gráfico del Catastro (forma las series documentales1.1.2 para Urbana y 2.1.1 para Rústica).

- Fotografía aérea: es la proyección cónica del terreno realizada a través de rectas que unen los puntos del terreno con un punto único. Se obtiene a partir de fotografías del terreno tomadas en un vuelo fotogramétrico (forma las series documentales 1.1.4 para Urbana y 2.1.3 para Rústica).

- Ortofotografía: es una fotografía obtenida a partir de la proyección ortogonal de la fotografía aérea. Constituyen el soporte gráfico donde se sustenta el Catastro Rústico a través de las renovaciones catastrales (forma la serie documental 2.1.5.9).

Fases de desarrollo del Plan de Archivos

1ª fase: preparación de la documentación histórica para su posterior transferencia al Archivo Histórico Provincial.

2ª fase: depuración –eliminación de documentación duplicada–, organización y clasificación de la documentación según el cuadro de clasificación de fondos documentales del Catastro, del modelo de archivo propuesto. Este es el momento en que se realizan trabajos archivísticos que permiten conocer en todo momento cuáles son las normas de acceso a esa documentación, se dan las pautas para la conservación de los documentos, se reitera la eliminación de copias de forma periódica y se establece la relación de las áreas con el archivo central a través de un único responsable del archivo, según establezca el gerente como último responsable del archivo.

3ª fase. Ordenación del Archivo Catastral –carpetas catastrales– por referencia catastral. Constituye esta fase la realización de trabajos archivísticos encaminados a ultimar la ordenación por referencia catastral del denominado "archivo catastral", que es el que contiene el tipo documental por excelencia que constituye la carpeta catastral.

El Plan de Calidad de Archivos Catastrales cumple un triple objetivo:

- Organización de la documentación catastral, que permite a todas las Gerencias disponer de un modelo de archivo central para las Gerencias del Catastro, que facilita una gestión documental global con un orden preestablecido que persigue la calidad, y en el que participa todo el conjunto de la Gerencia.

- Disponibilidad de la documentación catastral mediante la racionalización de las tareas de búsqueda y consulta de las áreas de la Gerencia, que permite dar una respuesta rápida a todas las demandas de información externas (administraciones y clientes en general), y la inmediata atención a las funciones que legalmente tiene atribuidas el Catastro.

- Conservación de la documentación catastral. El Plan de Archivos posibilita llevar a cabo la transferencia de un importante volumen de información que constituye un importante patrimonio de amplia proyección histórica, testimonio oficial de relevancia social y económica de una documentación como es la inmobiliaria, siendo ahora los Archivos Históricos Provinciales los depositarios de este patrimonio y a ellos corresponde las funciones de guarda y custodia.

El artículo 105 de la Constitución española establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas. De ello se

hizo eco la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español y la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contemplan y regulan el acceso de todos los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con las salvedades antes citadas.

El Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, determina las reglas respecto a la conservación del patrimonio documental con valor histórico, control de la eliminación... y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original.

A los efectos de este real decreto se entiende por eliminación de documentos la eliminación física de unidades o series documentales por el órgano responsable del archivo en que se encuentren, empleando cualquier método que garantice la imposibilidad de reconstrucción de los mismos y su posterior utilización. La eliminación de documentos solo puede llevarse a cabo, tras el correspondiente proceso de valoración documental. Se entiende por valoración documental el estudio y análisis de las características históricas, administrativas, jurídicas, fiscales e informativas de la documentación. El proceso de valoración establecerá los plazos de transferencia, la posible eliminación o expurgo y el régimen de accesibilidad de la documentación.

El artículo 3 del citado real decreto establece que en ningún caso se autorizará la eliminación ni se procede a la destrucción de documentos de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas o no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establezca para su conservación.

Para llevar a cabo esta tarea y en cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, por la que se creó la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, y de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria única del Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, se creó por Orden HAC/2989/2003, de 17 de octubre, la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Hacienda, adscrita a la Subsecretaría de Hacienda, estableciendo dicha orden la posibilidad de constituirse, mediante orden ministerial, Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos en los diferentes organismos públicos vinculados o dependientes del departamento cuando el volumen de la gestión documental que tenga lugar en los mismos así lo aconseje, previo informe de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Hacienda.

La Dirección General del Catastro, a la que corresponde la custodia y mantenimiento de los archivos catastrales en virtud del Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, artículo 5.1.i), ha instruido seis expedientes de eliminación de series documentales que se conservan en las sedes de sus gerencias regionales, territoriales o subgerencias, en los archivos gestionados directamente por las delegaciones especiales y territoriales de Economía y Hacienda; o, en los archivos histórico-provinciales donde se han enviado mediante transferencia, y de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Calidad de Archivos Catastrales.

La eliminación de las series documentales catastrales propuestas por el Ministerio de Economía y Hacienda, que a continuación se relacionan, contó con el informe favorable de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, previa la propuesta de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Economía y Hacienda. Dichas series documentales y años concretos de las mismas, contempladas en la citada resolución.

- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales. Declaraciones de alteraciones del titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 901), instruidas entre 1989 y 2002.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 902), instruidas entre 1989 y 2002.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones simplificadas de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 902-S), instruidas entre 1994 y 2002.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración del titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza rústica (modelo 903), instruidas entre 1989 y 2002.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza rústica sin modificación de linderos (modelo 904), instruidas entre 1989 y 2002.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza rústica: agregación, agrupación, segregación, división (modelo 905), instruidas entre 1999 y 2002.

De acuerdo con la Resolución de 27 de julio de 2009, de todas las series se dejará a salvo un expediente, elegido a libre albedrío por los responsables de la destrucción. Este expediente, acompañado de otra copia del acta de destrucción y de las certificaciones emitidas por las empresas, tiene que remitirse a los diferentes archivos históricos provinciales, con la salvedad para el caso de Madrid, que se envía al Archivo General de la Administración, para que se conserve como testimonio de los procedimientos derivados de las declaraciones catastrales. El ejemplar que se elija debe aportar un fiel reflejo de la tramitación de cada uno de los expedientes cuyas series se autoriza a eliminar. Una vez producida la eficacia de la eliminación, los centros responsables de la custodia de las series documentales proceden a darles de baja en los inventarios correspondientes.

En el apartado segundo de esta resolución, se pone de manifiesto que el dictamen de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos alcanza a las series documentales de los expedientes generados entre los años 1998 y 2008, ambos inclusive. La eliminación de estos expedientes solo puede hacerse cuando estos superen los siete años de antigüedad. Estas eliminaciones se desarrollan con carácter anual hasta el año 2015, y para llevarlas a término es necesaria la resolución de la Subsecretaría.

Así, mediante Resolución de 1 de junio de 2010, de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, se autoriza la eliminación de las siguientes series documentales y refiriendo el año concreto de las mismas:

- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteraciones del titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 901), instruidas en 2003.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 902), instruidas en 2003.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones simplificadas de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (modelo 902-S), instruidas en 2003.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración del titular de bienes inmuebles de naturaleza rústica (modelo 903), instruidas en 2003.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza rústica sin modificación de linderos (modelo 904), instruidas en 2003.
- Expedientes de declaraciones catastrales de alteraciones catastrales: declaraciones de alteración de bienes inmuebles de naturaleza rústica: agregación, agrupación, segregación, división (modelo 905), instruidas en 2003.

Asimismo, de todas estas series quedará un expediente de cada serie bajo las condiciones establecidas en la Resolución de 7 de julio de 2009.

Las respuestas a los cuestionarios enviados a todas las Gerencias Territoriales del Catastro, y especialmente las visitas efectuadas a veintidós Gerencias, ha dado lugar a conocer la situación de los archivos catastrales y el resultado de la aplicación de las resoluciones antes citadas, por las que se autoriza la eliminación de declaraciones catastrales.

En cuanto a las dependencias destinadas a archivo de los documentos catastrales se ha podido observar in situ, y posteriormente de los comentarios de los gerentes, que algunas de ellas no tienen espacio suficiente para almacenar la ingente documentación generada por la actividad que se desarrolla en estos centros. En algún caso el archivo se encuentra fuera de la ciudad, sucediendo en otros que por falta de espacio parte del archivo está fuera de la sede, gestionado por una empresa. También se ha podido constatar que el personal dedicado a la custodia y mantenimiento de los archivos es insuficiente e incluso inexistente, en determinadas Gerencias Territoriales, o no tienen la preparación adecuada para llevar a cabo esta importante tarea archivística.

No es el cometido de este informe poner en entredicho la finalidad de las Resoluciones de 27 de julio de 2009 y de 1 de junio de 2010, si bien entender que, previamente a proce-

der a la eliminación de la documentación catastral referida en estas normas, ésta debería haber sido digitalizada, de modo que permita a los ciudadanos, inmersos en los procedimientos a los que se contraen las series documentales formadas por los expedientes de declaraciones catastrales, hacer valer sus derechos. En este sentido cabe interpretar el artículo 3 del Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, ya citado, al establecer que no se podrá proceder a la destrucción de documentos de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas, o no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establezca para su conservación.

Como se contiene en el cuadro dedicado a Digitalización de Datos, de acuerdo con la información facilitada por las Gerencias Territoriales, los datos contenidos en el Catastro se encuentran digitalizados en su mayoría. Esta indefinición permite concluir que el servicio que se presta al ciudadano no goza de las garantías jurídicas consagradas constitucionalmente, pues para que ello fuera así es necesario que el Catastro se digitalice en su totalidad, antes de proceder a la eliminación de la documentación catastral.

Sobre este asunto se ha podido constatar que las Gerencias visitadas, con excepción de las Gerencias de Lleida y de Teruel, han iniciado el expurgo, y en alguna de ellas, como Girona y Almería, la destrucción de la documentación ha sido completa, de acuerdo con las directrices marcadas por las citadas resoluciones, guardando un testigo de cada serie, sin que la documentación destruida se encuentre digitalizada. No obstante, ha sido generalizada la preocupación transmitida por los gerentes por la destrucción de los archivos, mostrando su reticencia a hacerlo dado que la desaparición de la documentación puede generar conflictos y no permitir la corrección de errores.

En este sentido la Gerencia Territorial de A Coruña ha realizado el expurgo de fotocopias notariales porque el original consta en las Notarías; no se ha eliminado ninguna documentación de rústica que sirva para seguir el tracto sucesivo.

Como era de esperar, la aplicación de la Resolución de 27 de julio de 2009 está empezando a crear problemas a la hora de aclarar la titularidad de fincas que fueron inscritas erróneamente, al haber sido destruidos los expedientes en virtud de dicha resolución. La constatación de este hecho ha sido puesta de manifiesto por un ciudadano que acudió a la Gerencia Territorial del Catastro de Murcia solicitando copia del expediente catastral del año 1994 y que modifica la titularidad de las parcelas 33 y 34 del antiguo polígono 228 de Caravaca de la Cruz, cuya posible inscripción errónea de una parte de una finca a favor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pudiera ser propiedad del reclamante. A este respecto la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia considera que deben reconocer que existen fracciones de las parcelas 13 y 15 del actual polígono 43 que no les consta que pertenezcan a la Comunidad Autónoma, y cuya titularidad no pueden aclarar, así como que, de acuerdo con el acta de apeo, la parte citada que no es de propiedad pública puede serlo de quien la reclama.

No obstante, esta apariencia de titularidad a favor del interesado no puede ser demostrada porque, según la resolución dictada por la Gerencia Territorial del Catastro de Murcia,

no se puede dar cumplimiento a la solicitud de facilitar copia del expediente catastral del año 1994 que modifica la titularidad de las parcelas 33 y 34 del antiguo polígono de Caravaca de la Cruz, debido a que dichos expedientes han sido destruidos por la Resolución de 27 de julio de 2009, lo que impide acceder a los antecedentes que han ocasionado el error en la inscripción y los perjuicios patrimoniales que se irrogan al derecho de propiedad del solicitante.

Este caso que se expone, a título de ejemplo, pudiera ser el comienzo de una serie de reclamaciones ante las distintas Gerencias que han llevado a término la destrucción de la documentación catastral sin estar digitalizada, lo que obviamente implica unos perjuicios a los particulares que no tienen el deber de soportar y que son de difícil reparación, dada la imposibilidad de demostrar errores cometidos en los procedimientos de declaraciones catastrales de alteración del titular catastral, o de alteración de bienes inmuebles de naturaleza tanto rústicas como urbanas.

En consecuencia, urge que se lleve a cabo un Plan de Digitalización de toda la documentación catastral, lo que al parecer la Dirección General del Catastro está desarrollando, según comunicó el gerente de una de las Gerencias visitadas.

La prestación de servicios por parte de la Administración Pública a través de Internet y de la administración electrónica, ha supuesto un avance sin precedentes. De esta forma se posibilita que los interesados obtengan información y realicen trámites sin necesidad de un desplazamiento. Los servicios ofrecidos a través de la Sede Electrónica del Catastro comprenden tanto la consulta de datos catastrales no protegidos sobre bienes inmuebles, a los que todo ciudadano podrá acceder libremente, como aquellos otros a los que únicamente tienen acceso usuarios registrados cumpliendo una serie de requisitos. Para que, finalmente, se pueda tener acceso a los datos es preciso que la documentación se encuentre previamente digitalizada. La digitalización de los documentos, además de ser precisa en la Sede Electrónica del Catastro, es necesaria para la prestación de los servicios al ciudadano en los Puntos de Información Catastral (PIC).

A la vista de los datos que se deducen del cuadro realizado a este respecto, así como de la información que trasladan las Gerencias Territoriales, se evidencia que el catastro vigente se encuentra digitalizado y disponible en Internet en su mayoría. Sobre la puntualización que realizan las Gerencias “en su mayoría” debe señalarse que para que el servicio al ciudadano sea lo más completo y preciso posible es necesario que el catastro se digitalice en su totalidad, no únicamente en su mayoría como se informa en las comunicaciones recibidas.

De otro lado se pone de manifiesto que, salvo contadas Gerencias Territoriales que no han aportado los datos requeridos sobre este particular, por lo que no pueden extraerse conclusiones sobre el estado del proceso de digitalización en las mismas, el proceso de digitalización se ha realizado entre los años 1998, fecha en la que se digitalizó el Catastro de Melilla, hasta el año 2009 en el que se han digitalizado los de Ourense y Palencia.

Cuadro VIII

Digitalización de archivos

PROVINCIA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A CORUÑA				X								
ALBACETE						X						
ALICANTE	No aportados											
ALMERÍA				X								
ASTURIAS				X								
ÁVILA				X								
BADAJOZ							X					
BARCELONA				X								
BURGOS				X								
CÁCERES							X					
CÁDIZ				X								
CANTABRIA				X								
CASTELLÓN	No aportados											
CIUDAD REAL				X								
CÓRDOBA					X							
CUENCA							X					
GIRONA									X			
GRANADA				X								
GUADALAJARA							X					
HUELVA							X					
HUESCA	No aportados											
I. BALEARS				X								
JAÉN				X								
LA RIOJA				X								
LAS PALMAS						X						
LEÓN				X								
LLEIDA				X								
LUGO							X					
MADRID				X								
MÁLAGA				X								
MURCIA				X								
OURENSE												X
PALENCIA				X								
PONTEVEDRA												X
S. C. TENERIFE				X								
SALAMANCA									X			
SEGOVIA				X								
SEVILLA				X								
SORIA				X								
TARRAGONA				X								
TERUEL	No aportados											
TOLEDO				X								
VALENCIA	No aportados											
VALLADOLID				X								
ZAMORA							X					
ZARAGOZA							X					
CEUTA							X					
MELILLA	X											

IV. PROCEDIMIENTOS CATASTRALES

La Administración Pública actúa a través de los procedimientos administrativos, que resultan imprescindibles para la aplicación de las normas, la consecución de sus fines y la efectividad de los principios constitucionales y legales vigentes. Los procedimientos son cauce y garantía para los ciudadanos en la producción de los actos, la Administración necesariamente tiene que seguir los mismos, no puede existir un acto sin procedimiento. Las consecuencias de las infracciones que pueda cometer el Catastro respecto a las normas procedimentales, tendrán efectos más o menos graves en función del grado de incumplimiento cometido, pudiendo llegar a la nulidad de pleno derecho si se aparta del procedimiento legalmente establecido.

Como ya se ha repetido, la regulación procedimental está contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Por su parte el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, pretende completar el régimen jurídico de los procedimientos catastrales propiciando mayor seguridad jurídica, agilidad y colaboración administrativa. En este punto hay que insistir nuevamente en la naturaleza tributaria de los procedimientos catastrales que determina en primer término la aplicación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la supletoriedad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta naturaleza tributaria marca los principios que debe regir toda la actuación catastral y los procedimientos coadyuvan a la consecución de los mismos y a la efectividad de su función con todas las garantías.

Para una mejor comprensión conviene citar el preámbulo del TRLCI cuando dice: "... la historia del Catastro en España discurre pareja al nacimiento y evolución del Estado moderno, y sus momentos de mayor o menor significación han sido, generalmente, un reflejo

de las situaciones por las que ha atravesado la Hacienda pública", lo que evidencia su vinculación a las normas de carácter tributario.

En el mismo preámbulo se cita, también el siguiente texto: "Sin embargo, junto a esta finalidad tributaria, las dos últimas décadas han sido testigos de una evolución en la que el Catastro Inmobiliario se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, puesta ante todo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, pero capacitada también para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos; en los comienzos de un nuevo siglo, es ya sin duda notable la colaboración del Catastro en la aplicación material de tales principios constitucionales, como lo prueba su utilización generalizada para la gestión o el control de subvenciones nacionales o comunitarias, o la paulatina incorporación de la información gráfica y de la identificación catastral de las fincas tanto a las actuaciones notariales como al Registro de la Propiedad". Estos usos y fines extrafiscales se están potenciando y están siendo objeto de mayor atención por parte de la Dirección General del Catastro, que está convirtiendo el registro administrativo en una completa base de datos que proporciona información para la liquidación de las diferentes figuras impositivas, además de información de carácter inmobiliario general y, en particular, valoraciones y características urbanísticas.

Ahora bien, siguiendo con el mismo prólogo, nos encontramos con la siguiente declaración de principios: "... la utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa la naturaleza tributaria de la institución, sino que la preserva al servir aquélla como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda pública". Esta declaración ha sido, además, y como en el propio prólogo se cita, objeto de una Sentencia del Tribunal Constitucional, la 233/1999, de 16 de diciembre, en la que se refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse 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 artículo 149.1.14.ª de la Constitución española, correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado.

No es este el único pronunciamiento del Tribunal Constitucional que puede resultar aplicable o de interés para este estudio, y parece necesario citar dichas sentencias para contribuir a aclarar la necesidad del sometimiento del Catastro Inmobiliario a los procedimientos administrativos que le son de aplicación.

En primer lugar, y por lo que respecta al concepto de "Procedimiento Administrativo Común", el fundamento jurídico 32 de la Sentencia 227/1988, de 24 de noviembre, establece que se debe entender como el conjunto de "Principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento". Para comprender el alcance del procedimiento administrativo es

necesario subrayar que el alto tribunal considera éste como el que confiere los "requisitos de validez y eficacia", junto con "los medios de ejecución" de sus actos, lo que redunda en que funcione como garantía para los particulares en su relación con la Administración. Desde este punto de vista se evidencia que el procedimiento es el límite a las potestades exorbitantes que se conceden a la Administración para el cumplimiento de los fines generales que se le encomiendan, y así como el particular debe someterse al procedimiento y cumplir los plazos y formalidades que se le exigen, la Administración debe, también, someterse a éste, de modo que la garantía sea eficaz y la gestión de esos fines no derive en arbitrariedad ni descontrol. Como reza el artículo 103 de la Constitución, la Administración está sometida a la ley y al Derecho, al margen de lo cual no puede existir comportamiento correcto de la misma.

Entendida la Administración como esa gestora de lo común, parece razonable presumir que su intervención ha de seguir por los procedimientos establecidos para cada acto. El Tribunal Constitucional entiende que la presunción de legalidad de los actos administrativos tributarios no presupone que la Administración no deba probar los fundamentos fácticos de su decisión, sino que el contribuyente debe impugnar el acto si no está conforme con su contenido, y así, en la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, dice el Tribunal en el fundamento jurídico 8.B que la presunción de legalidad que adorna al acto administrativo sancionador no implica en modo alguno el desplazamiento de la carga de la prueba que, tratándose de infracción y sanción administrativa, ha de corresponder a la Administración, sino que, simplemente, comporta la carga de recurrir en sede judicial aquella resolución sancionadora, pudiendo basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos imputados o de la culpabilidad necesaria que justifique la imposición de la sanción. La cuestión central aquí es dirimir si esa presunción supone que la Administración debe limitarse a establecer los hechos y sus consecuencias jurídicas sin que el particular tenga otra opción que acudir a un tribunal para dirimir su posible acomodo a la norma procedimental, o si la propia Administración debe realizar un control de oportunidad y legalidad de sus actos, entendiendo por éste no sólo la secuencia de los trámites y formalidades expresamente regulados, sino si el fundamento fáctico de éstos y la motivación de los mismos se acomodan tanto al procedimiento que se utiliza como a la respuesta que el particular recibe. En este punto es imprescindible acudir a la necesaria motivación de los actos administrativos, especialmente cuando éstos restringen o deniegan derechos, cuestión que será objeto de análisis pormenorizado más adelante en este estudio.

El acto sólo es válido y eficaz si es conocido por su destinatario mediante los actos formales previstos en la norma, que pueden ser individuales o colectivos. La quiebra de los actos formales de notificación puede determinar la nulidad o anulabilidad de un acto administrativo.

Las cuestiones que, a efectos de la actividad de la Dirección General del Catastro, se relacionan con las sentencias expuestas, se irán exponiendo paulatinamente a lo largo del presente epígrafe, tanto en lo que a los diferentes procedimientos catastrales respecta como a las disfunciones detectadas, y de qué modo esta interpretación constitucional ha servido al Defensor del Pueblo para presentar recomendaciones ante la Dirección General

del Catastro y la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, respecto de la mejora y cumplimiento de las garantías del ciudadano ante el Catastro.

El TRLCI dedica el título II a los procedimientos específicos del Catastro bajo el lema "De la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario". El apartado 2 de su artículo 11 de forma enunciativa, y no exhaustiva o exclusiva, determina los siguientes procedimientos catastrales:

a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.

b) Subsanación de discrepancias y rectificación, que es un procedimiento exclusivo del ámbito catastral.

c) Inspección catastral.

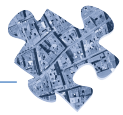
d) Valoraciones.

A estos procedimientos hay que añadir el procedimiento sancionador, no desarrollado en el citado texto legal y el de rectificación de errores materiales y de hecho del artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por tener una vinculación muy particular con la actividad del Catastro, además de todo el sistema de recursos contenido en las leyes administrativas generales.

Siguiendo la regulación del TRLCI y en relación con los derechos y deberes que se atribuyen al titular catastral que conste como tal, el artículo 10 del citado texto legal reconoce, como no podría ser de otro modo al tratarse de procedimientos de índole tributaria, los mismos derechos que el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece para el contribuyente u obligado tributario. Este precepto, como reflejo del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene una singular importancia, puesto que es el catálogo básico de garantías que la Administración ha de respetar como expresión de los artículos 103 y 105 CE.

Ya se ha explicado pormenorizadamente en el apartado correspondiente a la administración electrónica la quiebra de los principios y derechos que deben regir los procedimientos administrativos, deviniendo todos ellos nulos de pleno derecho al prescindir absolutamente del procedimiento establecido, pues antes de que se haya dado audiencia a las personas con interés legítimo en los mismos, de que se adopte el acto por quien tiene la competencia atribuida para ello y de que se notifique a las partes, estos actos aparecen como firmes en la Sede Electrónica del Catastro pudiendo producir efectos y ser utilizados con fines espurios por quien no ostenta derechos legítimos al amparo de la apariencia creada.

A continuación se hace referencia a los diferentes procedimientos por separado y las desviaciones que han sido denunciadas y que se han detectado respecto de los derechos garantizados a dichos titulares.



1. PROCEDIMIENTOS DE INCORPORACIÓN

Conviene tener presente en todo momento que el artículo 11 del TRLC establece la incorporación obligatoria de los inmuebles al Catastro y los tipos de procedimientos a través de los cuales ésta se produce, todos ellos sometidos a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este régimen jurídico supone que la ejecutoriedad de los actos dictados por Catastro se mantiene, con independencia de que los mismos sean firmes, de acuerdo con el régimen general de recursos.

Las denuncias se concentran en la dilación de los procedimientos, ya sea en el tiempo que media entre el acto que realiza el ciudadano de declaración o instancia de subsanación, o bien la interposición de un recurso, ya sea en el lapso que transcurre desde que el procedimiento se inicia hasta que se obtiene una resolución.

a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.

Tiene carácter obligatorio la incorporación de los datos de los inmuebles, así como de los titulares de los mismos y las alteraciones que sufran, al Catastro Inmobiliario, para lo cual es necesaria la colaboración de los ciudadanos y de otros profesionales que se presta a través de estos tres tipos de procedimientos. Los procedimientos mediante los que incorporan los inmuebles a la base de datos del catastro son las declaraciones, comunicaciones y solicitudes, bien de los ciudadanos o de los fedatarios públicos que intervengan en las operaciones inmobiliarias u otras administraciones públicas.

La Resolución de 19 de marzo de 2007, de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios correspondiente a la Dirección General del Catastro, reconoce el derecho de los ciudadanos a que en el Catastro figuren debidamente descritos en sus características físicas, jurídicas y económicas todos los inmuebles de los que sean titulares.

Pero este derecho no está exento de obligaciones por parte de los ciudadanos. Así pesa sobre ellos el deber de colaborar con la administración catastral y la obligación de efectuar las declaraciones de alteraciones de las circunstancias de sus inmuebles, constituyendo una infracción la falta de de declaración de estos datos y la realizada de forma extemporánea.

Los procedimientos citados tienen aspectos comunes y particularidades, existen determinados elementos generales para todos ellos, y cuyas garantías se recogen en la LGT. Así, el artículo 12.5 TRLCI se refiere a los interesados en los procedimientos y dispone que “las actuaciones se entenderán con el obligado a realizar la declaración o comunicación o con quien formule la solicitud”.

La normativa catastral contiene una regulación dispersa sobre las diversas formas de iniciación de los procedimientos y en la puesta en conocimiento del obligado tributario.

Las declaraciones, comunicaciones y solicitudes son supuestos en los que la iniciación del procedimiento corresponde a un particular, profesional o a otra Administración.

En relación con los procedimientos iniciados por declaración, el artículo 28 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, dispone los lugares y plazos de presentación de las mismas. Al margen de los órganos y oficinas contemplados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así, las declaraciones se pueden presentar en las Gerencias, Subgerencias o Unidades locales del Catastro o las Delegaciones de Economía y Hacienda en que se integran y en el ayuntamiento en cuyo término municipal se ubica el bien inmueble al que se refiere la declaración o la entidad gestora del IBI.

Las declaraciones se han de presentar en el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de formalización del hecho, acto o negocio declarado en la forma establecida y con la documentación requerida en la Orden EHA/3482/2006, de 19 de octubre, por la que se aprueban los modelos de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales[5].

Las declaraciones tienen por objeto hechos, actos o negocios relativos a bienes inmuebles, con la finalidad de inscribir o modificar los datos en el Catastro Inmobiliario por la realización de nuevas construcciones, y la ampliación, reforma, rehabilitación, demolición o derribo de las ya existentes, modificación de uso o destino y los cambios de clase de cultivo o aprovechamiento, la segregación, división, agregación y agrupación de los bienes inmuebles, la adquisición de la propiedad por cualquier título, así como su consolidación, la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos reales de usufructo y de superficie, las variaciones en la composición interna o en la cuota de participación de las comunidades o entidades sin personalidad, siempre que la respectiva entidad haya solicitado la constancia de sus miembros.

Así, las declaraciones vienen definidas por el artículo 13.1 como aquellos “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”. Esta declaración pone en conocimiento de la Administración datos que, además de determinar la posible existencia y cuantía de una obligación tributaria o que van resultar necesarios para la aplicación de varios tributos, permitirán la formación de un registro inmobiliario, lo que confiere una finalidad mixta al acto administrativo de declaración, puesto que su finalidad no será únicamente tributaria.

El deber de declarar recae sobre el titular catastral, obligación que de acuerdo con el artículo 13.3 tiene carácter solidario, y que se manifiesta como una de las vertientes de la

[5] La Orden EHA/3482/2006, de 19 de octubre, ha establecido cuatro modelos de declaración por alteraciones catastrales de los inmuebles: Modelo 901N, para la declaración de alteración de titularidad y variación de la cuota de participación. Modelo 902N para la declaración de obra nueva, ampliación, reforma o rehabilitación. Modelo 903N para declaraciones de agregación, agrupación, segregación o división. Modelo 904N para declaración de cambio de clase de cultivo o aprovechamiento, cambio de uso y demolición o derribo.

obligatoriedad de colaboración del ciudadano con Catastro. Sin embargo, esta obligación puede ser suplida si se realiza otro de los procedimientos previstos, en este caso no por el titular, sino por la Administración o por la cooperación interadministrativa en forma de comunicaciones. En todo caso, el titular catastral como obligado a declarar debe conocer la existencia de un posible procedimiento iniciado mediante comunicación, dado que en dicho supuesto su deber de declarar cesa.

Las comunicaciones son un instrumento de colaboración de otras administraciones con el Catastro, de modo que aquéllas ponen en conocimiento de la Dirección General del Catastro o de las Gerencias o Subgerencias Territoriales la concurrencia de alguna de las circunstancias que exigen modificaciones, ya sean alteraciones de carácter físico o jurídico, relevando a los particulares del deber de declararlas.

Dichas comunicaciones se producen por parte de notarios y registradores de la propiedad; ayuntamientos acogidos por ordenanza fiscal a este procedimiento; administraciones actuantes en concentraciones parcelarias, deslindes administrativos, expropiaciones forzosas y de los actos de planeamiento y de gestión urbanística, que determina el RCAT y la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre los datos obtenidos en los procedimientos de aplicación de los tributos.

Las comunicaciones de los fedatarios públicos se hacen dentro de los 20 primeros días de cada mes o dentro de los 5 días siguientes al acto autorizado, según los casos; las comunicaciones de los ayuntamientos en tres meses desde los actos que las originan, y en dos meses las de las otras administraciones públicas.

En coherencia con esta línea el RCAT vuelve a insistir en la vinculación entre los conceptos de 'titular catastral' y 'sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles', estableciendo en el capítulo IV del título III una serie de normas bajo el epígrafe de "Concordancia entre titular catastral y el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles". Así, el artículo 39 impone a las entidades que gestionan el IBI el deber de remitir mensualmente a los órganos catastrales, competentes por razón del territorio en que se sitúen los inmuebles afectados, información sobre las rectificaciones que hubieren acordado respecto del sujeto pasivo del referido tributo cuando, como consecuencia de la gestión del mismo resulte acreditada documentalmente la no coincidencia del mismo con los titulares catastrales que constan en el Padrón del correspondiente ejercicio o cuando lo que no coincide es el derecho que determina la sujeción al impuesto. Esta regulación pone de manifiesto la consideración de los titulares catastrales desde la perspectiva de la Hacienda pública, esto es, como obligados tributarios.

Los titulares catastrales tienen que ser advertidos por los ayuntamientos de forma expresa y por escrito, en el momento del otorgamiento de las licencias o autorizaciones, de la exención de la obligación de declarar ante el Catastro, por tratarse de negocios comprendidos en el procedimiento de comunicación. Información que deben recibir también en caso contrario. Lo que según nuestra experiencia rara vez se cumple.

El último procedimiento voluntario son las solicitudes que ofrecen, a los particulares, la posibilidad de comunicar por este medio la cancelación o la modificación de la inscripción

efectuada a favor del solicitante, cuando no sea propietario de la finca o cuyo derecho ya haya cesado, y aquellos titulares de derechos reales de goce que puedan suponer imputaciones de rendimientos a efectos del IRPF, pero que no se constituyen en titulares catastrales. También se utiliza este procedimiento para la inscripción de la identidad y cuota de participación del cónyuge no inscrito y de los comuneros. Se trata más bien de un procedimiento residual que, como es lógico, no cuenta con un plazo para su ejercicio, sino que puede iniciarse en cualquier momento y siempre comienza a instancia de parte.

Un elemento común a todos los procedimientos es la libertad de lo medios de prueba; siempre que sea suficiente para acreditar la realidad de los hechos, actos o negocios es que las pruebas se han de valorar por el Catastro. Pero la norma[6] señala la existencia de unos medios de prueba especialmente idóneos como la certificación expedida por el Registro de la Propiedad, la escritura pública, los documentos públicos y los documentos privados para los que conste fehacientemente la realidad de su fecha, de los intervinientes y de los requisitos exigidos por el artículo 1261 del Código Civil[7]. También se reconoce una especial validez a las declaraciones tributarias. La insuficiencia probatoria ocasiona la imposibilidad de acceso al Catastro según la circunstancia de que se trate.

Esta libertad de medios de prueba, amparada en la necesidad que tiene el Catastro de que todos los bienes inmuebles cuenten con un titular para que pueda ser sujeto tributario, genera multitud de problemas.

Aunque la norma no recoge la posibilidad de hacer alegaciones en este tipo de procedimientos, constituye un derecho del obligado en el procedimiento derivado del artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Sin embargo el artículo 26 del RCAT sí que regula el trámite de audiencia, distinguiendo entre los procedimientos iniciados a instancia del interesado y los de oficio, si bien en ambos casos el período es de diez días, en el segundo se desarrolla de forma colectiva.

Según dispone el artículo 12.3 TRLCI, coincidiendo con el artículo 103.3 LGT, los actos que resulten de los procedimientos de incorporación al Catastro deben ser motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho correspondientes. A pesar de este pronunciamiento lo cierto es que numerosas quejas versan sobre la ininteligibilidad de los actos del Catastro, que deberían ser más claros para que la motivación fuese real. Sobre este aspecto se volverá cuando se hable de valoraciones.

El artículo 27 del RCAT prevé un plazo máximo de seis meses para resolver los procedimientos de incorporación, indicando que en aquellos iniciados a instancia de parte, en los

---

[6] Artículo 24 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril y Circular 04.03/2006, de 27 de abril, sobre la acreditación ante el Catastro de determinados hechos, actos o negocios que afectan a la descripción de los bienes inmuebles.

[7] Sobre estas cuestiones relativas a los documentos y sus valoraciones la DGC ha dictado diversas normas aclaratorias como: Circular 05.03/2002, de 17 de abril, sobre tratamiento en el catastro de los distintos modos de adquisición del dominio; la Circular de 23 de enero de 2003, que modifica la anterior; la Circular 04.03/2006, de 27 de abril, sobre la acreditación ante el catastro de determinados hechos, actos o negocios que afectan a la descripción de los bienes inmuebles, y la Circular 03.03/2006, de 27 de abril, sobre el tratamiento en el catastro de las alteraciones por segregación o división de parcelas de superficie inferior a la unidad mínima de cultivo.

que se ejercite el derecho de petición y en las impugnaciones de actos y disposiciones, el vencimiento del plazo sin que se haya notificado resolución expresa se puede considerar desestimado. La norma nada dice sobre los procedimientos iniciados de oficio, por lo que habrá que estar a la legislación general.

Han sido y son numerosas las quejas presentadas ante esta Institución sobre la lentitud en los procedimientos; es más las propias Gerencias reconocen las dilaciones según el tipo de procedimientos, debidas, fundamentalmente, a la falta de personal.

Con carácter general el artículo 12.4 del RTLCI se remite a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el ámbito de revisión de los actos administrativos de incorporación y valoraciones con la precisión de no suspensión en caso de reclamación económica-administrativa, salvo que así lo determine el tribunal a solicitud del interesado, basada en un perjuicio de difícil o imposible reparación.

Los aspectos relativos a las notificaciones se explican en un epígrafe separado pues afectan de forma general a todos los procedimientos.

La eficacia de los actos se regula de forma dispersa en el TRLCI. Así, en cuanto a los actos de incorporación al Catastro, derivados de procedimientos de declaración, comunicación o solicitud, el artículo 17 dispone que surten efectos desde el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación con independencia de la notificación.

El problema que suscita la eficacia de los actos desde el día de su producción es el relativo a la excesiva lentitud con que funciona el Catastro. Un problema originado con la tardía incorporación a las bases de datos catastrales de unas declaraciones de obra nueva en Alcalá de Henares, llevó a que se acumularan cuotas de IBI hasta siete ejercicios en una misma liquidación. El Ayuntamiento realizó las liquidaciones considerando que la incorporación extemporánea de los inmuebles a la base servía como notificación que interrumpía el plazo de prescripción para realizar la liquidación, pero no es sino cuatro años después cuando se practican las citadas liquidaciones, produciéndose la adición de bases y cuotas en un único pago, que redundaba en un perjuicio para los contribuyentes y en un posible quebranto de la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, sobre la necesidad de que la capacidad económica sea actual, y que junto con ésta se tiene que producir la concurrencia del principio de capacidad de pago.

En consonancia con la argumentación expuesta, se formuló una recomendación al Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) para la anulación de aquellas liquidaciones que no estuvieran contenidas dentro del período de prescripción de cuatro años que fija la ley. Tanto los más de tres años que tardó en notificar la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, como los otros tres que empleó el Ayuntamiento en practicar las liquidaciones suponen una vulneración del principio de capacidad económica por mera dejación de la Administración. Sin embargo esta recomendación fue rechazada.

Esta falta de agilidad en la gestión de los trámites por el Catastro produce una demora hasta el punto de dificultar el ejercicio de otros derechos, como, por ejemplo, la inscripción

en el Registro de la Propiedad de una finca por falta de inscripción y calificación previa del Catastro. En más de dos años que duró la renovación de rústica del municipio de Mos, en Pontevedra, la Gerencia Territorial del Catastro de Pontevedra no emitió certificación catastral descriptiva y gráfica, al estar bloqueada informáticamente la información por dicho motivo.

También se han recibido numerosas quejas que mencionan la falta de respuesta, sin más, en los procedimientos sometidos ante las diferentes Gerencias. Este silencio administrativo no puede ser nunca utilizado como facultad por la Administración, sino como una excepción a su obligación legal de resolver, cuestión que se sigue presentando con excesiva frecuencia en las quejas recibidas.

La existencia de diferentes procedimientos de incorporación, así como la diversidad de sujetos implicados en los mismos, suponen un primer obstáculo al respeto de los derechos de los ciudadanos en el ámbito catastral, ya que, aunque resulten necesarios y prácticos para la Dirección General del Catastro, suponen, de entrada, una traba para que el ciudadano pueda controlar los datos que acceden al Catastro, así como las circunstancias de cada procedimiento, que discurre al margen de su voluntad, su intervención e, incluso, de su conocimiento, lo que debería obligar a la Dirección General del Catastro a establecer una política reforzada de información ciudadana, en la línea que han desarrollado otros organismos como la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El hecho añadido de que la mayoría de esos procedimientos se realicen por medios telemáticos, sin control directo por parte de los funcionarios del Catastro, ya que las comunicaciones se producen mediante volcado de ficheros electrónicos que no son verificados, resulta una fuente de quejas y disfunciones que la Dirección General del Catastro no reconoce como merma de garantías para el ciudadano

Es expresiva de esta situación una investigación ante la Gerencia Regional del Catastro de Las Palmas de Gran Canaria, con motivo de la denuncia presentada por un interesado en relación con una finca en Tuineje (Fuerteventura), que figuraba inscrita a su nombre y al de sus hermanos. Esta inscripción se mantuvo en vigor hasta la revisión catastral de 1988, en que tras una renovación de rústica se reduce de tamaño. En 2001, se realizó la renovación del Catastro de rústica, con efectos del año 2002, en que la finca ve disminuida su superficie. En 2004 se inicia un expediente de alteración catastral, como consecuencia de un procedimiento de expropiación denominado Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura, mediante el que se modifica la calificación de suelo de rústico a urbano, y la finca se vuelve a reducir. El interesado no había enajenado su participación en la citada finca en ningún momento, que seguía siendo indivisa, aunque sus hermanos sí habían vendido su parte, por lo que debiendo figurar como cotitular de la finca original, conjuntamente con una mercantil, en porcentajes del 25 y 75 por ciento respectivamente, con independencia de que luego las fincas se hayan disgregado tras la recalificación del suelo.

Tras más de dos años de indagaciones se consiguió acceder a uno de los documentos mediante los que pretendidamente se había producido una de las inscripciones citadas, y que reducía los metros de la finca original. Dicho documento, que no coincide en fechas

con ninguna de las actuaciones de la Gerencia del Catastro, es una escritura de compraventa con subrogación de hipotecas, fechada el 25 de julio de 2008, único documento que ha sido aportado por la Gerencia Regional para justificar las modificaciones. Examinado éste, se comprueba que se realizan salvedades respecto de la representación de los comparecientes, ya que no se acredita la representación de una de las mercantiles, y el otorgamiento se realiza, según reza la propia escritura "por razones de urgencia alegadas por los comparecientes, y previa expresa y especial advertencia de que la eficacia de la presente escritura queda subordinada a la justificación documental de la representación invocada".

Cuando se giró visita a la Gerencia Regional del Catastro de las Islas Canarias se solicitó la vista del expediente relacionado con la queja de referencia, comprobándose que la mayoría de los actos jurídicos que han dado origen a modificaciones de la finca catastral no están documentados, sino que se han realizado a través de comunicaciones electrónicas y bajo determinados convenios.

Estos hechos llevan a considerar hasta qué punto la comunicación de actos jurídicos a través de agentes externos puede inducir a realizar operaciones cuya eficacia puede ser dudosa, ya que una vez transmitida la operación en cumplimiento de los protocolos electrónicos, los actos no son revisados ni tan siquiera conocidos por los funcionarios del Catastro, que se limitan a utilizar los datos facilitados por esta vía como ciertos, sin realizar calificación alguna.

La posible existencia de cláusulas restrictivas o condicionales, o cualquier hecho, acto o negocio jurídico atípico puede quedar ninguneado y dejar de afectar a la inscripción, con la consiguiente vulneración de la seguridad jurídica y la carga que se impone al ciudadano de realizar comprobaciones y averiguaciones que a esta Defensoría le han supuesto, como ya se ha señalado, más de dos años de laboriosa investigación.

Los propios técnicos ignoraban las circunstancias señaladas, debido a la falta de examen de los documentos que tienen como consecuencia las modificaciones del Registro administrativo, limitándose a aceptar las inscripciones, e incapacitados para ofrecer una respuesta clara y coherente al interesado o a esta Defensoría.

Los hechos descritos demuestran que se han producido irregularidades que denotan que algunos de los procedimientos que se siguen, en especial el volcado telemático de datos sin control, puede suponer una vulneración de derechos de los interesados en los expedientes. La ausencia de cotejo de los datos produce indefensión, máxime si operaciones que pudieran calificarse de irregulares no son objeto de verificación e informe por los técnicos ni por el personal jurídico del Catastro, con carácter previo a su incorporación en la base de datos ni rectificadas posteriormente, causando efectos administrativos *erga omnes.* Sin embargo, la Dirección General del Catastro considera que se han seguido todas las actuaciones en el marco de los procedimientos catastrales legalmente establecidos y con observancia de las prescripciones contenidas en ellos.

Esta Institución considera que cuando se pone en evidencia una situación irregular no deseada tampoco por la Administración, lo adecuado es la búsqueda de soluciones que

eviten la repetición de la misma no la negación de su existencia, pues siempre podrá volver a suceder.

2. LOS TITULARES CATASTRALES Y COORDINACIÓN CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD E IBI

De acuerdo con el artículo 9 del TRLCI, los titulares catastrales son quienes ostentan la titularidad de ciertos derechos, como el de propiedad, las concesiones administrativas sobre los bienes inmuebles o servicios a los que se halle afecto, el de superficie, o el de usufructo. Pueden ser titulares tanto personas físicas como jurídicas, así como las comunidades de bienes. En el caso de que estas comunidades no tengan personalidad jurídica propia o no se hayan constituido formalmente, cada uno de los comuneros o partícipes figura como titular catastral de acuerdo con su respectiva cuota.

Cuando un bien inmueble pertenece pro indiviso a dos cónyuges con régimen económico-matrimonial de gananciales, la titularidad catastral se les atribuye por mitades, salvo que se justifique una cuota de participación diferente.

También establece el apartado 4 del propio artículo 9 que no tienen la consideración de titulares catastrales, pero constan en el Catastro a los exclusivos efectos de información, respecto de las imputaciones de rentas inmobiliarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, quienes ostentan sobre el bien inmueble un derecho real de disfrute sometido a dicha imputación.

En el punto 5, y respecto a la posible discrepancia entre la titularidad catastral y la inscrita en el Registro de la Propiedad, se dispone que, cuando se trate de fincas respecto de las cuales consta la referencia catastral en dicho Registro, se toma en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquel, 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. Debe recordarse que la legislación hipotecaria permite la virtualidad de documentos inscribibles no inscritos a efectos tributarios y fiscales (artículo 319, 2° párrafo de la Ley Hipotecaria). En este punto se evidencia que la finalidad de este precepto es identificar al sujeto pasivo del IBI, con independencia de que deba prevalecer la titularidad que conste en el Registro de la Propiedad, si bien lo hace depender de la fecha del título, sin entrar en consideraciones sobre posibles excepciones a las modificaciones o títulos propios o impropios que pueden acceder a la citada alteración en la base de datos catastral.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2001, “El sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el propietario de los mismos, cuando de dicho derecho se trata y dado que los efectos traslativos del dominio, en caso de otorgarse escritura pública y si otra cosa no se acuerda en ella, se producen desde su formalización, el adquirente asume en ese momento la posición de sujeto pasivo del IBI, a quien le será exigible en el siguiente devengo, con independencia de que cumpla o no con su obligación de efectuar la declaración de la variación jurídica por cambio de titular y

ésta tenga acceso al Catastro, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad en que se haya podido incurrir por incumplimiento de dicha obligación". Esta confusión entre las funciones fiscales y las propias, en cuanto a acreditación de determinadas circunstancias jurídicas en el Registro de la Propiedad, es también fuente de numerosos conflictos, que se han agudizado especialmente en una época en que la dinámica inmobiliaria ha seguido un ritmo que no era fácilmente controlable por las administraciones públicas.

Continuando con la regulación que atañe a la titularidad catastral, el artículo 9.6 del TRLCI establece las relaciones entre el Catastro y los titulares registrales. Así, cuando concurren varios titulares catastrales en un mismo inmueble deben designar un representante o aceptar que en su defecto se considere como tal a quien deba ostentar la condición de contribuyente en el IBI o a su sustituto. En el supuesto de una entidad sin personalidad, la representación recae en cualquiera de sus miembros o partícipes, y suele ser en el que figura en primer lugar inscrito por orden alfabético.

En el caso de los cónyuges la representación se presume otorgada indistintamente a cualquiera de ellos, salvo que exista manifestación expresa en contrario. Para el resto de los supuestos que pudieran darse, se siguen las previsiones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Probablemente el punto de este artículo que ha sido origen de numerosas quejas ante la oficina del Defensor del Pueblo es el último párrafo del artículo 9, que tiene el siguiente tenor literal: "Lo dispuesto en este apartado se entenderá sin perjuicio del derecho de los representados a ser informados en todo momento de las actuaciones realizadas en relación al inmueble, así como de las resoluciones que pudieran adoptarse". De hecho, es corriente que los ciudadanos se dirijan en queja contra la falta de notificación o conocimiento de las modificaciones catastrales, que se producen sobre parcelas rústicas e inmuebles urbanos, ya sea porque se les atribuye la titularidad de un inmueble que no les pertenece, porque se mantiene la titularidad de inmuebles que fueron enajenados o cedidos en algún modo admisible en derecho en su día, o bien por todo lo contrario, porque, a pesar de solicitar con reiteración la inscripción de los inmuebles a su nombre, las diferentes Gerencias o demoran notablemente la resolución de dichas alteraciones o las deniegan.

a) Coordinación con el Registro de la Propiedad.

La tipificación del titular catastral como sujeto específico puede generar discrepancias con el titular inscrito en el Registro de la Propiedad, para lo que se prevé la prevalencia de este último siempre y cuando la fecha del documento que accede al Catastro sea anterior a la que consta en el Registro de la Propiedad, puesto que, en caso contrario, prevalece la titularidad catastral. Así, lo que debiera ser una perfecta coordinación entre ambos registros, atendiendo siempre a su diferente naturaleza, se convierte en una de las principales causas de problemas detectados por esta Defensoría.

La razón principal de la descoordinación proviene de las funciones que cada uno asume, teniendo prevalencia el Registro de la Propiedad respecto de las características jurídicas de la finca –título, cargas, restricciones o limitaciones al uso de las facultades inherentes a

la propiedad–, y a la limitación que suponía que los documentos públicos que acceden a éste fueran, en su mayor parte, escrituras notariales que recogen las manifestaciones de los comparecientes, sin que se realizase una verificación previa de las circunstancias fácticas de las mismas, ya sean de carácter físico, económico o tributario, y con independencia de su trascendencia jurídica posterior cuando se detecte la discrepancia entre ambas descripciones. De hecho, el artículo 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.

Una situación que se produce con frecuencia aflora en el momento de la sucesión hereditaria de los bienes inmuebles, sobre todo cuando son de naturaleza rústica, descritos en escrituras públicas antiguas, que no se corresponden con la descripción que figura en el Catastro, ya que en su día no existían las mismas herramientas para la representación de las parcelas, amén de las variaciones físicas que hayan podido sufrir. En estos casos, como se verá más adelante, el titular registral tiene serias dificultades para inscribir su propiedad en el Catastro, siempre que no le resulte imposible la identificación de la finca, puesto que tras las renovaciones de rústica, como regla general, no se ha guardado la numeración de polígonos y parcelas del Catastro anterior.

Así los ciudadanos se encuentran que han liquidado y pagado el Impuesto de Sucesiones por unas fincas que resultan inexistentes. Un ejemplo de esta situación lo denunció una ciudadana que había recibido por herencia de sus padres la propiedad de una finca rústica en el término municipal de Albalate de Zorita (Guadalajara), que tras la revisión catastral del año 2004 se inscribió a nombre de otra persona no consiguiendo un pronunciamiento favorable ni una explicación de las razones para ello. La Gerencia Territorial del Catastro de Guadalajara confirmó la imposibilidad de proceder a reponer en la titularidad de una parcela a la interesada, debido a que, tras la renovación del Catastro de Rústica, la parcela original había sido modificada, por lo que su exacta ubicación no constaba en los registros, ya que la nueva numeración e identificación de las parcelas no coincidía con la existente en la fecha de elaboración de los documentos de propiedad que ésta aportaba. La documentación gráfica de que disponía la interesada era la correspondiente al avance catastral del año 1940, realizado mediante un croquis sin referencias planimétricas o escalas que permita su ubicación en la cartografía hoy vigente. Por tanto, y habiéndose alterado las referencias inicialmente existentes, resulta muy difícil poder probar la propiedad sobre una finca que ya no se localiza administrativamente en el mismo lugar.

En este tipo de transmisiones surgen problemas por la titularidad de fincas también con las administraciones públicas. Un ciudadano denunció que a pesar de ser propietario de dos fincas rústicas, que heredó de su padre en el término municipal de Nules (Castellón), y que las mismas se inscribieron adecuadamente en el correspondiente Registro de la Propiedad, las que había explotado y mantenido en calidad de propietario primero por su padre y después por él mismo, sin que en ningún momento dicha posesión hubiera sido

perturbada o impedida, recibió una comunicación de la Sección de Patrimonio del Estado, Delegación de Economía y Hacienda de Castellón en el año 2004, por la que le comunicaban que figuraba como titular catastral de una parcela que constaba inscrita a nombre del Estado en el Registro de la Propiedad y en el Inventario de Bienes del Estado. Tras presentar alegaciones y la documentación acreditativa de su propiedad sobre la finca, la Administración no realizó actuaciones durante más de dos años, restituyendo tras la intervención de esta Institución al interesado en su derecho de propiedad.

La falta de coordinación con los datos registrales ocasiona perjuicios económicos y dificultades para su solución. Es importante que todos los documentos públicos con trascendencia catastral sean conocidos por el Catastro, incluso los negativos, lo que se puso de relieve en un caso de no aceptación de la donación de dos inmuebles que no fue debidamente anotada por el Catastro, por lo que se asignó la titularidad a quien había rechazado la propiedad de los mismos, quedando incluido en el Padrón del IBI hasta la intervención de esta Defensoría.

Otra circunstancia de discrepancia viene determinada por la libertad de pruebas que se admiten para acceder a la titularidad catastral, es decir, por documentos públicos, privados, declaraciones, asignación en procesos colectivos de valoraciones o renovaciones..., al margen de lo que exista en el Registro de la Propiedad. Por ello, esta Institución considera que sería importante incluir en la ficha catastral el instrumento a través del cual se ha accedido al Catastro: escritura pública, documento privado, etc,. evitando así que la presunción de veracidad que le ampara permita a personas sin escrúpulos despojar de sus bienes a sus propietarios legítimos utilizando la actividad del Catastro.

b) Coordinación con el IBI.

La vinculación entre los conceptos de titular catastral y sujeto pasivo del IBI, está regulada en el RCAT incluyendo en el título III, capítulo IV unas normas denominadas “concordancia entre el titular catastral y el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. Su artículo 39 establece que las entidades que gestionen el IBI tienen la obligación de remitir mensualmente a los órganos catastrales competentes por razón del ámbito territorial en que se sitúen los inmuebles afectados, “información sobre las rectificaciones que hubieren acordado respecto del sujeto pasivo del referido tributo” cuando, como consecuencia de la gestión del mismo resulte acreditada documentalmente la no coincidencia con ninguno de los titulares catastrales que figuran en el Padrón del correspondiente ejercicio, o cuando, coincidiendo con un titular, éste figura en el Padrón por un derecho distinto al que determina la sujeción al impuesto. Lo que resulta evidente, en cualquier caso, es que el sujeto pasivo del IBI tiene que ser también titular catastral, sin perjuicio de que puedan existir otros titulares catastrales que no ostenten tal cualidad en el impuesto.

Sin embargo, en la práctica, se produce una contaminación de los conceptos de titular catastral y titular del impuesto, cuando el primero debiera ser un administrado que puede llegar a convertirse en obligado tributario en diferentes figuras impositivas, y no en una conexión obligatoria que hace primar la función recaudatoria del impuesto sobre las cues-

tiones meramente catastrales. Esta desviación no se produce solamente por la regulación existente, sino porque la tendencia y orientación de la actual legislación se concreta en una dirección en la que prima dicha función, lo que produce una posición de mayor vulnerabilidad para los ciudadanos desde una perspectiva estrictamente catastral, baste señalar, como ejemplo, lo que en los artículos 6 y siguientes se establece sobre lo que debe considerarse como una finca a efectos catastrales.

La nueva Circular 07.04/10/p, de 30 de julio de 2010, sobre la tramitación de los expedientes catastrales de incorporación de los bienes inmuebles o de alteración de sus características, establece las instrucciones precisas para que exista una forma única de realizar los trabajos catastrales que sirven de apoyo a la tramitación de expedientes. Ello es necesario porque junto a los servicios propios de las Gerencias y Subgerencias participan en la formación y mantenimiento de la base de datos del Catastro Inmobiliario, a través de fórmulas de cooperación, diversas entidades de carácter público, como ayuntamientos, diputaciones provinciales y otras administraciones. En esta misma línea la disposición adicional décima de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, determina en su apartado 9 que la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S. A. (SEGIPSA), tiene la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico para la realización de los trabajos de formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario que corresponden a la Dirección General del Catastro, a través de encomiendas para su realización.

La presunción de certeza de los datos catastrales exige que el ciudadano pruebe cuanto se oponga a la inscripción que conste en el Catastro, circunstancias que en ocasiones resultan pruebas diabólicas por su dificultad o por el lapso de tiempo transcurrido, desde que la Administración actuara de oficio hasta que el titular o propietario no inscrito tuviera ocasión de conocer el error.

Un problema tributario que se suscita con frecuencia viene dado por el acceso a la titularidad catastral por naturaleza o por atribución. Ya sea por declaraciones, comunicaciones y solicitudes, por el citado procedimiento de subsanación de discrepancias o por la instrucción de un expediente de inspección. Así, las personas físicas adquieren dicha condición por naturaleza, mientras que las comunidades de bienes que no se constituyan como tales tienen atribuida la condición de titular por el artículo 3 ya estudiado.

Todo lo expuesto no implica que se atribuya la cualidad de dueño del inmueble a la comunidad misma, puesto que el propio precepto parte del principio de que el inmueble pertenece a una pluralidad de personas; se trata, más bien, de una forma práctica de salir al paso de las dificultades de gestión que llevan aparejadas estas colectividades, siguiendo la estela del artículo 35 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Todas estas cuestiones, cuya exposición puede parecer innecesaria, enraízan con la problemática que supone la aplicación de las diferentes figuras fiscales a los titulares catastrales. En las comunidades de bienes el auténtico titular debiera ser la propia comunidad, el hecho de que se atribuya a una sola persona física como representante conlleva la titularidad de impuestos locales y tasas e, incluso, la atribución de rentas en el IRPF, circuns-

tancias gravosas que se podrían evitar con un mayor control y respeto de las garantías reflejadas anteriormente y no solo contemplando el aspecto práctico de la tributación en aquellos supuestos en que por desconocimiento, desidia o incumplimiento, los integrantes de la comunidad de bienes no nombran un representante, comunican las respectivas cuotas de participación, o constituyen una comunidad de bienes agrupada bajo un nombre y un CIF.

Proceder a realizar esa incorporación voluntaria a la titularidad que regula el artículo 9.3 en su segundo párrafo impone la unanimidad de los interesados, por lo que se promueve la incorporación de cuantos cotitulares reales existan en el inmueble, con el fin de enriquecer la información catastral y su correlativo reflejo en otros ámbitos. Sin embargo, como se ha podido constatar, no siempre se respeta esa correlación, ya que no son pocos los ayuntamientos que se resisten a fraccionar las cuotas de los diferentes tributos entre todos los titulares catastrales, aunque la normativa del impuesto o tasa les obligue a ello. Así un ciudadano recibía la liquidación del IBI correspondiente a la totalidad de un garaje dividido por plazas, siendo únicamente propietario de una cuota indivisa y así constaba en el Catastro. Dado que para que se puedan considerar las plazas de garaje como bienes independientes, en el Catastro se exige la adscripción a un titular, mediante documento público, del uso exclusivo y permanente de una plaza o local perfectamente delimitados, con mención de su situación, superficie y linderos con referencia a un plazo protocolizado, condiciones que no concurrían en su caso, se optó por la incorporación de los demás cotitulares, al objeto de que se efectuasen diferentes liquidaciones de IBI. Solución que debería adoptarse con carácter general en todos los casos, evitando así situaciones como la descrita.

Una de las razones para ese comportamiento cuando se trata de fincas rústicas es que puede no alcanzarse el importe mínimo para emitir el recibo si se fracciona la parcela entre los diferentes cotitulares. Otra es que, por razones de gestión, resulta mucho más eficaz y cómodo para la Administración emitir un único recibo y que sean los comuneros quienes asuman sus respectivas cuotas, ya sea voluntariamente o bien por la acción del obligado al pago. Estas circunstancias se han dado en un gran número de poblaciones pudiendo citar, a modo de ejemplo, Murcia; Torredembarra (Tarragona); Chiclana de la Frontera (Cádiz); Soria; Leganés (Madrid), etc. Una situación especial se produjo en un municipio de Soria, en el que una sola persona era titular catastral de varias fincas sin que respondiese este hecho a la realidad. En la información facilitada por la Gerencia Territorial del Catastro de Soria se indicó que, tras la renovación de rústica, se conocían los datos de los terrenos marginales y sobrantes: a) La superficie ocupada por el terreno en el cual se englobarían las fincas que han sido de imposible representación gráfica. Esta superficie total (S) es conocida y se obtiene directamente de la digitalización de las ortofotografías disponibles, sobre las que se dibuja el parcelario catastral en todo proceso de renovación y, b) una relación de titulares de fincas sobre ese determinado terreno con unas superficies declaradas (s) por los mismos, bien oralmente, bien cotejando los títulos de propiedad que los mismos poseían. Esta relación generalmente provenía del catastro, anterior a la renovación, si bien se actualizaba, en la medida de lo posible, en el transcurso de los trabajos en que consiste dicho procedimiento de renovación. Así las cosas, se asignó a cada propietario los porcentajes de propiedad resultados de prorratear las superficies declaradas (s) con la

superficie total (S). Que para este tipo de parcelas, la Gerencia, al emitir el padrón, genera tantos registros como cotitulares existan, con el fin de que la Diputación Provincial o, en su caso, el Ayuntamiento (en el caso de no haber éste delegado la gestión tributaria del IBI a aquella Administración), puedan emitir recibos separados para cada cotitular. De esta forma la interesada ignoraba cuáles eran sus fincas, si es que lo eran.

Por último, una de las razones que también motivan esta actuación, pero en sentido contrario a las dos apuntadas, es que generar un recibo con una única cuota de elevada cuantía puede incrementar el riesgo de impago, mientras que emitir recibos por importes pequeños a cada titular favorece la recaudación, al ser el importe más difícil de rechazar.

La indefinición de la norma, que no se decanta por un solo modo de inscripción, sino que acepta tanto el de la naturaleza como el de la atribución resulta económica y eficaz para el Catastro y las administraciones públicas, pero no beneficia siempre y en la misma manera a los ciudadanos. Sería preferible optar por un sistema de incorporación obligatoria de todos los titulares y coordinarlo con las diferentes figuras impositivas, o bien, en el caso de que sea la comunidad la llamada a ser sujeto pasivo del tributo, que también quede definido con la suficiente claridad para evitar las desviaciones que se aprecian en la aplicación de estos tributos en los entes locales.

Existen también otras cuestiones que pueden tener una gran relevancia de cara a los derechos ciudadanos y que se reflejan en esta normativa. Por ejemplo, la gestión de determinadas ayudas o derechos relacionados con las explotaciones agropecuarias (la PAC), el acceso a determinadas subvenciones, ayudas, becas o beneficios fiscales que se pueden ver alterados con una atribución de titularidad que no refleje el exacto derecho que el titular catastral ostenta sobre el bien inmueble. El legislador contempla la posibilidad de que sean los futuros titulares los que aprecien las ventajas de realizar la inscripción en función de sus cuotas, pero no considera que puedan existir intereses difíciles de conciliar entre los diferentes comuneros.

Tal vez el caso más paradigmático de este tipo de desacuerdo se produzca en las adjudicaciones hereditarias, lo que supone que un solo comunero puede impedir que se realice esa incorporación voluntaria y que gestionen los trámites que les permitirá el acceso en dichas condiciones a la titularidad. Del mismo modo puede suceder cuando se producen cambios en las titularidades inicialmente declaradas, por ejemplo, y nuevamente, si alguno de los titulares originales fallece y los herederos son numerosos o no alcanzan acuerdos.

Que este tipo de entidades son potencialmente problemáticas no es una novedad, pero que el legislador no ha optado con claridad por un sistema garantista sí sorprende, sobre todo habida cuenta de que exige un control exhaustivo sobre determinados rendimientos y tiene especial cuidado en verificar datos sobre inmuebles, especialmente urbanos o de elevado valor, o en relación con algunas figuras tributarias, y, sin embargo, no parece apuntar más que a una posibilidad de resolver en un futuro texto normativo los problemas que la aplicación de esta regla de atribución hayan supuesto en la experiencia de los años en los que se ha aplicado.

3. COORDINACIÓN CON OTROS REGISTROS PÚBLICOS

Otro problema de fricción suscitado, en cuanto a la convergencia con los datos que figuran en otros registros públicos, se produce con el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas español (SIGPAC), cuyo funcionamiento se encuentra regulado por el Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, que es la base de referencia para la identificación de las parcelas agrícolas en el marco de la política agrícola común (PAC).

A partir de 2005, año de su creación, se ha convertido en el principal instrumento a través del cual los organismos pagadores de las Comunidades autónomas y el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) realizan los controles necesarios previos al abono de las ayudas establecidas por la PAC a los agricultores y ganaderos españoles.

El SIGPAC, definido en el referido real decreto, tiene una estrecha relación con el Catastro Inmobiliario. Ello es así porque el SIGPAC, desde su creación, toma del Catastro la capa gráfica correspondiente a las parcelas que éste ha confeccionado. En consecuencia, cualquier actualización del SIGPAC relativa a los parcelarios ha de proceder, de manera inevitable, del Catastro y, en principio salvo errores puntuales, los límites de las parcelas de ambos sistemas deben coincidir.

No obstante, en algunas ocasiones aparecen discrepancias entre los datos catastrales y los del SIGPAC, debido principalmente a que las unidades que trabajan directamente en la elaboración del catastro (Gerencias territoriales o regionales) realizan revisiones o renovaciones de sus bases de datos que no se trasladan simultáneamente al SIGPAC. También pueden aparecer errores en las renovaciones catastrales. En ambos casos corresponde al agricultor o al propietario de la finca presentar las reclamaciones oportunas para que las bases de datos recojan fielmente la realidad del terreno.

Como ejemplo cabe citar un caso, en el que debido a un cierto desplazamiento de la cartografía con relación a la imagen de la ortofoto, se producía un desajuste consistente en la disminución de superpie de una parcela; el titular se veía obligado cada vez que se daba una renovación catastral a instar la corrección de los datos y poder cobrar la subvención correspondiente, ya que Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino e estaba esperando a la corrección en Catastro para incorporarla a la SIGPAC. En virtud de los principios de eficacia y coordinación de las administraciones públicas en sus relaciones y los de buena fe y confianza legítima con respecto al ciudadano, una vez detectado el problema no existían razones para que ese organismo no instase la modificación sin esperar a que la misma se corrigiera con posterioridad. Además, se estaba irrogando un perjuicio continuado e innecesario al ciudadano, causando, adicionalmente un perjuicio a la propia Administración, ya que se debía modificar de continuo la información que se recogía, y siempre a instancias del interesado, haciendo una dejación de funciones que no es propia de la Administración. Estas razones llevaron a sugerir a la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que corrigiese la Cartografía del SIGPAC, instando las actuaciones precisas tanto de la Dirección General del Catastro como del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de modo que los datos que consten en ambas

bases de datos se correspondan con la realidad del terreno y cesen los perjuicios que se le causan al ciudadano, sugerencia que fue aceptada.

En cualquier caso, la convergencia entre los datos del Catastro y el SIGPAC está prácticamente terminada a día de hoy, según la información facilitada por las distintas Gerencias Territoriales del Catastro.

A pesar de que esta normativa está en vigor desde el año 2004, no ha sido hasta el año 2010 en que la Agencia Estatal de Administración Tributaria puso en marcha una campaña, para depurar los datos incluidos en las declaraciones de IRPF sobre titularidad de bienes inmuebles de los contribuyentes y los que constan en el Catastro. El Catastro participó activamente recibiendo numerosas solicitudes de rectificación, bien porque aparecían titulares erróneos, o por la atribución de bienes a personas diferentes de los titulares legítimos, o bien porque las cuotas de participación no eran correctas. Se ha podido constatar que la citada campaña supuso un incremento considerable de trabajo para los departamentos de Gestión Catastral, que debieron corregir un número considerable de datos.

En otro sentido, la AEAT había estado manteniendo errores en la atribución de derechos y titularidades sobre bienes inmuebles durante años, sin que la corrección se produjera de forma automática, vulnerando así el principio de coordinación entre las diferentes administraciones públicas consagrado en el artículo 103.1 de la CE y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, más teniendo en consideración que en muchas ocasiones los ciudadanos han instado la subsanación del dato fiscal facilitado por la Agencia Tributaria.

El cambio de referencia catastral, sobre todo cuando se trata de vivienda habitual, tiene consecuencias negativas para el contribuyente en el IRPF. La coordinación y comunicación adecuada entre el Catastro y la AEAT, órganos dependientes del mismo ministerio, evitaría los perjuicios que ello conlleva y que el ciudadano no tiene la obligación legal de soportar.

4. SUBSANACIÓN DE DISCREPANCIAS

El procedimiento de subsanación de discrepancias está recogido en el artículo 18 del TRLCI, modificado por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, como un procedimiento que pretende acomodar la realidad inmobiliaria a la registrada en Catastro, en cualquiera de sus aspectos, ya sea por discrepancias en la titularidad, la superficie, morfología, ubicación, linderos, usos, calidades o valoraciones. El propio artículo 18 regula sucintamente el proceso que sigue la Dirección General del Catastro para realizar esta acomodación a la realidad.

Se trata de un procedimiento que únicamente se inicia de oficio, lo que no quiere decir que ese desajuste con la realidad no sea conocido por la Administración, ya que puede saberlo a partir de cualquiera de los medios de incorporación de datos al Catastro. Muchas solicitudes o denuncias de los ciudadanos son desestimadas, mediante la comunicación

de una resolución que se limita a recoger la presunción de certeza de los datos tributarios, sin motivar las razones que existen para ello. La necesidad de que el procedimiento se tramite por acuerdo del órgano administrativo y que el cómputo del tiempo que afecta al procedimiento se cuente a partir del acuerdo de inicio del mismo, y no desde la fecha en que se solicita o comunica a la Gerencia correspondiente, hacen que resulte particularmente conflictivo.

La anterior regulación era parca, pero la nueva, que es más extensa, no ha solucionado los problemas que este procedimiento suscita, muy al contrario reconoce más y mejores potestades a la Administración Pública. Para aclarar esta afirmación se va a hacer una explicación sucinta del procedimiento y de los problemas que plantea.

La norma establece dos tipos de procedimiento en función de que existan terceros interesados o no; en este supuesto el procedimiento se simplifica y se inicia con la propuesta de resolución, la que deviene firme si no se hacen alegaciones. El procedimiento de subsanación de discrepancias cuando hay terceros se inicia de oficio, como ya se ha dicho, lo que se comunica a los interesados, concediéndoles un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes. El plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa es de seis meses desde la notificación del acuerdo de iniciación a los interesados, transcurrido el cual se produce la caducidad del expediente y el archivo de todas las actuaciones.

La resolución que se dicte tiene efectividad desde el día siguiente a la fecha en que se acuerde y se notifica a los interesados o desde que deviene firme la propuesta de resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Este aspecto de la fecha de efectos ha generado numerosas quejas de los ciudadanos, que relatan diversos errores que se contienen en actuaciones de la Dirección General del Catastro, a través de sus diferentes Gerencias Regionales o Territoriales. Destacan entre ellas las que ponen de manifiesto el perjuicio patrimonial que se les irroga a los titulares de las fincas que han sido inadecuadamente calificadas o valoradas en Catastro, bien por errores en las superficies, usos, tipologías, antigüedad, por atribución errónea de titularidad o por modificación de la numeración o morfología de la finca; errores en los que no interviene el ciudadano que sufre sus efectos. En el curso de un procedimiento de subsanación de discrepancias el Catastro reconoce dicho error y corrige la base de datos, incorporando los que se ajustan a la realidad inmobiliaria, pero le confiere efectividad a las resoluciones a partir del día siguiente de aquel en que se acuerdan éstas.

En las diferentes investigaciones realizadas con motivo de las citadas quejas, se han obtenido resultados heterogéneos, corrigiéndose en unos casos la fecha de efectos, retroactivamente, hasta el momento en que el error administrativo se produjo y permitiendo, si ello fuera el caso, al titular reclamar los ejercicios no prescritos en los diferentes impuestos a las administraciones y, en otros, aduciendo que la norma era tajante respecto de la fecha de efectos y negándose a modificarla.

Los ciudadanos no comprenden por qué tras instar la rectificación de unos datos incluidos erróneamente en la base de datos por la propia Administración, los efectos de la rec-

tificación no se retrotraen al momento en que se cometió la misma, ni siquiera al momento en que la persona afectada percibe el error e intenta su rectificación ante el Catastro, lo que es de todo punto injusto puesto que la Administración puede tardar años en resolver. En este sentido se inició una queja de oficio, tanto ante la Dirección General del Catastro como ante la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, a la vista de que se provoca a los afectados un perjuicio patrimonial irrecuperable, ya que la fecha de efectos puede, incluso, ser perjudicial para ellos, también, en lo que respecta a los conflictos de titularidad de propiedad o de procedimientos de carácter jurídico privado de otra índole, como puede ser cuando existe un procedimiento expropiatorio.

El problema es que estas discordancias no se ponen de manifiesto como la Administración parece creer en el primer momento que se producen, siendo consecuencia de la dejadez de los ciudadanos no recurrir los actos o instar la corrección, sino que afloran posteriormente.

Cabe citar, como ejemplo, la alteración que se produce en fincas urbanas respecto de la titularidad, y que o bien está inscrita a nombre de una persona que ya no es su propietaria o bien se le confieren características que no posee. Se han dado casos de quejas en las que una persona recibe una providencia de apremio de varios ejercicios del IBI, o de tasas municipales, por constar como titular de una vivienda, y no es hasta ese momento en que es consciente de que se le adjudica la titularidad de un bien inmueble del que no es propietaria. Estos casos, por coincidencia entre nombre y apellidos de personas, o por inclusión de un titular anterior por error de la Administración han sido objeto de investigación repetidamente y ante diferentes Gerencias. También es frecuente que en un procedimiento de renovación rústica se proceda a alterar la numeración de los polígonos y parcelas, y los titulares desaparecen del Catastro, o la superficie de las fincas, su morfología o su ubicación, es modificada como consecuencia de la utilización de sofisticados medios técnicos que no están al alcance de los ciudadanos. Generalmente no se detecta la situación hasta que se trata de realizar una disposición patrimonial de esas fincas, o se produce una transmisión hereditaria. En estos casos los titulares o los herederos no pueden ni tan siquiera identificar las fincas, por lo que su actuación ante la Administración queda no limitada sino imposibilitada. Por último, no hay que olvidar que se han producido supuestos en los que la propia Administración no ha cumplido adecuadamente sus obligaciones, ya que no inscribió incorporaciones al Patrimonio del Estado o no gestionó los cambios de titularidad, derivados de actuaciones expropiatorias o de otras características que tenían como origen la acción administrativa. Especialmente en los procedimientos de renovación de rústica en que los cambios no se comunican sino a través de edictos y boletines oficiales, se hace casi imposible garantizar que los legítimos propietarios de las fincas puedan hacer una adecuada defensa de sus derechos.

El hecho de que en la pasada década se produjera una reactivación del mercado inmobiliario, ha permitido que todos estos problemas surjan y sean objeto de denuncias por parte de ciudadanos que se ven afectados por una actividad administrativa que, dudosamente, protege el principio de seguridad jurídica, que consagra el artículo noveno de nuestra carta magna.

Estas razones llevaron en el curso de dicha investigación de oficio a realizar una recomendación, que ha sido reiteradamente rechazada, instando la modificación del tan citado artículo 18, para que diese cabida a la posibilidad de retrotraer la fecha de efectos de las alteraciones en los procedimientos que, con independencia de la calificación que realicen los interesados, se tramitan por el procedimiento de subsanación de discrepancias y cuando la responsabilidad del error sea atribuible exclusivamente a la actuación administrativa.

Sorprende a esta Institución la resistencia a cambiar una norma que podría ser perfeccionada, produciendo efectos retroactivos cuando la actuación administrativa es el origen del error.

En la última respuesta de la Dirección General del Catastro señala que, resulta imprescindible distinguir entre el procedimiento de corrección de errores y el de subsanación de discrepancias, cuya justificación y efectos han de ser necesariamente diferentes. El procedimiento de subsanación de discrepancias no está dirigido a rectificar errores de hecho o materiales, sino a incorporar datos catastrales con el objeto de permitir la permanente actualización del Catastro, a cuyo efecto se inicia de oficio el procedimiento para subsanar cualquier discordancia con la realidad que pueda detectarse en su base de datos. El procedimiento de subsanación de discrepancias no parte de la existencia de un error en la base de datos, sino de la constatación por parte del Catastro de que hay una falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, y que la misma no se debe al incumplimiento de la obligación de declaración o comunicación. Además, resalta que la regulación del TRLCI prevé que en todo caso, en los procedimientos de subsanación de discrepancias se incluye un trámite de alegaciones para que los interesados formulen las consideraciones que estimen convenientes a su derecho.

Dice textualmente la Dirección General: “En este sentido, podría darse la circunstancia de que los interesados alegasen, precisamente, la inadecuación del procedimiento de subsanación de discrepancias si en su caso concreto la falta de concordancia entre la descripción catastral y la realidad inmobiliaria se debe a que la Administración ha incurrido en un error de los previstos por el artículo 220[8] de la Ley General Tributaria. En tal supuesto,

[8] Artículo 220. Rectificación de errores.
1. El órgano u organismo que hubiera dictado el acto o la resolución de la reclamación rectificará en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, los errores materiales, de hecho o aritméticos, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción.
En particular, se rectificarán por este procedimiento los actos y las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas en los que se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
La resolución corregirá el error en la cuantía o en cualquier otro elemento del acto o resolución que se rectifica.
2. El plazo máximo para notificar resolución expresa será de seis meses desde que se presente la solicitud por el interesado o desde que se le notifique el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento.
El transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior sin que se hubiera notificado resolución expresa producirá los siguientes efectos:
a) La caducidad del procedimiento iniciado de oficio, sin que ello impida que pueda iniciarse de nuevo otro procedimiento con posterioridad.
b) La desestimación por silencio administrativo de la solicitud, si el procedimiento se hubiera iniciado a instancia del interesado.
3. Las resoluciones que se dicten en este procedimiento serán susceptibles de recurso de reposición y de reclamación económica-administrativa.

la Gerencia correspondiente aplicará el procedimiento de rectificación de errores y una vez comprobado que concurren los requisitos exigidos por dicho precepto, procederá a efectuar la oportuna rectificación con efecto retroactivo".

Para la Dirección General del Catastro existen dos realidades distintas: de una parte, de discrepancias entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, y de otra parte de errores. Los efectos atribuidos a la actuación administrativa dirigida a la subsanación de unas y otros no pueden ser los mismos, en especial si tenemos en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico otorga carácter excepcional a la retroactividad de los actos administrativos.

Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto que rara vez las Gerencias Territoriales del Catastro utilizan el procedimiento de corrección de errores, que efectivamente permite retrotraer los efectos de su resultado al momento en que se cometió el error, sino que, generalmente, cuando el ciudadano señala que existen diferencias ocasionadas por la actuación de la Administración entre la realidad y el Catastro, se sigue el procedimiento de subsanación de discrepancias.

Además, olvida la Dirección General mencionar que el citado procedimiento es el único que permite al ciudadano, que en muchas ocasiones no tiene conocimiento de los elementos catastrales, bien porque se trata de notificaciones de difícil comprensión, o bien porque no tiene capacidad para valorar su significado, acceder a un derecho básico, cual es que la realidad física inmobiliaria, la jurídica y la administrativa catastral coincidan, y ello partiendo de que se trata de un procedimiento que sólo se puede iniciar de oficio, y que todos los actos que finalizan en el establecimiento de las características y valores catastrales también dependen de dicha Dirección General del Catastro, y no de la voluntad del ciudadano, que debe limitar su actuación a denunciar la discrepancia cuando la observa.

Dado que la Dirección General considera que la actual regulación procedimental ofrece soluciones a los problemas suscitados, sin necesidad de abordar la modificación normativa del artículo 18, se sugirió que remitiese una circular a todas las Gerencias y Subgerencias, aclarando los supuestos en que se debe seguir el procedimiento previsto en el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y en qué casos la vía adecuada está constituida por el procedimiento establecido en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, pudiendo citarse, como ejemplo de utilización de este último procedimiento, los siguientes casos: cuando se asigna una finca diferente de la que resulta ser titular el ciudadano, cuando la cabida del inmueble no se corresponde con la que se hace constar en el catastro, cuando el valor asignado resulta posteriormente corregido. Todos estos supuestos y otros más se refieren a diferencias surgidas por la acción de la Administración, y tienen en común la comisión de una equivocación no inducida por los ciudadanos, que no tienen por qué sufrir las consecuencias de la misma.

También parece necesario recordar que existe, de acuerdo con los artículos 219 de la Ley, 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Ad-

ministrativo Común, un procedimiento general para la revocación de actos y la rectificación de errores, procedimiento que rige también en materia catastral y que permite la corrección de errores claros y evidentes.

Por su parte, la Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos indicó que cualquier instrucción a las Gerencias del Catastro, orientada a la atribución de efectos retroactivos a las resoluciones de los procedimientos de subsanación de discrepancias, resultaría contraria a la legislación vigente, sin entender que precisamente esa era la razón por la que se había interesado la posible modificación del artículo 18 del TRLCI.

La experiencia de esta Institución en las quejas tramitadas con las diferentes Gerencias y Subgerencias sobre la falta de adecuación de los datos catastrales a la realidad física o jurídica, pone de manifiesto los perjuicios que este procedimiento ocasiona a los ciudadanos, que éstos no tienen por qué soportar, ya que la obligación que se impone de alimentar correctamente la base de datos del Catastro no viene aparejada con la debida información, por ello los ciudadanos perciben los errores en el momento de la liquidación de los impuestos que tienen como base imponible la valoración catastral o con ocasión de algún negocio jurídico concreto al margen del Catastro.

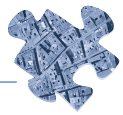
En este punto hay que tener en consideración que tanto el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, imponen a la Administración Pública el deber de auxiliar a los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones, a pesar de lo cual rara vez o nunca se facilita información sobre las diferentes vías con las que cuentan para la defensa de sus intereses y derechos, por lo que se ven abocados a un procedimiento que, en el mejor de los casos, frustra sus expectativas de corregir los datos con efectos retroactivos ni siquiera hasta el plazo de prescripción. Lo que, además, no tiene reciprocidad con los efectos de las valoraciones del Catastro.

En muchas ocasiones los errores se han cometido por la propia Administración, y cuando el interesado insta el procedimiento de subsanación de discrepancias lo hace tras seguir las indicaciones facilitadas y, tras una larga tramitación, resulta que no se corrige el error en origen, sino que se modifican los datos que figuran en el Catastro con efectos pro futuro, teniendo que soportar también las consecuencias de la tardanza de la gestión administrativa. En este aspecto hay que hacer hincapié en que los errores en la valoración, salvo suministro de datos por el ciudadano no acordes con la realidad con intención maliciosa, son siempre administrativos, pues el ciudadano no asigna valoración catastral alguna.

Teniendo en cuenta estos hechos tras el rechazo de la recomendación por la Dirección General del Catastro se repitió la misma a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. A pesar de las afirmaciones de la Dirección General del Catastro se han seguido recibiendo informes de las distintas Gerencias en los que, en supuestos claros de errores cometidos directamente por la Administración, el procedimiento seguido no ha sido el de la rectificación de errores del artículo 220 de la LGT.

La nueva redacción del apartado 2 del artículo 18 otorga nuevas competencias a notarios y registradores en la subsanación de discrepancias, en los siguientes términos:

> 2. Con ocasión de la autorización de un hecho, acto o negocio en un documento público podrán subsanarse las discrepancias relativas a la configuración o superficie de la parcela, de conformidad con el siguiente procedimiento:
>
> a) El notario ante el que se formalicen los correspondientes hechos, actos o negocios jurídicos solicitará de los otorgantes que le manifiesten si la descripción que contiene la certificación catastral a que se refiere el artículo 3.2 se corresponde con la realidad física del inmueble en el momento del otorgamiento del documento público.
>
> b) Si los otorgantes le manifestaran la identidad entre la realidad física y la certificación catastral, el notario describirá el inmueble en el documento público de acuerdo con dicha certificación y hará constar en el mismo la manifestación de conformidad de los otorgantes.
>
> Cuando exista un título previo que deba ser rectificado, los nuevos datos se consignarán con los que ya aparecieran en aquél. En los documentos posteriores sólo será preciso consignar la descripción actualizada.
>
> c) Si los otorgantes le manifestaran la existencia de una discrepancia entre la realidad física y la certificación catastral, el notario solicitará su acreditación por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Cuando el notario entienda suficientemente acreditada la existencia de la discrepancia y una vez obtenido el consentimiento, requerido expresamente, de los titulares que resulten de lo dispuesto en el artículo 9.5 que, en su condición de colindantes, pudieran resultar afectados por la rectificación, incorporará la nueva descripción del bien inmueble en el mismo documento público o en otro posterior autorizado al efecto, en la forma establecida en el párrafo anterior.
>
> El notario informará a la Dirección General del Catastro sobre la rectificación realizada, por medios telemáticos, en el plazo máximo de cinco días desde la formalización del documento público. Una vez validada técnicamente por la citada Dirección General la rectificación declarada, se incorporará la correspondiente alteración en el Catastro. En los supuestos en que se aporte el plano, representado sobre la cartografía catastral, la alteración se realizará en el plazo de cinco días desde su conocimiento por el Catastro, de modo que el notario pueda incorporar en el documento público la certificación catastral descriptiva y gráfica de los inmuebles afectados que refleje su nueva descripción.
>
> d) En los supuestos en que no se obtenga el consentimiento para la subsanación de la discrepancia o cuando ésta no resultara debidamente acreditada, el notario dejará constancia de ella en el documento público y, por medios telemáticos, informará de su existencia a la Dirección General del Catastro para que, en su caso, ésta incoe el procedimiento oportuno.
>
> La descripción de la configuración y superficie del inmueble conforme a la certificación catastral descriptiva y gráfica actualizada a la que se hace referencia en los párrafos b) y c) se incorporará en los asientos de las fincas ya inscritas en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las funciones que correspondan al registrador en el ejercicio de sus competencias.
>
> Cuando exista identidad, en los términos que establece el artículo 45, con la correspondiente finca registral inscrita, en los asientos posteriores se tomará como base la nueva descripción física y gráfica.
>
> En los supuestos en que no exista dicha identidad, el registrador de la propiedad, por medios telemáticos, pondrá esta circunstancia en conocimiento de la Dirección General del Catastro



> que, tras analizar la motivación expuesta, emitirá informe cuyas conclusiones se harán constar en el Registro de la Propiedad e incoará, en su caso, el procedimiento oportuno.
>
> Mediante resolución de la Dirección General del Catastro, previo informe favorable de la Dirección General de los Registros y [del] Notariado, se podrán determinar otros elementos de la descripción del bien inmueble que serán objeto de rectificación de discrepancias con arreglo al procedimiento previsto en este apartado.

En este sentido ya se ha recibido alguna queja relativa a la denegación de inscripción en el Registro de la Propiedad por no coincidir de manera exacta la finca del certificado catastral con la descrita en la escritura pública que se pretendía inscribir.

Por último, la Dirección General del Catastro puede rectificar de oficio la información contenida en la base de datos catastral, en cuanto sea necesario para efectuar correcciones de superficie dentro del margen de tolerancia técnica que se defina reglamentariamente, así como para reflejar cambios en los identificadores postales o en la cartografía, o cuando se lleven a cabo otras operaciones de carácter general, legalmente previstas, que tengan por finalidad mantener la adecuada concordancia entre el Catastro y la realidad inmobiliaria.

Cuando la operación de carácter general consista en la rectificación de la descripción de los inmuebles que deba realizarse con motivo de ajustes a la cartografía básica oficial o a las ortofotografías inscritas en el Registro Central de Cartografía, se anunciará en el boletín oficial de la provincia el inicio del procedimiento de rectificación por ajustes cartográficos en los municipios afectados y calendario de actuaciones. Tras dicho anuncio se abrirá un período de exposición pública en el Ayuntamiento en que se ubiquen los inmuebles, durante un mínimo de 15 días, y la subsiguiente apertura del plazo de alegaciones durante el mes siguiente. Cuando como consecuencia de estas actuaciones se produzcan rectificaciones que superen la tolerancia técnica, la resolución por la que se aprueben las nuevas características catastrales, que tendrá efectividad el día siguiente a aquel en que se hubiera dictado, se notificará a los interesados de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de dicho texto refundido, no siendo necesario el anuncio previsto en el apartado 1 del artículo.

Las quejas más comunes que se tramitan por parte de esta Defensoría se refieren a este procedimiento que, como ya se ha indicado, ha resultado particularmente problemático. El hecho de que se trate de un procedimiento de oficio, junto con la escasa o nula motivación de la denegación de inicio del mismo, provoca una constante afluencia de denuncias, referentes a la falta de conocimiento de las causas por las que no se modifican los datos del Catastro, lo que lleva incluso a los ciudadanos a insistir repetidamente ante las Gerencias en sus solicitudes de rectificación de datos. La Administración debería ser particularmente meticulosa en la denegación de inicio del procedimiento; sin embargo de las quejas se desprende que tiene que intervenir esta Institución, con independencia del resultado, para que las diferentes Gerencias Territoriales del Catastro accedan a iniciar dicho procedimiento.

Otro motivo de denuncia que se repite con frecuencia hace referencia a la falta de respeto del plazo general de seis meses para la tramitación del procedimiento establecido en la normativa, llegando a alcanzar incluso la dilación de seis años en la tramitación. Es cierto

que la norma recoge la caducidad del mismo, pero también lo es que los ciudadanos desconocen este hecho y sí son conscientes, por el contrario, de la tardanza administrativa.

Se ha observado también que la Administración en aras de simplificar los trámites, solicita a los ciudadanos que instan la rectificación de las lindes de sus fincas que aporten el consentimiento de los titulares catastrales colindantes. Sin embargo no indican en ese requerimiento que esta aportación tiene carácter voluntario y la finalidad de facilitar la tramitación, por lo que para una mejora del procedimiento se deberían incluir los nombres y direcciones de los titulares colindantes cuyo consentimiento se requiere, ya que se trata de suplir el principio de audiencia a través de la actuación de los particulares.

Por último, como ya se ha señalado ampliamente en este epígrafe, el problema de la fecha de efectos de las resoluciones del procedimiento de subsanación de discrepancias debería ser corregido mediante la oportuna modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Aunque está claro el rechazo a abordar este cambio normativo ya que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha modificado el precepto sin alterar la eficacia de las resoluciones. Por lo que sería conveniente, dada la postura de la Dirección General del Catastro sobre las claras diferencias entre este procedimiento y el de rectificación de errores, que se dieran instrucciones precisas sobre el uso del mismo a las Gerencias y Subgerencias para evitar tratos discriminatorios, en función del territorio donde los bienes inmuebles se ubiquen. De hecho, sin que exista justificación jurídica clara cuando esta Defensoría sugiere que la vía procedimental adecuada es de rectificación de errores unas Gerencias aceptan y otras no, sin que, además, quede constancia de las razones para tal decisión.

Tampoco hay que olvidar que el procedimiento de subsanación de discrepancias sólo se debe utilizar cuando el origen de la discrepancia no se debe al incumplimiento de la obligación de declarar, ya que en caso contrario son los procedimientos de incorporación al Catastro los que deben seguirse o en último término la inspección. En la práctica siempre que se produce alguna disfunción con la realidad, el Catastro no se plantea el origen de la misma, sino que con carácter general siempre que no se trate de recursos tramita este procedimiento de subsanación de discrepancias, siendo que si la diferencia obedece a una falta de comunicación al Catastro de alguna alteración física o jurídica serán los procedimientos de declaración, comunicación o solicitud, según los casos, los que habrán de seguirse y en este punto, el artículo 17 de la Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario dispone que las declaraciones, comunicaciones y solicitudes surten efectos desde el día siguiente en que se produjeron los hechos y no el día siguiente de la modificación catastral como en el caso del procedimiento comentado en este epígrafe.

Como conclusión cabe afirmar que existen diferentes vías para corregir los datos catastrales más acordes con lo realmente sucedido y con los derechos de los ciudadanos, que el procedimiento de subsanación de discrepancias y, sin embargo, la tendencia principal del Catastro es tramitar este procedimiento con todos los problema que conlleva, sobre todo en lo referente a los efectos del mismo.

5. PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y SANCIONADOR

Aunque son dos procedimientos distintos, no cabe duda de que se encuentran íntimamente ligados, pues tras una inspección se puede iniciar el correspondiente procedimiento sancionador en el plazo de tres meses, según reza el artículo 20.2 del TRLCI. Además, estos dos procedimientos han tenido poca o nula incidencia en la actividad del Defensor del Pueblo, si bien este estudio no quedaría completo si no se hace una referencia a los mismos pues hay circunstancias que sí conviene resaltar.

El procedimiento de inspección catastral se regula en los artículos 19 a 21 del TRLCI, con una remisión a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y ha sido objeto de una reciente norma de desarrollo mediante la Circular 04.04/10/p, de 10 de junio, sobre el procedimiento de inspección catastral.

La inspección catastral constituye uno de los procedimientos que sirven al objetivo de actualización y mantenimiento permanente de la base de datos del Catastro, por lo que es de especial interés que, apoyada en el marco normativo vigente, se oriente la planificación de sus actuaciones de forma coordinada con la del conjunto de los otros procedimientos de actualización.

La inspección se desarrolla a través de los Planes de inspección anuales o bienales que aprueba la Dirección General del Catastro a propuesta de las Gerencias y Subgerencias. Además de las actuaciones incluidas en los planes, también se realizan inspecciones específicas de obtención de información con trascendencia catastral no previstas en ellos. A las que hay que añadir las actuaciones de investigación y comprobación.

El artículo 21.2 TRLCI prevé la posibilidad de que los ayuntamientos o entidades gestoras del IBI, previa petición formal, puedan realizar actuaciones de inspección conjunta con la Dirección General del Catastro. Estas actuaciones inspectoras siempre tienen carácter general, debiendo afectar a la totalidad de la descripción catastral del inmueble objeto de investigación y a todos los años que proceda regularizar la misma, sin perjuicio de que la regularización tributaria únicamente pueda alcanzar a los ejercicios no prescritos.

El procedimiento de inspección siempre se inicia de oficio, aunque la fuente de información puede ser diversa. El acuerdo de inicio se comunica al interesado indicando el alcance, naturaleza y extensión de las actuaciones, así como los derechos y obligaciones que de ella derivan. En caso necesario, se efectúa un requerimiento de comparecencia o aportación de datos. También se pueden iniciar las actuaciones de inspección con la personación del inspector en el inmueble. Durante la tramitación el interesado tiene derecho a presentar alegaciones y a ser oído en el trámite de audiencia. De todo lo actuado se levanta acta. La resolución del expediente puede acordar la modificación de los datos descriptivos del inmueble o adoptar un acuerdo de sobreseimiento, en ambos casos hay que notificarlo al interesado. La duración del procedimiento es de un año.

Ya se ha dicho que el procedimiento inspector puede iniciarse con la personación del funcionario encargado de la inspección en el inmueble, para lo cual los ciudadanos tienen

que facilitar el acceso. Ahora bien en el caso de que se trate de un inmueble con la consideración de domicilio, le amparan los derechos recogidos en el artículo 18 C. Así, sólo en caso de autorización de su titular o de autorización judicial podrán los funcionarios acceder al mismo.

TITULARIDADES EN INVESTIGACIÓN

PROVINCIA	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A CORUÑA	115.772	111.410	92.544	93.815	92.305	81.854
ALBACETE	13.044	16.750	11.985	12.090	12.309	
ALICANTE	13.845	13.801	12.466	12.337	12.251	
ALMERÍA	9.217	8.845	9.073	9.408	10.366	10.712
ASTURIAS	42.198	43.185	48.494	48.995	49.609	51.857
ÁVILA	13.429	13.477	13.737	13.922	14.092	
BADAJOZ	No figuran datos					
BARCELONA	4.016	3.814	3.508	3.868	4.013	3.934
BURGOS	496	432	421	347	359	314
CÁCERES	7.670	8.005	7.563	8.297	8.866	
CÁDIZ	10.958	11.058	10.926	13.171	12.911	12.527
CANTABRIA	17.963	18.236	10.066	10.047	10.791	10.613
CASTELLÓN	32.549	32.784	31.210	31.078	31.186	
CIUDAD REAL	8.297	8.298	6.615	7.009	7.173	
CÓRDOBA	21.091	21.023	16.684	13.204	13.782	13.519
CUENCA	10.262	9.851	8.824	8.921	9.308	
GIRONA	49	571	3.299	3.363	3.302	3.217
GRANADA	10.388	10.924	11.244	11.699	12.202	12.637
GUADALAJARA	14.842	17.116	24.616	29.667	30.383	
HUELVA	4.962	4.966	3.416	3.655	3.903	3.875
HUESCA	4.380	4.215	4.295	4.406	4.346	
I. BALEARS	6.779	6.911	6.875	7.474	7.914	
JAÉN		19.642	20.402	22.106	23.584	23.788
LA RIOJA	8.950	9.615	10.134	10.477	10.987	11.103
LAS PALMAS	13.453	16.238	15.860	18.718	19.691	20.540
LEÓN	102.140	103.733	95.964	97.146	96.670	97.167
LLEIDA	5.289	5.375	5.648	5.738	5.773	5.831
LUGO	115.772	111.410	92.544	93.815	92.305	48.559
MADRID	14.167	14.679	12.337	12.132	10.981	10.256
MÁLAGA	11.781	12.042	16.370	16.654	16.911	16.847
MURCIA	40.815	41.111	19.529	14.804	14.408	14.127
OURENSE	78.382	83.888	79.933	83.036	83.766	
PALENCIA	5.089	5.298	4.946	5.202	5.288	5.342
PONTEVEDRA	111.795	116.103	119.675	127.604	129.326	139.567
S. C. TENERIFE	19.826	19.947	21.852	23.483	24.528	25.604
SALAMANCA	12.523	12.753	8.590	8.600	8.681	9.379
SEGOVIA	17.187	18.403	18.499	18.812	17.255	16.645
SEVILLA	14.100	13.303	13.373	13.104	12.576	12.279
SORIA	927	1.178	16.223	17.631	17.164	17.112
TARRAGONA	6.693	7.014	7.403	8.076	8.536	8.448
TERUEL	5.144	5.990	6.439	6.470	6.614	
TOLEDO	15.558	15.812	15.614	15.126	15.359	
VALENCIA	30.483	31.231	30.833	31.305	30.683	
VALLADOLID	4.133	4.389	4.634	4.974	4.894	4.833
ZAMORA	23.462	29.660	29.045	29.928	32.029	33.351
ZARAGOZA	13.053	11.292	10.041	9.697	9.480	
CEUTA	325	307	324	318	304	267
MELILLA	77	95	93	45	51	52
TOTAL	**1.033.331**	**1.076.180**	**1.014.166**	**1.041.774**	**1.049.215**	**726.156**

Igualmente, se ha indicado que sobre esta materia no se han realizado actuaciones significativas por el Defensor del Pueblo, no obstante se ha elaborado un cuadro con los datos aportados por las diferentes Gerencias sobre las fincas cuya titularidad está en investigación, por desconocer la persona o personas a que pertenecen. Como se puede comprobar, aunque no se cuenta con un dato concluyente de la cantidad de unidades inmobiliarias que están actualmente sin titular catastral, ya que en el año 2010 algunas Gerencias no han aportado el dato, sí que se puede afirmar que como mínimo existían 726.156 bienes inmuebles sin titular, lo que quiere decir que no existe un sujeto pasivo que tribute por estos inmuebles. Es cierto que la Administración ha hecho un esfuerzo para reducir el número de fincas sin titular, pero también lo es que debe insistir en ello, ya que esas fincas o bien pertenecen a la Hacienda pública o tienen un dueño que debe contribuir como el resto de los españoles.

El procedimiento sancionador no cuenta con una regulación específica en materia catastral, por lo que habrá que estar al régimen establecido en el capítulo IV del título IV de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y subsidiariamente a las normas generales recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como al Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del régimen sancionador tributario y al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que tiene carácter supletorio.

El objeto del procedimiento, como es obvio, es sancionar los hechos y conductas tipificados como infracciones tributarias, y determinar el importe de las multas conforme a los criterios de graduación establecidos.

Aunque, como ya se ha dicho, no existen normas procedimentales referidas al derecho sancionador catastral, los artículos 70 y 71 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, están dedicados a las infracciones y sanciones respectivamente.[9]

---

[9] Artículo 70 Infracciones.
Constituirán infracción tributaria simple los siguientes hechos o conductas, siempre que no operen como elemento de graduación de la sanción:
a) La falta de presentación de las declaraciones, no efectuarlas en plazo y la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas. Si fueran varios los obligados a presentar una declaración, cumplida la obligación por uno de ellos, se entenderá cumplida por todos.
b) El incumplimiento del deber de aportar la referencia catastral a que se refiere el artículo 40 de esta ley, o la aportación de una referencia catastral falsa o falseada. No obstante, los obligados quedan exonerados de responsabilidad cuando dicha referencia no exista o no pueda ser conocida por los medios a los que se refiere el artículo 41.1 de esta ley o directamente a través de la oficina virtual del Catastro.
c) El incumplimiento del deber de comunicación a que se refiere el artículo 14.
d) El incumplimiento del deber de suministrar datos, informes o antecedentes a que se refiere el artículo 36.
e) La resistencia, excusa o negativa a las actuaciones de la Administración catastral, ya sea en fase de gestión o de inspección.
Artículo 71. Régimen sancionador.
1. Las infracciones tipificadas en el artículo anterior se sancionarán con multa de 60 a 6.000 euros, salvo que se trate de la presentación de declaraciones falsas, incompletas o inexactas, o de la conducta prevista en el

Esta materia prácticamente no ha tenido repercusión en la actividad de esta Defensoría pero en las entrevistas mantenidas con los funcionarios de las Gerencias se ha indicado que existen instrucciones de la Dirección General de comenzar a incoar procedimientos sancionadores, a lo que algunos gerentes se mostraron contrarios por insuficiencia de personal.

6. RENOVACIONES DEL CATASTRO DE RÚSTICA

El ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, incluye a los bienes denominados rústicos, tal y como se desprende del artículo primero, cuando establece que el Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda en el que se inscriben los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales.

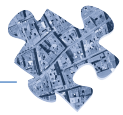
En la mayoría de los países, la parcela catastral viene definida no solo por los datos físicos del terreno, sino por el derecho de propiedad que uno o varios individuos ejercen sobre ella. Así, además, ha sido recogido por las organizaciones internacionales competentes en la materia. De hecho, la importancia que la información catastral está adquiriendo en políticas, no solo fiscales, sino de planificación del territorio y de sus recursos, ha propiciado la armonización internacional de los conceptos y la tendencia a la aproximación de la normativa y los estándares de actuación de numerosos organismos que se ocupan de la materia en diferentes países en todo el mundo.

En general, las definiciones de la "parcela catastral" se relacionan directamente con la regulación del derecho de propiedad de cada país o unidad legislativa. De acuerdo con el artículo 348 del Código Civil la propiedad es "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes", y confiere al propietario acción "contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla". El artículo 349, por su parte,

párrafo d) del citado artículo, en cuyo caso la multa será de seis a 60 euros por cada dato omitido, falseado o incompleto que debiera figurar en las declaraciones o ser aportado en virtud de los requerimientos efectuados y sin que la cuantía total de la sanción pueda exceder de 6.000 euros. Si, como consecuencia de la resistencia del sujeto infractor, la Administración no pudiera conocer la información solicitada ni el número de datos que ésta debiera comprender, la infracción se sancionará con multa de 1.000 a 6.000 euros.

2. Las sanciones se graduarán atendiendo en cada caso concreto a los siguientes criterios, conforme a las reglas de aplicación que se determinen reglamentariamente:

a) La comisión repetida de infracciones tributarias.
b) La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora de la Administración catastral.
c) La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o la comisión de ésta por medio de persona interpuesta. A estos efectos, se considerará medio fraudulento el empleo de documentos falsos o falseados.
d) La falta de cumplimiento espontáneo o el retraso en el cumplimiento de las obligaciones o deberes formales o de colaboración.
e) La trascendencia para la eficacia de la gestión catastral de los datos, informes o antecedentes no facilitados y, en general, del incumplimiento de las obligaciones formales y de colaboración o información a la Administración tributaria.



al igual que el artículo 33 CE reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, y el número 3 establece que nadie puede ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. En caso de que no concurrieran estos requisitos, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.

De acuerdo con el artículo 6 del TRLCI, un bien inmueble es 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. Y la definición de bien inmueble rústico se realiza por el artículo 7.2 del mismo cuerpo legal pero de manera residual por exclusión, considerándolo aquel que "no sea de naturaleza urbana ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales". En materia catastral, la unidad de trabajo es, por tanto, la parcela o la subparcela, entendiendo por ésta una subdivisión de la parcela motivada por su falta de homogeneidad ya sea en la calificación como en la clasificación.

Los diferentes organismos internacionales han establecido sus propias definiciones de parcela catastral, que coinciden básicamente con la que propugna el citado artículo, ya que existe una tendencia a unificar criterios, no solo en el ámbito de la Unión Europea, sino con carácter mundial.[10]

La renovación del Catastro rústico surge como necesidad de que las características de las parcelas o información catastral sean un reflejo de la realidad existente en el territorio, el cual a lo largo de los años ha estado sujeto a modificaciones (cambios de cultivo, de propietario, obras de infraestructura, morfología del terreno...) que se deben recoger en la base de datos del Catastro. Para ello se precisa la obtención de cartografías cada vez más modernas. Esta labor de actualización es lo que se conoce como renovación.

---

[10] Así, el WPLA (Working Party on Land Administration) que es el organismo que las Naciones Unidas dispone para la administración racional del territorio, define la Parcela como "un área de terreno individual, o más concretamente de un volumen de espacio, sujeta a derechos reales de propiedad homogéneos y de titularidad única". Por su parte, la Organización Internacional para la Estandarización, que produce las normas ISO, dentro de las actividades de su Comité de Información Geográfica (LADM), ha creado un Proyecto de Norma ISO TC 211 19 152 sobre el Modelo Catastral, que define la parcela catastral como "un área de terreno individual, o más concretamente de un volumen de espacio sujeta a derechos reales de propiedad homogéneos o a relaciones socialmente aceptadas de tenencia de la tierra"; esta norma está aún pendiente de aprobación, y de hecho, el 27 de junio de 2011, había sido objeto de votación, sin que conste su aprobación definitiva por el momento. Por su parte el Proyecto EULIS (European Land Information System), cuyo objetivo es conferir acceso electrónico desde un portal unificado a los datos de los registros de la propiedad europeos, y en el que participan diecinueve países, define la parcela como aquella "pieza de terreno que constituye parte o toda una unidad registral", considerando que la unidad registral es la que aparece registrada en un único título o escritura en el correspondiente Registro de la Propiedad. Pero aún resta conocer cómo considera la Directiva 2007/2/CE del Parlamento y del Consejo, por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea, conocida como Directiva INSPIRE, puesto que su misión era la de armonizar los datos geográficos que fueran precisos para que las políticas medioambientales de la Unión pudieran ser efectivas. Para dicha norma, la definición de Parcela Catastral es la de "áreas definidas en los registros catastrales o sus equivalentes". Esta definición ha sido posteriormente objeto de revisión y ampliación.

Tanto en unos trabajos de renovación como de actualización del Catastro de rústica los trabajos a realizar tienen que ser los necesarios para la formación, conservación o renovación del conjunto de datos y descripción de los bienes rústicos, con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, calidades y demás circunstancias jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones.

El procedimiento de renovación del Catastro de Rústica se encuentra regulado en la disposición adicional única del TRLCI.

Este procedimiento se inicia siempre de oficio mediante publicación de anuncio en el boletín oficial de la provincia y tiene por objeto la rectificación general de las características catastrales de los bienes inmuebles rústicos a partir de las bases gráficas actualizadas. Las características catastrales renovadas se exponen al público en el ayuntamiento durante un plazo máximo de 15 días, en este período y durante los 15 siguientes los interesados pueden presentar alegaciones, tras lo cual se dicta la resolución, aprobando las características de los bienes inmuebles afectados, que producirá efectos desde la fecha en que se dicte. Esta resolución se notifica a los interesados mediante publicación en el ayuntamiento por un plazo de 15 días, previo anuncio de exposición en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio de que si así lo solicitan en el plazo indicado puedan obtener gratuitamente copia de las características catastrales del inmueble. El tiempo de duración de este procedimiento es de 18 meses ampliable por otros 18, el incumplimiento del mismo produce la caducidad del expediente. Esta resolución no pone fin a la vía administrativa por lo que es susceptible de recurso ante los tribunales económico-administrativos.

Los problemas se suscitan por las discrepancias que existen entre el Catastro de Rústica y el Registro de la Propiedad, o entre aquel y otros registros administrativos, o bien con los propietarios que no hayan inscrito sus títulos (hay que recordar que el Registro de la Propiedad es potestativo frente a la obligatoriedad del Catastro). La renovación obedece, una vez más, a la existencia de una necesidad del Estado de controlar la riqueza que deriva de los bienes inmuebles, rústicos en este caso, cuestión que resulta, inicialmente, ajena a los derechos e intereses de los propietarios de éstos, y que fomentan la aparición de numerosas discrepancias entre la realidad registral y la catastral, por la precipitación con que se han realizado algunos de los trabajos de renovación de rústica.

Es evidente que la obligación de mantener actualizado el Catastro y de permitir que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones tributarias para con las diferentes administraciones es una exigencia que debe ser cumplida, pero dicho cumplimiento debe poderse llevar a cabo manteniendo todas las garantías constitucionales desarrolladas tanto en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, como en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que son su legislación supletoria.

a) Documentación para los trabajos de renovación del parcelario de rústica

Existen dos grupos de documentos que constituyen inicialmente la información catastral: los documentos gráficos y los literales. Los documentos gráficos son la cartografía catastral, ya se encuentre ésta en soporte de papel (planos, pañoletas), fotografías aéreas, o las últimas técnicas de ortofotografías digitales. Prácticamente todas las provincias, y por tanto las Gerencias que gestionan la información catastral en ellas, disponen de ambos tipos documentales, ya que los diferentes soportes se corresponden con las fases históricas de la evolución del Catastro. Esta documentación suscita conflictos, de acuerdo con la información obtenida de la Dirección General del Catastro, debido a que los planos que se realizaron a mano alzada por polígonos en los años 40 y siguientes no recogían una definición precisa de lindes y superficies parcelarias. A este respecto hay que señalar que en las visitas realizadas se ha podido constatar que los citados planos se realizaron en su día trasladando a los técnicos de rústica del Catastro a las poblaciones que iban a ser objeto del cartografiado, que dichos técnicos, en contacto directo con las autoridades locales, los propietarios de las fincas y con todos los medios técnicos que en aquel momento tenían a su disposición, recorrieron las fincas que cartografiaban, estableciendo, de común acuerdo entre los colindantes, la posición de los linderos y la morfología de las fincas, así como las superficies, que se fijaban con la precisión que era posible en la época. Como resultado de la utilización de este método, tanto la ubicación de los lindes de las parcelas catastrales, como la identificación de las fincas y resto de características inscritas en las fichas que se utilizaban entonces han registrado poca conflictividad, especialmente porque dichas fincas estaban identificadas en las pañoletas catastrales, que fueron complementadas con otros medios. La opinión manifestada por técnicos y autoridades de Catastro es que fue una labor cuidadosa y de excelente calidad, y que sus únicas limitaciones venían marcadas por la tecnología disponible, pero el esfuerzo del personal de Catastro en la elaboración de estos trabajos fue importante, y el resultado no se consideró inapropiado ni poco fiable hasta que nuevas tecnologías pudieron utilizarse como herramientas de información geográfica.

Por su parte, los Planos del Instituto Geográfico Nacional sí permitían, ya que dicho ente empleaba otros procedimientos topográficos, disponer de una documentación gráfica muy precisa, sin embargo, el hecho de que los planos estuvieran referidos a municipios y no tuvieran carácter general, podía generar problemas en la delimitación de dichos municipios, por lo que tampoco esta técnica se consideró perfecta. La sustitución de la topografía por la fotografía aérea demostró que los resultados, lejos de aproximarse más a la realidad física, contaban con numerosas dificultades interpretativas que tampoco conferían toda la seguridad necesaria a la morfología parcelaria, especialmente en los primeros procesos de renovación y dependiendo siempre de la resolución de las fotografías y de la escala aplicable a las mismas.

De hecho, el Real Decreto 2949/1979, de 29 de diciembre, establece las directrices para el levantamiento del Mapa Nacional Topográfico Parcelario, y considera en su artículo 1 que el citado mapa levantado por el Instituto Geográfico Nacional es el único como base geométrica del Catastro, constituyendo, asimismo, la base geográfica del Banco Nacional de Datos Catastrales. La citada norma pretendía la homogeneidad de las precisiones téc-

nicas exigibles a este tipo de documentación, por lo que obligaba a que el levantamiento, conservación y replanteo del mapa se apoyara en la Red Geodésica Nacional, permitiendo que el Instituto Geográfico Nacional estableciera las normas de calidad exigibles a los trabajos topográficos o fotogramétricos que hubiera que contratar para realizar procedimientos por razones de urgencia o de gran magnitud, y controlase el cumplimiento de los mismos. También estableció la obligatoriedad de informar por los ayuntamientos, juntas periciales y ciudadanos particulares sobre las modificaciones en relación con alteraciones de la propiedad que pudieran producirse, a la correspondiente Oficina Provincial del Instituto Geográfico Nacional. Confería, por último, la competencia para la emisión de certificaciones y cédulas parcelarias relativas a datos físicos y geométricos de las fincas a dicho Instituto, quedando el Catastro como un mero registro fiscal.

Con posterioridad se dicta el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, de Coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. Para lograr dicha coordinación se crea con carácter permanente una Comisión Coordinadora del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad, formada por representantes de los Ministerios de Justicia, Presidencia del Gobierno y Hacienda, para el estudio de la gestión de la citada norma. Establece también que actuará como legislación supletoria en los casos de coordinación en zonas de concentración parcelaria, que seguirán su legislación especial.

El artículo 5 del referido Real Decreto 1030/1980 impone el deber al Instituto Geográfico Nacional de suministrar a los Registros de la Propiedad los mapas topográficos parcelarios correspondientes a los términos o zonas de su jurisdicción, en los que se haya acordado iniciar la coordinación mediante la oportuna orden ministerial, así como a expedir y autorizar las cédulas parcelarias correspondientes a dichas zonas, al tiempo que deben facilitar los datos relativos a la identificación de fincas en régimen de coordinación, con independencia de su naturaleza, al Ministerio de Hacienda.

La parte más importante de este real decreto son sus disposiciones transitorias, ya que la primera establece que en aquellos términos municipales en los que el Instituto Geográfico Nacional “no tenga hecho el Catastro Topográfico Parcelario y vaya a iniciar su levantamiento, solicitará del Ministerio de Hacienda el avance catastral o catastro fotográfico correspondiente, con el fin de conservar, dentro de lo posible, la numeración de polígonos y parcelas”. Mientras que la segunda determina que allí donde sí tenga hecho el Catastro y acuerde la actualización extraordinaria del mismo, solicitará al Ministerio de Hacienda la documentación catastral en la que se recojan las variaciones que hayan sido tramitadas y se encuentren surtiendo efectos.

Este real decreto tiene como objeto que el Instituto Geográfico Nacional aporte al Registro de la Propiedad los datos descriptivos de cada finca, haciendo especial referencia a sus linderos y superficie, y referenciados por los números de polígono y parcela, siempre que sea posible, mientras que el Registro de la Propiedad debe, a su vez, facilitar al Instituto Geográfico Nacional los nombres de los titulares en dominio de las fincas coordinadas, así como las modificaciones por agrupación, división segregación, exceso o reducción de

cabida de fincas registrales, coordinadas o no. Establece igualmente que la coordinación citada es de interés público y opera con el alcance y efectos que a continuación citamos.

Se establecen los siguientes medios o instrumentos para lograr la coordinación:

1. Planos parcelarios junto con la documentación complementaria actualizada.
2. Cédulas parcelarias con los datos descriptivos de cada finca en particular, sus características y el plano de la misma, así como el nombre del propietario.
3. Los títulos públicos, notariales, judiciales o administrativos, y, en general, todo documento inscribible en el Registro de la Propiedad.

La promoción de la coordinación se tiene que promover y practicar tanto por el Instituto Geográfico Nacional, como por los registradores de la propiedad, pero también por notarios, autoridades judiciales y administrativas, o por los particulares si se produce algún acto susceptible de inscripción. No obstante, la norma 6ª aclara que es a los Registradores de la Propiedad a quienes corresponde "el control y decisión sobre la procedencia de la coordinación en cada caso concreto, y la remisión al Instituto Geográfico Nacional de los datos resultantes de la misma".

Se exige también que la cédula parcelaria vaya acompañada, por duplicado, del título público con virtualidad inmatriculadora, y, en general, del documento que sirva de base para la coordinación, haciéndose constar, expresamente, si la descripción de la finca coincide o no con los datos resultantes de la cédula, según la prueba practicada cuando sea procedente, o lo manifestado por los interesados en los demás casos.

Igualmente se exige que se presente el título en el Registro de la Propiedad acompañado de la cédula por duplicado, de modo que el registrador practique la inscripción de acuerdo con los datos identificadores de la finca que contenga el título inscribible. Ello obligaba a dejar constancia de si la finca estaba coordinada, en caso de coincidencia plena, o si no lo estaba en caso de que existieran discrepancias.

La norma séptima obligaba a que el registrador archivara uno de los ejemplares de la cédula, una vez practicada la inscripción, y que remitiera el otro ejemplar a la dependencia provincial del Instituto Geográfico Nacional, haciendo constar en dicho ejemplar la referencia registral, el nombre del titular de la finca y la circunstancia de haberse practicado o suspendido la coordinación, con especificación, en este último supuesto, de la causa que lo impidiera. La misma norma regula un procedimiento por el que pueden corregirse la suspensión de la coordinación mediante revisión de oficio por el Instituto Geográfico Nacional, por instancia suscrita por el titular registral, o mediante rectificación, subsanación o aclaración del título o documento principal.

Los efectos de esta coordinación, de acuerdo con lo establecido en la norma novena del Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, implican la conformidad de la Administración con los datos descriptivos contenidos en el folio registral. En consecuencia, los expedientes administrativos relativos a fincas coordinadas deberán tomar como base de la actuación de que se trate los datos resultantes de la coordinación, a efectos de producir la triple

coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas, reservando a la jurisdicción civil la competencia para dirimir cuestiones litigiosas sobre la identidad y circunstancias de las fincas. Sin embargo, también recoge la norma que "cuando en los asientos del Registro conste la coordinación de una finca con el Catastro Topográfico Parcelario se presumirá, salvo prueba en contrario, que los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral coinciden con la realidad física". Por último, impone que, realizada la coordinación, las cédulas parcelarias solo pueden expedirse de acuerdo con lo resultante de la misma, y que en el Catastro Topográfico Parcelario no se reflejarán los cambios de titularidad que no procedan del Registro, pero sí pueden recogerse alteraciones de carácter físico a efectos de otras aplicaciones del mapa parcelario.

Por lo que a la documentación literal se refiere, la descripción de las parcelas se recoge en las fichas u hojas catastrales, que contienen los tractos sucesivos de titularidades, las superficies, linderos y tipos de uso o cultivos, así como su clasificación en subparcelas. Coetáneamente se conservan las cédulas de propiedad que contienen información relativa a las parcelas pertenecientes a un titular, agrupadas por términos municipales. Así pues, parece claro que la labor de la Dirección General del Catastro se articula en torno a dos tipos de documentos: la Cartografía y los títulos que documentan los derechos que acceden a su registro, que de acuerdo con el artículo 9 del TRLCI son:

a) Derecho de propiedad plena o menos plena.

b) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.

c) Derecho real de superficie.

d) Derecho real de usufructo.

Es necesario citar una diferenciación que existe entre dos tipos de parcelas, de acuerdo con la sistematización que en ese momento concreto se utiliza en Catastro: la parcela virtual, que sintetiza el contenido de las fichas catastrales, agrupando la superficie de todas las subparcelas de la misma clase de cultivo e intensidad productiva, y de cada propietario en cada término municipal, y las parcelas reales, que se basaban en la mecanización de los datos originales de las fichas, con especificación de polígonos, parcelas, subparcelas y cultivos. Si bien el sistema virtual resulta más ágil por ocupar menor espacio y ser más accesible, la información que recoge es, sin duda, más opaca e incompleta, y tanto su conservación como explotación generan dificultades. Entre 1977 y 1981 tan solo se mecanizaron una media de 80 municipios anuales sobre un total de más de 8.000 municipios, por lo que la información literal existente en esas fechas era claramente insuficiente, y da pie a considerar que en este hecho se basan buena parte de los problemas que aparecen con posterioridad en la Dirección General del Catastro con los procedimientos actuales de obtención de información.

Uno de los hechos en los que más ha insistido la Dirección General del Catastro a lo largo de todo este proceso ha sido en la falta de colaboración de los propios interesados, titulares de las fincas, en que sus datos estuvieran correctamente actualizados y censados,

debido a que ello podía conllevar efectos tributarios que no deseaban. Tampoco se habían establecido acuerdos de cooperación entre las diferentes administraciones implicadas, como los ayuntamientos, y otras corporaciones de derecho público, ni con los fedatarios públicos. Sin embargo, y paradójicamente, los levantamientos topográficos realizados en croquis a mano alzada suponían el desplazamiento de un equipo de técnicos a la zona, la visita a cada una de las parcelas, y el diálogo con los propietarios y colindantes, lo que permitió identificar con mayor precisión muchos de los linderos y peculiaridades de las fincas rústicas. En la actualidad, la distancia de los medios electrónicos y mecánicos que obtienen la información y que prescinden, sistemáticamente, del factor humano, cometen muchos errores debido a la ausencia de contraste de la información, ya que se considera que la técnica no deja cabida para otra interpretación, pero se olvidan de escuchar a los propietarios y a los habitantes de los lugares en los que se realizan las alteraciones. Este contacto humano podría evitar muchos de los problemas denunciados ante esta Institución, y que conviene recordar sólo como muestra del total de los que se producen, y que no llegan a tramitarse como queja porque los interesados no se dirigen a la Defensoría o no aportan suficientes elementos de juicio. Aunque se ha tenido conocimiento de que, cuando surgen problemas para la corrección de errores, son las propias Gerencias las que aconsejan a los ciudadanos que se dirijan al Defensor del Pueblo, para que se haga una investigación en profundidad.

Además de haberse seguido las directrices establecidas por el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, la coordinación entre el Instituto Geográfico Nacional, primero, y el Catastro, posteriormente, no debería producir ningún tipo de conflicto, ya que la norma se dicta, precisamente, para evitar que, como consecuencia de la falta de coincidencia de los datos entre la representación gráfica y literal, llegaran a surgir discrepancias, errores, omisiones o la incorporación de información obsoleta o errónea, pudiera mantenerse como información validada y coordinada. Como ésta no ha sido una práctica general, uno de los principales problemas es que no queda constancia de la anterior identificación de la finca, ni de las circunstancias que a ésta pudieran afectar por no haber realizado la obligatoria coordinación, a pesar de que ello es posible, como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, en la que se ha podido constatar que hay Gerencias que han conservado datos del parcelario antiguo. El caso más destacado es el de la Gerencia Territorial del Catastro de Girona, y prueba de que este sistema es el adecuado es que no se han recibido quejas por razones de equivalencias en el territorio de esa provincia.

b) Procedimientos de renovación del Catastro de Rústica

Continuando con los procedimientos de actualización, hay que reseñar que, a las trabas que se presentaban para la correcta actualización de la base de datos de un ente, cuya misión es la de proveer de información a diferentes entidades y personas, deben sumarse los procesos de modernización agraria que se llevan a cabo a través de sucesivos instrumentos legislativos, y que constituyeron una modificación de las fincas y parcelas tan sustancial que cambiaron toda la geografía agraria del país.

En primer lugar, el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y que promueve la rentabilización de las explotaciones agrarias; en segundo lugar, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que pretende que se realicen cambios profundos y estructurales en el sector y que se dicta veintidós años después de la primera. En tercer lugar, el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, que establece la necesidad de modificar toda la estructura agraria nacional para poder resultar competitivos y adecuarse a la integración en la Unión Europea. Ya la Ley de 1973 pretendía que la concentración parcelaria tuviera como finalidad principal la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, para lo cual previó la compensación de tierras en la misma cuantía que las que se cedían para la concentración, de modo que cada propietario pudiera agrupar en una parcela toda la extensión de sus fincas dispersas, y mejorar tanto sus posibilidades de explotación como su valor económico y social. Esta concentración, sumada a los problemas ya citados de falta de actualización de la información del Catastro, propició la aparición de fincas que se adjudicaban a titulares que las reclamaban como propias, con independencia de que éstas constaran a su nombre en Catastro. Además, los métodos de adquisición de propiedad en un determinado momento, considerando que muchas pequeñas fincas habían sido dejadas de explotar tiempo atrás, y que no era obligatorio documentar la propiedad en escritura pública, propició que por errores en unos casos o picaresca en otros, se atribuyeran tierras a personas que no ostentaban la condición de propietarios.

Asimismo, el principal interés durante mucho tiempo del mantenimiento de Catastro había sido, como ya se ha expuesto, fiscal, y aquellas tierras pequeñas que no tributaban no eran objeto de control ni de vigilancia. De hecho, hasta el año 2002, la determinación de un nuevo valor catastral para inmuebles rústicos se encontraba en suspenso, y el único medio para actualizarlo consistía en la aplicación de un método de capitalización al 3 por ciento del importe de las bases liquidables vigentes para la exacción de la antigua Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, correspondiente al ejercicio 1989, que se obtenía, a su vez, mediante la aplicación de los tipos evaluatorios que fueron prorrogados por el Real Decreto 7/1988, de 29 de diciembre, o los que los sustituyeron en las Leyes de Presupuestos posteriores.

Este régimen transitorio se mantiene hasta que se realizan las medidas previstas mediante la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en la que se dispusieron las bases para el cambio de valoración de los bienes inmuebles de carácter rústico, que en su artículo 31, dedicado a la Gestión Catastral, regulaba las renovaciones del Catastro de Rústica vinculándolas con la fijación de los nuevos valores catastrales, ya fuera con carácter previo o simultáneo. Dichas renovaciones se debían realizar de oficio, y el procedimiento se iniciaba mediante anuncio publicado en el boletín oficial de cada provincia. El objeto de esta renovación era rectificar las características catastrales de los inmuebles rústicos, entre ellas el valor, “a partir de bases gráficas actualizadas”. Las nuevas características de los inmuebles debían ser expuestas al público en el ayuntamiento durante un plazo mínimo de quince días, período en el que los interesados podrían presentar alegaciones contra las modificaciones realizadas. Transcurrido este plazo, se emitía una resolución

que aprobaba las nuevas características catastrales, con la presunción de validez que les confiere el artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el régimen de notificaciones se realizó mediante su publicación en el ayuntamiento por un plazo de quince días, previo anuncio de exposición en el «Boletín Oficial de la Provincia». En el ejercicio siguiente a la aprobación de esta renovación, la descripción del bien rústico se incorporaba al padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El plazo que el citado artículo confería para la realización del procedimiento de renovación se fijaba en dieciocho meses, prorrogables por otros tantos en caso de circunstancias excepcionales.

Sin embargo, desde el 29 de junio de 1994, existía un programa aprobado por la Comunidad Europea: la Decisión de la Comisión 94/624/CE, de 29 de junio de 1994, por la que se establecía el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones españolas del Objetivo 1, es decir, Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia, que la DGC denomina el Marco Comunitario de Apoyo (MCA).

El programa, que se prolongó desde el 1 de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1999, incluyó ocho ejes prioritarios, entre los cuales se encuentra el Eje 8 destinado a inversiones en asistencia técnica, seguimiento e información. Con fecha 10 de octubre de 1996, la Comisión adoptó la Decisión relativa al Programa Operativo de Actualización de Datos del Territorio para el período 1996-98, que incluyó la concesión de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otra del Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-O) por un importe total de casi sesenta millones de euros, que cubrían el 75 por ciento del Programa Operativo para la obtención de un sistema de información del territorio que actualizara la cartografía catastral y que se incorporara al Sistema de Información Geográfica del Catastro (SIGECA).

Para cubrir los objetivos del citado Marco, se debían actualizar tanto los datos físicos como los jurídicos y económicos de los inmuebles de naturaleza rústica, producir la cartografía digital rústica y digitalizar la que ya existía.

Considerando la situación de partida de estos trabajos, hay que señalar que la documentación y cartografía existentes eran heterogéneas y que en algunos municipios solamente existía amillaramiento, otros disponían de croquis parcelarios realizados a mano alzada y en otros contaban con los archivos de fotografías aéreas de la década de los 50 del pasado siglo, que denominan “vuelo americano” y planos parcelarios del Instituto Geográfico Nacional (IGN), o de los trabajos de concentración parcelaria sin georreferenciar. De hecho, en 1940, tras posiciones enfrentadas sobre quién debía ocuparse de la Cartografía nacional el IGN o el Ministerio de Hacienda, se conciliaron ambas cartografías. La del Instituto se levantaba con escalas que oscilaban entre 1:2.000, 1:5.000 y 1:10.000 en rústica y 1:500 o 1:1.000 en urbana, mientras que Catastro realizaba los planos sobre fotografías aéreas ampliadas a escala 1:5.000 a 1:16.000 en rústica y 1:1.000 en núcleos urbanos. Esta diferencia de escalas explica muchas de las discrepancias que aparecen entre las cartografías. Desde el TRLCI la cartografía catastral tan solo será aquella elaborada por la

DGC, y su objetivo será representar gráficamente los bienes inmuebles, constituyéndose en la base geométrica de dicho Catastro, tal y como lo expresan los artículos 33 a 35 de dicho TRLCI.

Por lo tanto, para poder realizar el Programa Operativo de impulso del proceso de actualización del Catastro de Rústica y la obtención de la Cartografía digital de ambos en las regiones señaladas, se hizo precisa la contratación de empresas especializadas en las acciones de obtención de la información que se coordinaron por la DGC. Uno de los fines de este Programa era lograr que el Catastro dejara de ser un censo fiscal para transformarse en una herramienta multidisciplinar de desarrollo e información geográfica del territorio, tanto para fines agrarios como urbanísticos y de planificación económica e infraestructuras, fines contemplados todos ellos en la Decisión de la Comisión 94/624/CE, de 29 de junio de 1994 ya citada, y que se concretó en otra Decisión, relativa al Programa Operativo de Actualización del Territorio para el período 1996-2000.

A partir del año 2001 se desarrolla el Segundo Programa Operativo con el fin de conseguir la completa renovación rústica, ya con cartografía digital sobre ortofotografía. Este programa se sigue por la Decisión de la Comisión, de 19 de octubre de 2000, por la que se aprueba el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones del objetivo n.º 1 y en la región beneficiaria de la ayuda transitoria en virtud del objetivo n.º 1, en España, e incluye las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y Comunitat Valenciana. Este segundo proyecto se realiza sobre el Segundo Eje de la Decisión, que es la Sociedad del Conocimiento e incluye Innovación, I+D y Sociedad de la Información, que incluyen apoyo a la inversión en recursos humanos, proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, promoción del comercio electrónico y desarrollo de herramientas y contenidos multimedia, y apoyo a la Sociedad de la Información y de su cultura, promoviendo el uso de Internet en la empresa y en la vida doméstica.

Para el desarrollo de este Segundo Programa Operativo, la DGC comienza procesos de elaboración de las ortofotografías necesarias para reflejar la realidad física del territorio y para poder proceder con la renovación del catastro rústico, inicia la actualización de los datos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles rústicos y promueve su incorporación a las bases de datos del Catastro generando cartografía en formato digital. Analiza, diseña y desarrolla aplicaciones informáticas para el servicio de información territorial; implementa una página electrónica de información general, y crea la Oficina Virtual del Catastro para la obtención de certificaciones catastrales descriptivas y gráficas, visualización de mapas e intercambio de información con agentes externos al catastro que colaboran en el mantenimiento de la información catastral. De este modo, los notarios y registradores comienzan a acceder y a suministrar información en formato electrónico a la DGC, al tiempo que se promueve la firma de convenios de colaboración también con otras administraciones, ya sean locales o autonómicas.

Mientras se comenzaba la labor impuesta por esta normativa con fondos europeos en su mayor parte, se mantuvieron los valores anteriores, aplicando el método de la capitalización con los datos obtenidos en el año 1982.

La pretensión de contar con un Catastro Rústico fiable y actualizado exige una metodología simple, tanto en su aplicación como en su actualización, que se pueda obtener de parámetros objetivos y de acceso directo y cuyos resultados resulten generalizables a otras administraciones. Con el empleo de las nuevas tecnologías se tiende a la aplicación de estos métodos a actuaciones de carácter masivo y a la gestión de bases de datos interrelacionadas que recojan las características físicas, económicas y jurídicas de las fincas, de modo que se puedan valorar las parcelas y construcciones agrarias de acuerdo con las condiciones urbanísticas, el destino e intensidad de uso, la calidad y antigüedad de las tierras o construcciones, si existieran, o cualquier otra característica relevante para dicho valor.

Con carácter previo a la fijación del valor, es necesario delimitar con la mayor precisión la superficie de las parcelas, y esa era una de las metas de la renovación catastral de rústica, que utilizó, fundamentalmente, la ortofotografía digital aérea como sistema de obtención de datos. Esta ortofotografía es una imagen que debería representar con exactitud la realidad del terreno, así como la posición de cada elemento, accidente o singularidad de éste. Gestionar la información que la herramienta citada proporciona requiere de un sistema de apoyo, el Sistema de Información Geográfica, así como la digitalización de los perímetros de las fincas, cuya falta de precisión es una fuente de quejas por parte de los ciudadanos.

c) Realización de los trabajos cartográficos como primer paso para la obtención de las parcelas catastrales

Para poder comprender cómo se generan los problemas que los ciudadanos denuncian ante el Defensor del Pueblo, es preciso hacer una breve referencia a la Fotogrametría, que Wolf definió como “el arte, la ciencia y la tecnología orientados a obtener información relevante de los objetos físicos de la corteza terrestre y de su entorno, a través de procesos de medición, registro e interpretación de imágenes fotográficas, así como patrones de energía electromagnética radiante y otros fenómenos”. La fotogrametría se ha utilizado para la confección de la cartografía y la representación de ésta en mapas planimétricos y altimétricos. A su vez, la fotogrametría puede ser terrestre o aérea. Esta última es la que se emplea, fundamentalmente, en Catastro en la renovación catastral. La fotogrametría, además, tiene, dependiendo de su uso, un carácter métrico o interpretativo.

La primera realiza mediciones precisas a partir de los fotogramas, la segunda, o fotointerpretación, reconoce los objetos mediante un análisis de las imágenes fotográficas, deduciendo su significado en la realidad y partiendo de una proyección geométrica central, lo que le confiere, en la representación, una perspectiva cónica, e impidiendo que la escala sea uniforme, a lo que se suman los desniveles propios de la superficie cartografiada y los posibles desplazamientos e inclinaciones de la cámara, lo que ofrece como resultado final un documento impreciso desde el punto de vista planimétrico. Para que resulten utilizables a los fines catastrales deben eliminar las deformaciones realizando una proyección ortogonal y obteniendo finalmente la ortofotografía, sobre la que se pueden medir directamente

los ángulos, distancias y superficies con las mismas características que sobre un plano. De hecho, etimológicamente una ortofoto no es más que una fotografía corregida. En general, la mayoría de autores que han estudiado este sistema acaban por definir la ortofotografía como aquel producto derivado de fotografías aéreas que, sometido a una rectificación que elimina las distorsiones provocadas por el relieve del terreno y la falta de verticalidad del eje de la toma de la fotografía, ofrece una imagen del terreno en proyección ortogonal, con precisión planimétrica similar a un mapa y sobre la que se pueden realizar las medidas necesarias para la cartografiación del territorio y su incorporación al Catastro Inmobiliario.

La ortofoto es, pues, un producto cartográfico generado a partir de aerofotografías verticales obtenidas con cámara métrica. Para la elaboración de la ortofoto es necesario seguir un flujo de trabajo que comienza con la obtención de las fotografías seguido de los procesos de fotocontrol, aerotriangulación, restitución, correlación, generación y edición del modelo digital de terreno, ortorrectificación y edición de las mismas. El modelo digital del terreno es una fuente de datos muy importante en la elaboración de una ortofoto, éste se puede obtener de varias maneras, por interpolación a partir de restitución de vectores mediante los cuales se extraen las características mas relevantes del terreno, por digitalización de curvas de nivel, directamente desde las vistas tridimensionales, utilizando correlación de bloques de aerofotografías aerotriangulados, por interferometría utilizando imágenes de radar o mediante técnicas LIDAR.

Una vez que se ha efectuado la ortorrectificación, es necesario introducir la toponimia así como alguna información adicional como información marginal, cuadrícula, distribución de hojas, escala gráfica, etc., dando como resultado un producto conocido como el ortofotomapa.

Una ortofotografía es una imagen de una zona de la superficie terrestre, en la que un alto porcentaje de los elementos presentan una escala homogénea, en teoría libre de errores y deformaciones, y aproximadamente con la misma validez de un plano cartográfico, en el aspecto de precisión.

Sin embargo, la denominada “aerofotografía cruda”, presenta deformaciones y distorsiones de los objetos del paisaje, causados por desplazamientos debidos al relieve, la perspectiva desde la cámara, la altura de toma, la velocidad a la que se mueve la cámara y distorsiones propias de la lente de la cámara fotogramétrica.

De modo que para que las ortofotografías resulten útiles en materia catastral deben incorporarse a un Sistema de Información Geográfica que necesita que estas, a su vez, se integren a través de un proceso de georreferenciación, lo que implica que los píxeles de la ortofotografía se posicionen en sus coordenadas UTM correctas para ser usados como imagen de fondo. La precisión de esta georreferenciación será lo que determine la exactitud con la que se capturen los vértices que definen los perímetros parcelarios. Sin embargo, esta circunstancia no resulta útil si no va acompañada de un correcto escalado de las imágenes, así como de que todas las ortofotos reciban el mismo tratamiento para evitar que, cuando se solapen imágenes para obtener el mosaico del parcelario de un término municipal, éste pueda producir discontinuidades en los linderos o en los accidentes

que se detecten, lo que supondría la existencia de imprecisiones que llevarían a errores en la inscripción de la superficie, morfología o ubicación de la finca.

Debido a que toda la información se incorpora a un soporte informático, el volumen de esa información está relacionado con la resolución. Así, una ortofoto digital que tenga una resolución de 1 metro por píxel puede ocupar un tamaño en almacenaje de unos 9 MB. En zonas urbanas, en las que se amplía mucho esa resolución, los tamaños de las ortofotos son sensiblemente superiores. Para poder hacerse una idea del volumen de estos datos, cabe señalar como ejemplo que una ortofoto de 0,25 m por píxel puede llegar a ocupar 150 MB de espacio de almacenaje.

Puesto que no se pretende un estudio exhaustivo de las técnicas, baste con esta explicación sucinta e imperfecta, para comprender el hecho básico de que se trata de un procedimiento interpretativo, cuestión fundamental ya que en la actualidad, la utilización de sistemas informáticos y sus diferentes aplicaciones elevan a la categoría de verdad absoluta cualquier dato obtenido por medios mecánicos y sometido a estos procesos, sin que se contemple prácticamente la posibilidad de que se produzcan errores en la obtención, interpretación y posterior aplicación del dato, que no deja de ser un procedimiento en el que intervienen medios y métodos que, pese a no ser siempre humanos, también están sometidos a la posibilidad de errar. Esta parece la razón de que en la actual praxis catastral se considere como válido un error en la apreciación de la superficie de una finca de hasta el 5 por ciento.

Para iniciar las labores que permitirían cumplir con los objetivos expuestos, la DGC precisaba contratar los trabajos con empresas que estuvieran especializadas en los diferentes sectores de operaciones: ingeniería, estudios de mercado, obtención de información, notificación de las alteraciones o gestión de la información, custodia y destrucción de documentos. Para ello se elaboraron pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que deberían cumplir las empresas contratantes, y que permitieran a la Dirección General del Catastro coordinar el proceso. Entre otros se firmaron también convenios con algunas comunidades autónomas para la realización de ortofotografías y compartir el uso de las obtenidas por ambas administraciones. Según se ha podido apreciar en las visitas realizadas a las diferentes Gerencias, existen cartografías distintas: las del Instituto Geográfico Nacional, las de Catastro, las de las comunidades autónomas e incluso las de algunos ayuntamientos. Además, si se superpusieran dichas cartografías se apreciarían diferencias y errores entre unas y otras sin que se haya logrado que la Administración explique las razones por las que se multiplican estas labores.

Estos trabajos se ejecutaron con diferentes técnicas, dependiendo del momento y el programa con el que se llevaron a cabo. Así, aquellos trabajos que se realizaron hasta 1996, la renovación suponía la actualización de los datos, pero, a partir de ese año se exigía la utilización en el procedimiento de ortofotografía. Además, los trabajos de renovación se solapaban con otros de concentración parcelaria, lo que obligaba a revisar nuevamente el municipio. Todas estas circunstancias han impedido que las bases de datos catastrales alcancen la calidad y exactitud exigibles, ya que no siempre se describe correctamente el

inmueble, ni se identifica adecuadamente a sus titulares y los derechos que ostentan sobre éste ni las relaciones que mantienen entre sí y que pueden afectar a la situación jurídica de la finca, ni tampoco siempre están correctamente ajustadas las valoraciones a efectos fiscales. Alcanzar esa precisión no se ve facilitada por el hecho de que los trabajos para alcanzar la renovación han sido contratados con diferentes empresas y en diferentes momentos, dependiendo de la fase de éstos, ni tampoco que no todas estas empresas han empleado los mismos medios ni la misma calidad en la obtención de las ortofotos.

La calidad de éstas influye directamente en la calidad del trabajo posterior, ya que los solapamientos en los mosaicos de ortofotos para obtener la imagen de todo el término municipal, o incluso de fincas que excedan los límites de éste, si no se ha realizado una correcta georreferenciación, pueden presentar saltos y discontinuidades que pueden provocar una medición, ubicación o morfología inexacta de la parcela catastral.

En la actualidad, ya se están poniendo de manifiesto multitud de conflictos en todas las comunidades autónomas sobre las equivalencias de estas fincas, que, la mayor parte de las veces, se dejan en manos de los particulares para que éstos resuelvan un problema que ha creado la Administración por el procedimiento seguido en la renovación.

La tipología de los problemas que se presentan se concentra, por lo general, y según ya se ha apuntado en la ubicación de la totalidad de la finca, que puede haber sido desplazada en la cartografía, en la posición de los linderos, en la medición de la superficie, la morfología de la misma, en la titularidad asignada a partes de una parcela o a toda ella, o, incluso, en la desaparición en el nuevo parcelario de fincas que sí estaban en el anterior. Cada uno de estos problemas merece un análisis separado que se ilustrará con ejemplos obtenidos de la tramitación de quejas de diferentes provincias, así como la solución, cuando se ha logrado encontrar, que las Gerencias han proporcionado.

Naturalmente, cuando el propietario de una finca ejerce la posesión de la misma, bien porque resida en la localidad en la que se ha realizado la división, o bien porque en ésta tenga explotaciones de uno u otro tipo, o porque la visite con asiduidad, es más difícil que se lleguen a manifestar los conflictos descritos, debido a que en las fechas en que se anunciaron los trabajos de renovaciones tuvo ocasión de conocerlos, o alguna persona que residía o explotaba su parcela le pudo comunicar éstos. Sin embargo, cuando ni se ejerce la posesión ni se está en contacto directo y frecuente con la parcela, es frecuente que aparezcan problemas derivados del desconocimiento de los procedimientos que realizó la Dirección General del Catastro. No conviene olvidar que no es frecuente que los ciudadanos estén pendientes de las publicaciones de los boletines oficiales. Adicionalmente es conveniente señalar que ningún precepto del Código Civil, que rige la propiedad de esas parcelas, obliga a visitarlas, ni a mantener un control sobre la actividad de la Administración sobre las mismas, ya que la propiedad, que es un derecho amplísimo, y según el artículo 348 del citado texto legal, es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes; su propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla, y entre cuyas facultades, el artículo 350 confiere las de ser el dueño de su superficie y lo que bajo ella esté, permitiéndosele realizar las obras, plantacio-

nes y excavaciones que le convengan, con respeto a las servidumbres y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía. Cuando estas facultades se ven mermadas o se priva al propietario de su bien, el artículo 349 del Código Civil le confiere el derecho de acudir a la Justicia para reparar el daño, ya que según su tenor literal "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización".

El problema radica en que al renovar un municipio se realiza una nueva disposición de los polígonos, renombrándolos o renumerándolos y, posteriormente, no se puede identificar la finca. Cuando se ha solicitado una razón que aconseje esta modificación, la explicación que se ha proporcionado es que los antiguos polígonos eran en exceso pequeños, y precisaban, con la nueva ordenación territorial, ser integrados en áreas homogéneas de superior extensión, lo que conlleva que la descripción que figura en las escrituras otorgadas con anterioridad a la fecha de la renovación dejan de identificar catastralmente la parcela, de modo que ésta no puede ser ya localizada con los datos existentes en el documento, con independencia de que éste sea público o privado, y de que haya sido o no inscrito en el Registro de la Propiedad, ya que no conviene olvidar que en el antiguo parcelario de catastro existían inscritas las parcelas, debidamente identificadas e incluso con su correspondiente referencia catastral, y que el procedimiento administrativo, sin que se produzca una notificación fehaciente al que figuraba en dichos Registros como legítimo propietario, ha alterado esa realidad, sin que a éste se le permitiera ejercer sus derechos reivindicatorios ni defender su propiedad, o su posesión.

Es más, en muchas ocasiones no se descubre el error hasta transcurridos varios años, cuando se produce una enajenación por cualquier causa, ya sea una compraventa, una adquisición hereditaria, o un procedimiento administrativo como, por ejemplo, expropiatorio para la realización de cualquier actuación pública, en cuyo caso los propietarios descubren que sus parcelas ya no pueden ser identificadas, ni probar, sin acudir a los tribunales, que son los legítimos propietarios de esos terrenos.

La respuesta más común en las diferentes Gerencias ha sido culpabilizar al ciudadano, por no haber cumplido con sus obligaciones legales en tiempo y forma, aludiendo a una práctica relativamente corriente, sobre todo en medios rurales en los que el valor de la propiedad estaba muy devaluado, de no acudir a protocolizar las compraventas o las adquisiciones por causa de herencia, legado o donación, ante un fedatario público, lo que no permitía hacer un adecuado seguimiento de las titularidades. Sin embargo, esta opinión no es válida cuando sí se han cumplimentado dichas obligaciones, o si lo que se produce es la imposibilidad de identificar la finca por la desaparición de la referencia que tuviera en el parcelario antiguo.

Así sucede en muchos casos en los que no se ejerce la posesión de la tierra, y sobre todo cuando éstas se hallan en lugares con pendientes, o de acceso dificultoso, o simplemente se encuentran en zonas en las que la actuación urbanística ha sido muy intensa, y se han realizado disposiciones de terrenos ajenos si no con mala fe, sí al menos con disminución de las precauciones legales exigibles a las administraciones públicas.

En la mayoría de los casos que se han denunciado ante el Defensor del Pueblo, los propietarios que han acudido al Catastro para inscribir o identificar sus fincas han recibido como respuesta que éstas no existían con esa identificación, que el número de polígono y parcela que se aportaba no correspondía a ninguna finca. Cuando se han dirigido presencialmente o por escrito a las diferentes Gerencias aludiendo a sus títulos de propiedad, aportando copias de contratos y escrituras, incluso estando éstas inscritas en el Registro de la Propiedad, y justificando con planos la anterior ubicación e identificación de éstas, la respuesta no ha variado, salvo que sean capaces los interesados de identificar la ubicación de sus fincas en una ortofotografía que se les exhibe en la pantalla de un ordenador en las instalaciones de la Gerencia, o en una copia de la fotografía digital del parcelario que se les proporciona.

Resulta paradójico que un registro, que ha actuado de oficio en la modificación de los datos que permitían identificar y ubicar una finca, no disponga de medios para su localización, para realizar lo que los técnicos catastrales de rústica denominan “equivalencia”, y que, sin embargo, exijan de un particular que sea capaz de ubicarla en esa visión aérea de un término municipal o en una zona en la que, salvo que exista un accidente geográfico evidente, o alguna delimitación clara, no es posible hallar correspondencia a simple vista.

De ese modo, cuando el propietario no puede localizar la finca, se le informa de que no es posible inscribir parcela alguna bajo su titularidad, ya que esa falta de identificación, aunque se aporte escritura de propiedad, no garantiza que la ubicación sea la correcta, lo que obliga a los interesados a dirigirse a un procedimiento judicial en reclamación de esta inscripción.

En ocasiones, la finca ya consta inscrita a nombre de otro titular o titulares con diferentes morfología, ubicación y/o superficie, y numerada e identificada con datos distintos. A pesar de la exhibición del título el Catastro deniega la inscripción por falta de coincidencia de los datos de los titulares, y siendo otro el titular catastral, tampoco se le pueden facilitar al reclamante los datos de aquél por tratarse de datos de carácter personal, dejando indefenso al ciudadano que pretende recuperar su propiedad. Para ello necesitaría acreditar la aquiescencia del nuevo titular catastral, pero puesto que no conoce su identidad, difícilmente puede conseguir dicho acuerdo. Por otro lado, no se debe olvidar que, en muchos de estos casos, el nuevo titular es la propia Administración, que, haciendo dejación de sus funciones y con menoscabo de la seguridad jurídica, no ha inscrito, modificado ni actualizado la alteración de la propiedad ni del título, permitiendo, incluso, que los ciudadanos afectados, anteriores propietarios, sin conocimiento de dicho cambio, tributaran por los terrenos que ya no les pertenecían, y sin promover ningún expediente para regularizar esta situación, ni siquiera en algunos casos denunciados por esta Defensoría.

En este punto cabe referirse al carácter tributario de la materia catastral, lo que significa que debe guardar todas las cautelas que las notificaciones tienen en el ámbito administrativo, con carácter general, y tributario con carácter particular. De hecho, y aunque se iniciaron las modificaciones con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se seguían confundiendo las comunicaciones referidas a la materia puramente catastral y aquellas que

afectaban exclusivamente al IBI, hasta el punto de que los ciudadanos, que todavía nombran a este impuesto como “contribución”, aún no son conscientes de sus obligaciones en lo que al Catastro respecta, puesto que o bien consideran que los notarios y registradores suplen su obligación de comunicar las modificaciones referentes a las que son o han sido sus propiedades, o bien lo asocian con una función de carácter municipal tendente a la recaudación del impuesto.

El hecho de que la ignorancia de la norma no exima de su cumplimiento no es óbice para señalar que la Dirección General del Catastro no ha realizado una labor divulgadora, de las obligaciones que al ciudadano incumben respecto a Catastro, en la línea, ya apuntada, que han realizado otras administraciones públicas, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las comunidades autónomas o los propios ayuntamientos respecto de los tributos que a cada una le competen. Más bien cabría decir que todas las modificaciones legislativas y los trabajos que se han realizado para la renovación del parcelario rústico, se han desarrollado sin emitir campañas informativas sobre la realización de las labores necesarias para la actualización del Catastro, para que los propietarios o poseedores pudieran ejercitar debidamente sus derechos y defender sus posiciones, si ello fuera necesario.

Es cierto que en cada municipio se ha publicado la renovación, pero esta circunstancia solo afecta a quienes residen en la localidad o tienen familiares o conocidos que puedan transmitirles la información. Ya se ha señalado que la existencia de una propiedad no exige realizar inspecciones periódicas de la misma, ni mucho menos cotejar si los datos catastrales coinciden o no con los que se tuvieran con anterioridad.

Generalmente, los problemas se manifiestan cuando se acepta una herencia o se intenta tomar posesión de un bien inmueble que proviene de una herencia. Es entonces cuando el ciudadano que dispone de su escritura de adjudicación comprueba con estupor que la finca que se describe en aquella no guarda relación con la cartografía catastral, y que le resulta imposible identificarla puesto que no coincide ni el número del polígono ni el de la parcela.

En las visitas realizadas para la confección de este estudio los técnicos catastrales han manifestado que los antiguos polígonos eran pequeños y su número excesivo, por lo que se agruparon y se renumeraron, como ya se expuso con anterioridad. Ello no debiera ser un obstáculo para la correcta inscripción de las fincas en los nuevos polígonos, si se conservaran debidamente las anteriores referencias, pero cuando se ha solicitado información sobre algunas fincas concretas en relación con denuncias presentadas ante el Defensor del Pueblo y en quejas en investigación, se ha expuesto por parte de dichos técnicos que ignoran cómo se realizó la nueva cartografía, y en qué datos físicos o jurídicos se basaron las empresas que realizaron los trabajos, ya que éstos se subcontrataron en su momento y no fueron revisados posteriormente por personal de Catastro, sino que se incorporaron a la base de datos, con los nuevos linderos, superficie, morfología, números de polígono y parcela y titulares, sin que se realizaran ulteriores investigaciones ni, por supuesto, notificaciones, ya que éstas no se hallaban contempladas en la normativa, limitándose a la publicación en los ayuntamientos afectados y en los boletines oficiales, según el procedimiento ya descrito.

Las cuestiones que surgen de este *iter* procedimental confuso se pondrán de manifiesto en los años sucesivos, según vayan produciéndose movimientos en las titularidades de las fincas, ya sea por transmisiones onerosas o lucrativas, y dependiendo de la calidad con la que las ortofotografías y la investigación sobre las titularidades se haya realizado, puesto que las denuncias recibidas hasta el momento no son sino la punta de un iceberg que amenaza con aflorar los defectos inherentes a un procedimiento precipitado y sin las garantías que la Constitución, la Ley General Tributaria y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exigen de la Administración, sobre todo, cuando se puede privar a un ciudadano de su legítimo derecho de propiedad.

Citamos a continuación las investigaciones más expresivas desarrolladas sobre la materia:

- Equivalencias tras expropiación.

Se adquirió por herencia un lote de 9 parcelas rústicas colindantes en el término municipal de Puebla de Alcocer (Badajoz), que previamente habían sido objeto de una actuación expropiatoria para la realización de unas infraestructuras en el Embalse de Gargáligas por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, las cuales ya estaban construidas y en uso al recibir la herencia, constando inscritas en Catastro la expropiación y el deslinde.

Posteriormente, a solicitud de la referida Confederación, la Gerencia Regional del Catastro de Extremadura en Badajoz notificó una alteración de orden físico y económico del lote con el deslinde definitivo de las expropiaciones. El problema radicaba en que se notificaron los expedientes correspondientes a 7 de las 9 parcelas, obviando las otras dos parcelas de su propiedad incluidas en el mismo polígono, que estaban atribuidas erróneamente a otra persona a pesar de que en los certificados catastrales del año 2003 sí que aparecían a su nombre. Además, se produjo una disminución de cabida total entre las siete parcelas de 1,4423 hectáreas.

Con el fin de verificar si se habían respetado los derechos del interesado como administrado, se inició una investigación con la Confederación Hidrográfica del Guadiana y con la Dirección General del Catastro.

La Gerencia Regional del Catastro de Extremadura, en Badajoz, informó de que la modificación de la certificación catastral de las parcelas propiedad del interesado se había realizado en virtud de las comunicaciones efectuadas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, como consecuencia del deslinde de la zona expropiada, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del TRLCI, sin tener en cuenta hechos, actos o alegaciones distintos a los consignados en la documentación gráfica y alfanumérica remitida por la mencionada Confederación, no efectuando trámite de audiencia al interesado, por no ser necesario en virtud del régimen legal de las comunicaciones citadas; puesto que cuando las comunicaciones se vuelcan en la base de datos catastral no se siguen los trámites de un procedimiento catastral contradictorio, con intervención de las partes, en virtud del cual pueden modificarse las características físicas o jurídicas de las parcelas.

El problema fundamental es el procedimiento seguido para incorporar información remitida por otras administraciones e instituciones públicas en la base de datos del Catastro, puesto que no es obligatoria la audiencia del administrado, al amparo del artículo 26 del citado RCAT, los posibles errores de las comunicaciones no son conocidos hasta que tiempo después se le notifica la resolución sin que hayan podido defenderse, lo que provoca que sea mucho más tarde, cuando se descubra que la modificación se ha producido sin que el propietario tenga conocimiento de ésta, con todos los perjuicios que ello pueda llegar a irrogarle y con la dificultad añadida, transcurrido ya el tiempo, de probar los hechos o de afrontar las declaraciones de dos administraciones que, en la realización de su colaboración, eluden la seguridad jurídica para el interesado.

En este caso, el interesado sí recibió la notificación que impugnó mediante el oportuno recurso de reposición, pero fue desestimado por la Gerencia del Catastro por considerar, sin mayores cuestionamientos, que la información era correcta al igual que el procedimiento.

La realidad es que el no verificar la actuación de las administraciones del mismo modo que se comprueba la de los particulares puede propiciar situaciones como ésta, en la que se alteran los lindes y cabidas de unas fincas sin que el interesado tenga parte en el procedimiento ni pueda defenderse, lo que atenta contra los artículos 9 y 24 de la Constitución española.

Por su parte, la Confederación comunicó que habiendo verificado la cartografía de la expropiación, la digitalización del límite de expropiación y la cartografía catastral habían detectado que el límite de expropiación aparecía desplazado 3 m, lo que había motivado que se hubiera atribuido a ese organismo de cuenca una superficie adicional en perjuicio de los propietarios de los terrenos colindantes con el embalse, entre las que se encontraban las fincas del reclamante. Detectado el error remitieron a la Gerencia Territorial del Catastro en Badajoz un oficio, en el que solicitaban la subsanación de los mencionados errores, y señalándose las referencias catastrales de la Confederación que tenían adjudicados un exceso de superficie, y respecto a las que se debían efectuar las segregaciones que repusieran adecuadamente la realidad jurídica y gráfica de los propietarios perjudicados.

Se ha podido constatar, por tanto, que la cesión de funciones de Catastro a otros organismos viene provocando desviaciones significativas entre la realidad física y jurídica de las alteraciones catastradas y la que los propietarios alegan. No siempre es posible que un ciudadano afectado demuestre los errores con la precisión con la que lo hizo en esta ocasión el reclamante, sobre todo, habida cuenta de que ello presupone un seguimiento puntual de cualquier circunstancia que afecte a la propiedad, el que se sigan adecuadamente los procedimientos de notificación, y que cuente con medios materiales y económicos para elaborar una propuesta que evidencie que se le ha perjudicado.

En supuestos diferentes, ya sea los que afecten a personas de edad avanzada, a personas que no frecuentan sus propiedades rústicas o que, incluso no las visitan nunca, aquellos que reciben en herencia unas fincas que no coinciden con los registros catastrales, o cualquier otro ciudadano que no disponga ni del conocimiento ni de dinero para elaborar un estudio de sus fincas, se pueden producir y mantener estos errores, privando a sus

legítimos propietarios de una parte o la totalidad de sus derechos reales, y contraviniendo los artículos 9, 24 y 33 de la Constitución española, sin que se atienda a sus recursos o solicitudes puesto que el procedimiento se ha seguido de acuerdo con su tenor literal, pero sin que los técnicos de Catastro realicen una valoración de los actos y documentos que acceden a su base de datos, puesto que razones de eficacia y celeridad se esgrimen como argumentos para no demorar la incorporación de estos datos, ni siquiera cuando la seguridad jurídica o el derecho de terceras partes más débiles pueda quedar vulnerado.

■ En la misma línea de uso de facultades exorbitantes por parte de la Administración, se circunscribe una queja de un propietario de dos fincas rústicas heredadas de su padre en el término municipal de Nules (Castellón).

Dichas fincas figuraban debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad de Nules con los números identificativos correspondientes, explotadas y mantenidas en calidad de propietario primero por su padre y después por él mismo, sin que en ningún momento dicha posesión hubiera sido interrumpida o impedida por persona u organismo alguno. El 15 de marzo de 2004 el interesado recibió una comunicación de la Sección de Patrimonio del Estado, Delegación de Economía y Hacienda de Castellón, informándole de que figuraba como titular catastral de la parcela 9 del polígono 4 del término municipal de Nules, y que dicha parcela constaba inscrita a nombre del Estado en el Registro de la Propiedad y en el Inventario de Bienes del Estado. En defensa de sus intereses presentó alegaciones, adjuntando escrituras de propiedad en respuesta a la comunicación recibida; el Catastro le solicitó más datos y documentos en relación con el mismo expediente, que fueron aportados junto con nuevas alegaciones que no fueron objeto de respuesta, por lo que solicitó que se resolviera el expediente y subsidiariamente que se declarase su caducidad, sin que la Administración contestara a ninguno de sus escritos, a pesar del tiempo que había transcurrido.

Ante esta circunstancia, la Delegación de Economía y Hacienda le comunicó que el citado expediente se refería a una parcela del polígono 46 del avance catastral, equivalente a otra parcela del polígono 4 del Catastro nuevo en el término municipal de Nules (Castellón), y que tras la modificación de la identificación catastral de la parcela, que se había realizado de oficio por la renovación del Catastro de rústica del municipio, constaba inscrita a nombre del Estado, tanto en el Registro de la Propiedad como en el Inventario de Bienes del Estado, circunstancia que le fue notificada por figurar como titular catastral anterior.

Sin embargo, se hizo patente que existía una aparente doble titularidad sobre la misma parcela, aunque tuviera diferentes numeraciones y polígonos tras la revisión.

Posteriormente la Subdirección General del Patrimonio, previo informe de la Abogacía del Estado, concluyó que no existía conflictividad respecto de la finca, por lo que ésta sería inscrita nuevamente a nombre de su auténtico titular, que era el promotor de la queja.

Hay que destacar que el procedimiento comenzó en 2004 y no terminó hasta 2007. Bien es cierto que se realizaron numerosas gestiones pero el Catastro tardó más de tres años en restituir la propiedad a su legítimo dueño.

■ En otra queja recibida contra la actuación de la Gerencia Regional del Catastro de Las Palmas de Gran Canaria se produjo un procedimiento de expropiación y dos procedimientos de renovación de rústica, lo que motivó cambios en la titularidad de fincas en el municipio de Tuineje (Fuerteventura).

El promovente de la queja, que era copropietario junto con sus hermanos de una finca rústica en dicho municipio, alegaba que se había inscrito irregularmente la titularidad de dicha finca a nombre de una mercantil, a pesar de que él, que residía fuera de las islas, no había enajenado su parte ni había sido informado de su nueva situación en el Catastro. Un dato fundamental para comprender el origen de los problemas que surgen es que la finca pertenecía pro indiviso a todos los copropietarios. La mencionada finca figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad con una superficie de 232.815 m^2, y tras diferentes actuaciones urbanísticas del municipio, la realización de la renovación de rústica del territorio municipal, y compraventas por parte de alguno de los cotitulares, ésta se había visto reducida en 35.698 m^2.

De acuerdo con la información facilitada por dicha Gerencia, el historial catastral de la finca no se correspondía con los datos aportados por el interesado, ya que aparecía en el Catastro de implantación del año 1959 grafiada en un polígono con su posición actual con 133.230 m^2, catastro que continuó en vigor hasta el año 1988. La actualización catastral que se realiza en ese año se efectuó sin tener en cuenta el catastro anterior, con una nueva toma de datos de campo, sobre una nueva cartografía y con cambio de numeración de polígono y parcela, pasando a configurarse como una finca con una superficie de 227.636 m^2.

Posteriormente, en el año 2001, se produce una nueva actualización del Catastro de Rústica y la finca queda con 207.069 m^2, para, posteriormente, y en virtud de un expediente de alteración catastral como consecuencia de la modificación del suelo aprobado por el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (PIOF), se cambia, nuevamente, la calificación de éste pasando a ser suelo urbano y la extensión de la finca se reduce a 198.960 m^2. En el año 2007 se reduce nuevamente la superficie en virtud de otro expediente de alteración catastral, reduciéndose a 197.117 m^2.

Las sucesivas alteraciones y modificaciones realizadas en la finca tienen como origen la actuación de una mercantil en el desarrollo de un polígono industrial y una zona urbanizable, que fue también objeto de actuaciones controvertidas por parte de algunas autoridades administrativas, que se inicia con un procedimiento expropiatorio para la realización de una carretera denominada “Pozo Negro-Gran Tarajal” y que supone que se elimine una primera parte de la finca, ya que la mercantil que realiza el proyecto afirmaba ser titular de todos los terrenos y, a pesar de la oposición de los hermanos propietarios en noviembre de 1998, el justiprecio ya había sido percibido por aquella, y la nueva inscripción gráfica y jurídica de la finca en Catastro reflejaba la citada carretera y la reducción de la finca.

Posteriormente, y a pesar de las protestas de los titulares, en el curso del procedimiento de desarrollo del Plan Parcial, la misma mercantil afirma ser propietaria de todos los terrenos afectos por dicho plan, y tras la oposición de los titulares adquiere la mitad de la finca a dos de los titulares, sin que se identifiquen estos movimientos con ninguno de los

expedientes de alteración catastral citados anteriormente. Finalmente, y tras la venta del resto de los copropietarios, solamente el promotor de la queja queda como cotitular con la mercantil de la finca, con carácter indiviso, a pesar de lo cual, y en atención a la nueva calificación del suelo, se inscriben fincas separadas, de modo que toda la zona en la que se van a desarrollar las actuaciones urbanísticas queda inscrita bajo la titularidad de la mercantil. Se reserva, tras el inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo, una zona para el interesado, sin que se mantenga el carácter citado. Todos los recursos presentados por los afectados ante la Gerencia Regional del Catastro en Las Palmas de Gran Canaria no obtuvieron ni información ni resultados positivos respecto de la corrección de los datos erróneos. De hecho, la parte de la finca matriz que fue calificada como suelo urbano se subdividió en seis fincas, tres de ellas quedaron bajo la titularidad del Ayuntamiento de Tuineje, una a nombre de una promotora inmobiliaria, otra a nombre de una entidad bancaria e inmobiliaria y una más a nombre de persona física.

Ante las alegaciones de indefensión de los propietarios, la Gerencia informó del procedimiento seguido para la realización de las sucesivas revisiones o renovaciones: la primera, del año 2001, según la normativa de 1906, y la segunda de acuerdo ya con el TRLCI. De acuerdo con esta información, los trabajos consistentes en la obtención de ortofotomapas u ortofotografías servían como base cartográfica. Obtenida ya la cartografía se procedía a realizar el anuncio en el boletín oficial de la provincia y suponían, según el tenor literal de dicho informe, “la delimitación de las parcelas y subparcelas”, exponiendo la información al público durante un plazo mínimo de 15 días y permitiendo a los interesados la presentación de alegaciones, que tras ser examinadas y valoradas se estiman o desestiman, y se aprueban definitivamente las nuevas características catastrales que también son objeto de publicación en el boletín oficial de la provincia por otro plazo de 15 días, lo que permite la presentación de recursos por parte de los interesados. De acuerdo con la normativa vigente en cada momento, no existe ninguna previsión legal de realizar una notificación directa a los interesados, sino la mera publicación en los medios expuestos.

En las respuestas a los interrogantes que surgen en la tramitación de la queja, la citada Gerencia considera que su actuación, habiéndose ajustado al procedimiento vigente, no ha incurrido en ningún vicio o irregularidad administrativa y ha cumplido con todas las garantías frente al promotor de la queja.

Solicitados documentos acreditativos de las modificaciones parcelarias, de modo que se pueda verificar la existencia de títulos suficientes en Derecho para acceder a las modificaciones de la titularidad, se remiten a esta Defensoría algunos documentos. Entre éstos, una escritura de división hereditaria, en la que se describe una finca rústica correspondiente al paraje en que se ubica la finca objeto de controversia. El notario realiza las advertencias que legalmente le incumben, bien por falta de constancia de la referencia catastral del inmueble, o bien porque, tratándose de manifestaciones de los comparecientes, no pueden acreditar las referencias que aportan, apareciendo la advertencia de que la finca se encuentra “pendiente de alta catastral”. La citada escritura data del año 2002. Considerando insuficiente la documentación aportada se solicitan nuevos informes, y ahora se recibe una información adicional, que incluye un procedimiento de subsanación de discrepancias.

El citado procedimiento, previsto en el artículo 18 del TRLCI se instruye para corregir las diferencias entre la realidad física y jurídica de la finca y su inscripción catastral. Como consecuencia de éste, en 2004 se modifica la superficie reduciéndose hasta los 198.960 m^2, es decir, 8.109 m^2 menos. Este procedimiento sí exige la notificación a los posibles interesados o afectados por la actuación que del expediente se derive, y la Gerencia afirma haberlo notificado. Sin embargo, el referido documento aparece firmado por una persona que, a decir del interesado, no guarda relación con ninguno de los titulares en el momento de practicarse, cuestión que se señala a la Gerencia y que valora con indiferencia por considerar que debe de tratarse de persona al servicio de alguno de los copropietarios o relacionado con su actividad laboral, explicación que no puede satisfacer las garantías del procedimiento, salvo que se acredite la vinculación.

Respecto de la aclaración que se pedía en relación con la modificación de la superficie por la incorporación de una nueva finca urbana, como consecuencia de la partición hereditaria antes descrita, y que se documenta con una declaración de alta a la que se acompaña un informe de un arquitecto técnico, que carece de visado colegial o cualquier otra garantía, y como resultado del cual se incorpora el informe sin esperar la conformidad de los afectados.

A pesar de las muchas actuaciones seguidas con objeto de esta queja, no se logra aclarar la situación.

■ Una ciudadana denunció la actuación de la Gerencia Territorial del Catastro en Málaga en relación a una finca de su propiedad, puesto que, como consecuencia de las actuaciones públicas realizadas para la Repoblación Hidrológica Forestal del río Guadalmedina, había podido constatar que, tras la renovación del Catastro, dentro de su finca se había creado otra diferente, que constaba inscrita a nombre de una mercantil, a pesar de que ella no había transmitido su propiedad en ninguna ocasión. A partir de ese momento el Ayuntamiento de Málaga, que llevaba a cabo la expropiación, consideró la propiedad de la finca expropiada como compartida entre la interesada y la mercantil.

Al objeto de demostrar la titularidad sobre la superficie expropiada, la interesada se dirigió a la citada Gerencia Territorial en Málaga solicitando una certificación catastral con los linderos originales de la finca, así como pidió que se le informase sobre la fecha en que se había producido la variación y el título, en base al cual se modificaron los datos del Catastro; resultando infructuosas las gestiones realizadas ante el Catastro para esclarecer la situación.

Las actuaciones seguidas por esta Institución fueron con la Dirección General del Catastro, la Gerencia Regional del Catastro de Málaga y con el Ayuntamiento de Málaga.

El Ayuntamiento de Málaga reconoció en 2004 que la finca objeto de expropiación era propiedad de la interesada, identificándose correctamente la referencia catastral pero variando los linderos.

Del informe remitido desde el Catastro se deduce que los linderos que figuraban en dicho organismo de forma errónea son anulados, y se sustituyen por los correspondientes a 1982.

Por otro lado, la interesada alegaba que para proceder al cobro del justiprecio consignado desde el Ayuntamiento le requerían que aportase certificación descriptiva y gráfica del Catastro, lo que había solicitado sin resultado. No obstante, la Gerencia Territorial del Catastro en Málaga indicó que sí se había emitido dicha certificación y que había sido entregada a la interesada.

La interesada se personó en el Ayuntamiento de Málaga a fin de cobrar el justiprecio que le correspondía, pero negándose a firmar el acta de pago porque los linderos que constaban en la ficha técnica no eran, a su juicio, correctos, no aceptando el Ayuntamiento los datos registrales. La razón para no aceptar el justiprecio de la expropiación se debía a que no obraban en la Certificación descriptiva y gráfica emitida por el Catastro los linderos en función de la modificación efectuada a su instancia en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, la Gerencia de Málaga denegó sus solicitudes de cambios y únicamente realizó una modificación en el lindero sur. Finalmente suscribió el acta de pago, a pesar de considerar que era errónea.

La interesada insistió en que el lindero sur de su finca resultaba erróneo e incompleto, por lo que se continuaron las investigaciones con el Catastro, teniendo en cuenta que los linderos de la finca que constaban en el Registro de la Propiedad eran diferentes de los del Catastro, y que se levantó sobre los mismos Acta notarial de notoriedad el 26 de enero de 2005.

Con el fin de aclarar la problemática surgida en relación a los linderos de su finca, la interesada compareció en numerosas ocasiones en las oficinas de la Gerencia Territorial del Catastro en Málaga, solicitando un certificado en el que constara la superficie real de una finca propiedad de terceros, porque consideraba que le habían sido sustraídos más de 30.000 m^2 de su propiedad por exceso de cabida y se habían adjudicado a la referida finca.

Dado que no se conocían las razones por las que se denegaban los datos solicitados por la interesada, cuestión necesaria para la correcta valoración de las actuaciones de dicha Gerencia, esta Institución continuó las investigaciones con el Catastro y, además, solicitó disponer de la copia de los títulos con los que las fincas colindantes a la finca titularidad de la interesada han accedido a la inscripción en el Padrón catastral, así como una relación de fechas, incidentes y modificaciones que se hayan podido producir en dichas inscripciones.

El motivo para no facilitar la certificación de una finca de otra persona a la interesada radicaba en la falta de interés legítimo, no encontrándose ésta en ninguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 53, puesto que en ese momento ya no era titular catastral de ninguna parcela colindante al haber sido expropiada por el Ayuntamiento de Málaga. El problema radica en que al denegar a la interesada el acceso al expediente, por considerar que precisa obtener previamente el permiso del actual titular catastral, ésta queda en una clara situación de indefensión. Los datos obrantes en la base de datos catastral gozan de la presunción de veracidad de los datos tributarios de que dispone la Administración por lo que desplazan la carga probatoria al ciudadano, carga que suele ser especialmente gravosa, tanto por el coste de la obtención de cada prueba o documento,

como por la dificultad que supone acceder en ocasiones a documentación o datos que pueden tener fechas muy antiguas.

Finalmente, se suspendieron las investigaciones al existir un procedimiento judicial pendiente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

■ La falta de coincidencia de la descripción de una finca entre la escritura pública y la que constaba en el Catastro posibilitó la adjudicación de la misma al Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos), tras su nueva calificación, aunque no contaba con título de propiedad alguno, si bien la finca estaba incluida en el Inventario Municipal de Bienes.

La Gerencia Territorial del Catastro en Burgos señaló que aunque el título de propiedad de los interesados figuraba inscrito en el Registro de la Propiedad, no era posible apreciar identidad o correspondencia entre el inmueble que se describe en el título aportado y la finca catastral señalada.

Por su parte, el Ayuntamiento añadió que no se había modificado la calificación de la finca citada puesto que estaba clasificada en el PGOU de 2005 como suelo urbano consolidado, dentro del núcleo de Bardauri, con la calificación en parte vial y en parte de espacio libre público, al igual que constaba en el anterior PGOU, aprobado en el año 1999.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro informó de que los ayuntamientos, cuando la Dirección General del Catastro les atribuye la titularidad de una finca, presentan alegaciones y las incorporan al inventario de bienes municipales, por si acaso fuera un bien público en una defensa de los intereses comunes. También afirmó que es muy habitual que los ayuntamientos carezcan de título de propiedad. Sin embargo, mientras estuvo a nombre de los interesados, el Ayuntamiento cobró las liquidaciones y otros impuestos de la finca, sin que haya explicado si los ha devuelto cuando el bien se ha inscrito a nombre del Ayuntamiento.

7. VALOR CATASTRAL

La orientación fiscal del Catastro hace necesario el establecimiento de un marco jurídico destinado a la valoración de los inmuebles, que hoy se relaciona con el valor que estos alcanzan en el mercado inmobiliario. Para ello se prevén los procedimientos de valoración catastral, que se encuentran perfectamente reglados desde las definiciones más básicas hasta los que fijan los términos de carácter técnico, cuya aplicación permite calcular y asignar el valor catastral de cada inmueble.

La necesidad de la justificación de disponer de una valoración de la riqueza inmobiliaria resulta evidente, puesto que su potencial económico e impositivo, ya sea por su mera tenencia o por su capacidad de producir riqueza, o bien por el flujo de transmisiones en el mercado, genera rentas o estimaciones de rentas que se integran en el patrimonio de los titulares o sujetos que disfruten de dichos bienes. El valor catastral sirve, pues, como referencia para la aplicación de los tributos a los tres niveles de la Hacienda pública, ya que el Catastro pone su

información ante todo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, además de ser una gran infraestructura de información territorial. En este punto hay que tener presente que la asignación del valor catastral a un inmueble es un acto tributario, que como tal tiene que respetar los principios del artículo 31.1 CE que basa el sistema tributario en la capacidad económica, aquí cabe preguntarse hasta qué punto la propiedad de un bien inmueble constituye una manifestación de riqueza por su mera tenencia.

El valor catastral se define en el artículo 22 TRLCI como aquel determinado objetivamente para cada bien inmueble, a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario. El mismo está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones. Afectan a su establecimiento las siguientes variables, que no son una lista tasada, sino que pueden ser ampliadas reglamentariamente:

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.

El valor catastral de los inmuebles no puede superar el valor de mercado, concepto conflictivo que viene siendo habitualmente empleado en las diferentes normas tributarias, y cuya fijación depende de circunstancias que no pueden ser controladas por los titulares de los bienes inmuebles ni, por lo tanto, por los titulares catastrales. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, se entiende por valor de mercado el precio más probable por el que se podría vender un inmueble libre de cargas entre partes independientes. En la normativa catastral, la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1998 establece que el coeficiente aplicable a todas las valoraciones catastrales de inmuebles urbanos y de características especiales está establecido en un 0,5 por ciento, es decir, que el límite del valor catastral será el 50 por ciento del valor de mercado medio en la zona. En los bienes cuyo precio de venta haya sido limitado administrativamente, como, por ejemplo, las viviendas de protección oficial, el valor catastral no podrá ser superior a dicho precio. Por otra parte, están los bienes inmuebles de características especiales (BICE) que cuentan con una valoración específica, pero no son objeto de este estudio.

Para hallar el citado valor catastral, y salvo los supuestos que prevé el artículo 30.2.c) TRLCI[11], se utilizan las denominadas ponencias de valores. Estas ponencias son docu-

[11] c) Cuando la modificación del planeamiento determine cambios de naturaleza del suelo por incluirlo en ámbitos delimitados, hasta tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la edificabilidad a materializar en cada una de las parcelas afectadas, dichos bienes podrán ser valorados mediante la aplicación de los módulos específicos para los distintos usos que se establezcan por orden del Ministerio de Hacienda.

mentos administrativos que recogen los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos necesarios para llevar a cabo la determinación del valor catastral, y que han de ajustarse a las directrices dictadas para la coordinación de valores. Las ponencias de valores suelen 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, por modificación de la calificación urbanística del suelo a que afecte, para lo que se establecen bandas de valores que, dependiendo de tipologías, usos, aprovechamientos urbanísticos y grados de desarrollo del planeamiento y convenientemente coordinados con los del resto del municipio, podrían asignarse a los bienes inmuebles afectados.

Generalmente estas ponencias se circunscriben, salvo circunstancias especiales, a los límites de un término municipal, y son, fundamentalmente, de dos tipos: totales o parciales, dependiendo de si afectan a todo el municipio o solo a determinadas áreas que, por ejemplo, debido a una modificación del planeamiento urbanístico, han cambiado de tipología de suelo y precisan de actualización. Existen también las ponencias especiales, pero son poco frecuentes. Las ponencias contienen criterios genéricos de valoración.

El procedimiento de elaboración de la Ponencia de Valores se inicia de oficio y se desarrolla por la Dirección General del Catastro a través de las Gerencias o Subgerencias o mediante convenio de colaboración con cualquier otra Administración Pública. Previamente a su aprobación las ponencias parciales o totales se someten a informe no vinculante del ayuntamiento o ayuntamientos interesados. Los acuerdos de aprobación se publican mediante edicto en el boletín oficial de la provincia con el edicto, las ponencias de valores especiales y se inserta en el *BOE* o en el BOP según la trascendencia territorial de la misma. Esta publicación indica los lugares y plazos de exposición al público y tiene que ser antes del 1 de julio si la ponencia es total, o del 1 de octubre si es parcial o especial. El plazo para la terminación del procedimiento de elaboración de ponencias de valores es indeterminado. Las ponencias como actos administrativos plurales o individuales son impugnables en vía administrativa y jurisdiccional en su caso, con la especialidad de la no procedencia de la suspensión de las mismas.

La valoración catastral se puede llevar a cabo mediante procedimiento colectivo o individualizado.

El procedimiento de valoración colectiva de carácter general actualiza los valores de todos los inmuebles de una misma clase de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y revertirlos uniformemente con los valores de mercado, cuando surgen diferencias con los que sirvieron de base para la fijación de los valores catastrales vigentes en ese momento.

Se realiza un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, cuando las diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los valores de mercado sean consecuencia de alguna de las siguientes causas:

a) Aprobación, revisión, modificación o desarrollo del planeamiento urbanístico.

b) Alteración del mercado inmobiliario, que dé lugar a una desviación significativa de la referenciación de los valores catastrales respecto a los valores de mercado.

c) Transcurridos al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento y, en todo caso, a partir de los diez años desde dicha fecha.

Las ponencias son totales cuando se extienden a todos los inmuebles de una misma clase; parciales cuando se realizan sobre bienes inmuebles de una misma clase en alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas y, especiales cuando afectan a uno o varios grupos de bienes de características especiales.

Asimismo, cualquier acceso o modificación en el Catastro Inmobiliario que se realice por los procedimientos de incorporación –declaraciones, comunicaciones y solicitudes, subsanación de discrepancias e inspección catastral–, debe incluir la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado, de acuerdo con sus nuevas características y siempre que sea necesario. Este valor catastral se fija mediante la aplicación de la ponencia de valores que esté vigente en el municipio en el primer ejercicio de efectividad de la incorporación o modificación del Catastro, o bien mediante la aplicación de los módulos establecidos para el ejercicio para la tramitación del procedimiento de valoración colectiva simplificada, en su caso. Todo esto sin perjuicio de la aplicación de ponencias de valores posteriores, o módulos que afecten al inmueble, así como de coeficientes de actualización que establezcan las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado.

La valoración es un proceso complejo y de carácter eminentemente técnico. El Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, aprueba las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para calcular el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Se entiende por normas técnicas para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana el conjunto de conceptos, reglas y criterios que han de regir para la valoración de dichos bienes y que se establecen en el mencionado real decreto. Asimismo, se denomina cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones al conjunto de reglas, criterios y valores básicos que permiten calcular los valores del suelo y de las construcciones en actuaciones valorativas masivas, garantizan una adecuada coordinación de los mismos y hacen posible su obtención por medios informáticos (norma 2, apartados 2 y 3 del R. D. 1020/1993).

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 1020/1993, el Ministro de Economía y Hacienda aprobará anualmente, a propuesta del Presidente del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, y oído el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, un módulo de valor (M) que servirá de base a los del suelo y construcción en los términos previstos en la norma 16 de las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana y cuya incidencia en los valores catastrales se producirá en los supuestos previstos en los artículos 70 y 71 de la Ley 39/1988, de 29 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. El módulo M, así fijado, recogerá las variaciones experimentadas en el período de tiempo indicado en el valor de mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, de acuerdo con los análisis de mercado que al efecto se realicen por la Dirección General del Catastro.

La disposición final primera establece el primer módulo de valor M en 72.000 pesetas por metro cuadrado (432,73 €/m²). Pero a su vez, esta disposición establece lo siguiente: "En función de la dinámica actual del mercado inmobiliario y teniendo en cuenta que los costes y beneficios varían con los distintos tipos de promoción, se establece una oscilación para el factor de diversificación del suelo de 2,80 a 0,18, y una oscilación para el factor de diversificación de la construcción de 1,30 a 0,80, definidos ambos en la norma 16 del anexo al presente real decreto". Esto da como resultado que se establezcan otros dos módulos, los módulos básicos de repercusión de suelo o MBR, y construcción o MBC. A su vez ambos conceptos aparecen en la norma 15 que regula la metodología general para la realización de valoraciones masivas, indicando que "precisa de un procedimiento que facilite los trabajos a realizar, de una forma mecánica y fácilmente informatizable". Para garantizar la mecanización e informatización de los trabajos necesita definir unas áreas económicas homogéneas del suelo y de las construcciones, que suponen la zonificación del municipio; a cada una de esas áreas o zonas se les asignan los MBR y MBC correspondientes, como una modulación que atempere la valoración de mercado. También establece la creación de un intervalo de valores unitarios o VU, que se aplicará a las áreas en las que el suelo se valore por unitarios.

En cumplimiento de esta previsión, se vienen dictando con carácter periódico órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda mediante las que se aprueban los denominados módulos M, que son los que recogen los valores del suelo y construcción de los bienes inmuebles urbanos en las valoraciones catastrales. Ya con la anterior legislación, bajo la vigencia de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, existía la referencia al valor de mercado para la fijación del valor catastral. Así, en la Orden de 24 de enero de 1995, se establecieron los valores acordes con la norma 16.1 del Real Decreto 1020/1993 que, a su vez, había establecido dichos valores en su disposición final primera, y fueron modificadas sucesivamente por las Órdenes de 14 de octubre de 1998 y de 18 de diciembre de 2000; por la Orden HAC/3521/2003, de 12 de diciembre, para inmuebles de características especiales, y por la Orden EHA/1213/2005, de 26 de abril. Posteriormente se dicta la Orden EHA/3188/2006, que deroga la orden de 5 de julio de 2000 e incorpora el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 30.2.c) del TRLCI las modificaciones que la planificación urbanística municipal ha experimentado desde la promulgación de la orden del año anterior.

Esta orden establece, en primer lugar, los módulos que pueden ser aplicados en la valoración catastral del suelo que adquiera o haya adquirido la naturaleza urbana, al ser clasificado por el planeamiento como urbanizable, siempre que haya sido incluido en sectores o ámbitos delimitados y hasta tanto se produzca la aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle. Asimismo, el valor de mercado de este suelo no viene determinado por factores exteriores, fruto de una dinámica de mercado, sino que fundamentalmente está vinculado a los gastos de urbanización para la transformación del suelo y al tipo de producto inmobiliario que se demanda. Por todo ello, en la determinación de los módulos aplicables en la valoración de este suelo, se opta por establecer, con carácter globalizador, un conjunto de valores unitarios de suelo que recoja las características señaladas expresadas en euros por metro cuadrado de suelo bruto.

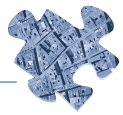
La explicación de las fórmulas y correctores que se aplican a estos módulos son complejas y no tienen cabida, salvo circunstancias específicas, en las investigaciones realizadas en las quejas que se expondrán al final del presente epígrafe, pero sí resulta necesario que se comprenda la naturaleza del funcionamiento de la valoración, para que sea posible alcanzar el suficiente conocimiento para poder vincular la evolución normativa con las desviaciones que su aplicación ha creado en la actualidad.

Asimismo, el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, en sus normas 10, 13 y 14, señala, respectivamente, los coeficientes correctores del valor: del suelo [coeficientes A) al G)]; de las construcciones [coeficientes H) e I)], y del suelo y de las construcciones [coeficientes J) al N)], según el siguiente listado:

A) Parcelas con varias fachadas a vía publica.
B) Longitud de fachada.
C) Forma irregular.
D) Fondo excesivo.
E) Superficie distinta a la mínima.
F) Inedificabilidad temporal.
G) Afección a suelos destinados a construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública.
H) Antigüedad de la construcción.
I) Estado de conservación.
J) Depreciación funcional o inadecuación.
K) Viviendas y locales interiores.
L) Fincas afectadas por cargas singulares.
M) Fincas afectadas por situaciones especiales de carácter intrínseco.
N) Apreciación o depreciación económica.

Del mismo modo, la norma 6 prevé la obligación que se impone a cada término municipal de realizar una delimitación del suelo de naturaleza urbana, a los solos efectos de lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales; mientras que la norma 7 establece la división del suelo así delimitado en polígonos de valoración, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Coherencia urbanística, tanto desde el punto de vista de calificación del suelo, como de la tipología de las construcciones.
b) Circunstancias administrativas que hicieran aconsejable su definición.
c) Circunstancias o peculiaridades del mercado que faciliten la valoración al tomarlas en un entorno homogéneo.
d) Circunstancias de carácter económico-social que permitan, en su caso, la adopción de medidas o la aplicación de coeficientes puntuales que recojan las posibles alteraciones del valor del mercado.
e) Otras circunstancias debidamente justificadas en las ponencias de valores.



En esencia, el método de determinación del valor catastral puede sintetizarse afirmando que consiste en:

1. La delimitación del suelo de cada término municipal en polígonos de actuación fiscal, fijados según la coherencia urbanística, circunstancias que hagan aconsejar la unidad de actuación, condiciones particulares y cualesquiera otras asignadas.
2. Determinados los valores unitarios del suelo, que comprenden el valor básico de repercusión, calculado por el llamado "método residual", en cada polígono, y después en cada calle, manzana o paraje, y, por último, el de cada parcela en concreto.
3. El valor de repercusión por parcela que se determina corrigiendo el valor unitario de cada calle, mediante la aplicación de coeficientes correctores, según características intrínsecas de la parcela (edificación en manzana cerrada: solares con varias fachadas, longitud de fachada, configuración irregular, desmonte excesivo, fondo excesivo, etc.; edificación abierta: en bloque, viviendas unifamiliares, etc.) y según características extrínsecas de la parcela (grado de urbanización, inedificabilidad, etc.).
4. Valor del suelo en parcela edificada y sin edificar.
5. Valor de las construcciones atendiendo a su tipología y coste actual de reposición.
6. Aplicación de coeficientes correctores del valor de la construcción tipo (antigüedad de la construcción, estado de conservación).
7. El valor catastral de la finca se halla por suma de los valores del suelo, y en su caso, el de las construcciones, aplicándose dos índices: el de suma de los honorarios de los profesionales y el de aprovechamiento distinto del más idóneo.

La Ponencia de Valores es pues un documento administrativo, en el que se establecen las bases o esquemas en los que queda planteado el método que se seguirá para realizar la valoración catastral de las unidades urbanas del municipio. Una vez aprobado, se aplica de manera individual para suelo y vuelo de los inmuebles del término municipal objeto de la ponencia.

Entre los documentos que la componen, éstos tienen un carácter mixto, técnicos por un lado y jurídicos por otro, entre los que se encuentran:

1. La memoria general en la que se estudian: situación, análisis territorial y socioeconómico, comparación de los valores catastrales de las ponencias anteriores con los del mercado: análisis de las transmisiones en el mercado inmobiliario de la localidad y justificación de la ponencia.
2. La delimitación del suelo de naturaleza urbana y el planeamiento sobre el municipio: manzana compacta o aislada, bloques aislados, viviendas unifamiliares, industria urbana, núcleos rurales, desarrollo lineal a borde de carreteras, parcelas singulares, equipamientos turístico-recreativos, zonas verdes y portuarias.
3. Polígonos de valoración, índices correctores del mismo y campo de aplicación.
4. El valor de las construcciones, cuadro de coeficientes y correctores.

5. Los correctores del suelo y construcción. Coeficientes de repercusión del mercado y valoraciones singularizadas, catálogo de tipologías constructivas, callejero, comparación con valores de mercado, planos y cartografía.

Precisamente este carácter mixto y complejo de los documentos es lo que dificulta la transparencia del procedimiento para los titulares catastrales o cualquier otra persona interesada, lo que hace aún más necesario que, en aras de conservar el principio de seguridad jurídica se respeten con puridad cada uno de los procedimientos y cautelas legales establecidas.

El controvertido concepto de "valor de mercado" como un reflejo de la realidad socioeconómica es un dato variable y dinámico que no casa bien con los conceptos y estatismos de los procedimientos administrativos que, como hemos podido comprobar, tienen vocación de permanencia, ya que se mantienen durante diez años unos valores que pueden haber sido alterados en la toma de muestras del mercado, por circunstancias especulativas o coyunturales que no cumplen con la pretensión de que se tribute por la riqueza que cada contribuyente tenga disponible, o por las expectativas razonables de alcanzarla.

De aquí que la motivación del valor catastral se alce como el principal escollo para que los ciudadanos comprendan la actividad del Catastro y la necesidad de las actualizaciones del valor. No conviene olvidar que desde la aprobación de la Ley de Haciendas Locales en 1988, y su entrada en vigor, a partir del año 1990, en las Leyes Generales de Presupuestos, y hasta el año 2009 inclusive, se han revalorizado de forma general los valores vigentes en unos porcentajes del 5 por ciento los años 1990, 1991, 1992 y 1993; el 3,5 por ciento en los años 1994, 1995 y 1996; el 2,6 por ciento en el año 1997; el 2,1 por ciento en el año 1998; el 1,8 por ciento en el año 1999, y el 2 por ciento desde el año 2000 hasta el año 2009, más el 1 por ciento que se revalorizaron en 2010, ya en plena crisis, hasta que en el año 2011 no se ha aplicado ningún coeficiente a los valores establecidos. Lo expuesto supone que a lo largo de 21 años de aplicación de la norma el incremento por este concepto de los valores, con independencia de que se realizaran o no ponencias en los términos municipales, asciende a un 57,19 por ciento de revalorización automática que se aplicaba directamente.

El hecho de que sea un valor que se fija de forma unilateral por la Administración, y cuya desvirtuación precisa de la impugnación por los interesados, acompañando medios técnicos y dictámenes periciales, con un coste importante para el ciudadano, así como el hecho de que los criterios para su cálculo sean genéricos y se establezcan de manera unitaria para todo el territorio nacional, con independencia de las singularidades de comunidades, regiones o municipios que pueden no encajar en la tendencia general, provoca su alejamiento de los principios de justicia tributaria. Por ello cada fase del complejo proceso de aprobación de una ponencia debe ofrecer suficiente motivación y garantías para que el interesado pueda impugnarlo y defender sus derechos, de acuerdo con el reconocimiento que la CE realiza de éstos.

Lo que se evidencia es que tanto el interesado como, en su caso, la jurisdicción administrativa o civil deben conocer cada paso del *iter* procedimental seguido por la Adminis-

tración Tributaria, de manera que la legitimidad de cada actuación administrativa, ya sea sustantiva o formal, se ajuste a una coherencia lógica y racional acordes con la normativa vigente y la protección constitucional que el derecho a la legítima defensa ofrece.

La motivación es la expresión del *iter* lógico jurídico que ha seguido el órgano administrativo en la formación del acto, por lo que su idoneidad, al dar a conocer ese itinerario que sostiene la decisión, o existe o no existe, pero no puede haber categorías intermedias, es decir, el acto está motivado o no, pero una motivación insuficiente equivale a una ausencia de motivación, con independencia de que dicho acto pueda considerarse, por el órgano administrativo, válido. Si la premisa del procedimiento es el valor, es necesario indicar los criterios seguidos para llegar al mismo, los elementos de cálculo y las fuentes utilizadas para recabar los datos que constituyen la base del cálculo, ya que la motivación sirve también para delimitar la materia del eventual litigio. Lo fundamental, pues, es que la Administración, aunque no precise aportar pruebas de la existencia de los hechos o circunstancias que conducen a la adopción del valor, ofrezca información suficiente para que el sujeto pasivo comprenda adecuadamente, y paso a paso, el razonamiento que ha llevado a dicho valor[12].

La doctrina del Tribunal Supremo al respecto considera, en la Sentencia de 18 de abril de 1990, que la falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, ya que la distinción debe hacerse indagando si realmente ha existido ignorancia de los motivos que fundan el acto, y, de hecho, aunque la jurisprudencia se inclina por considerar la indefensión desde un punto de vista preponderantemente formal, es absolutamente necesario prestar la debida atención al aspecto sustantivo de la misma, ya que ésta no puede considerarse solamente cuando no resulta posible interponer los preceptivos recursos, lo que implica disponer de medios legales para la defensa, sino poder ejercer dicha defensa de forma efectiva, ya que la ausencia de motivación de un acto que puede afectar a un derecho fundamental incumple un requisito de fondo, y no de forma, con independencia de que produzca indefensión o no, dando lugar a la nulidad absoluta de aquellos, de acuerdo con el criterio sentado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 53/1986 y 27/1989.

Y ello es así, puesto que el artículo 24 de la CE no limita la indefensión a su vertiente formal, sino también material, considerando no solamente si el interesado ha podido recurrir, sino en qué condiciones. La privación al interesado del conocimiento previo de los motivos de la Administración puede suponer de facto la privación de elementos de contradicción esenciales para ejercer su derecho a la defensa. De hecho, la motivación puede ser considerada, en opinión de la doctrina, una materia de régimen jurídico más que de procedimiento puro, lo que permite aplicar directamente la Ley 30/1992.

Es comprensible que no puedan contemplarse estrictamente determinados criterios que alcanzan a la aplicación de las ponencias y al establecimiento del valor individual, ya

[12] Tesauro, F: *Instituzioni di Diritto Tributario*, vol. 1º, parte generale, 3ª edición, Utet, Torino, 1992, páginas 198-199.

que descender al plano concreto de asignar el valor catastral de manera individual implica, necesariamente, cierta discrecionalidad administrativa en los criterios técnicos, a la hora de restringir y fijar conceptos que son indispensables para llegar al resultado final.

Por ello, la motivación es particularmente importante en este punto, puesto que, como una exigencia del principio de legalidad, actúa como garantía de que los criterios de valoración se prolongan correctamente a lo largo de todo el procedimiento hasta las últimas consecuencias, que deben estar informadas, igualmente, por dicho principio. La aplicación correcta de una fórmula aritmética solamente garantiza la ausencia de errores de hecho en ese punto particular, pero no permite obtener una explicación respecto de la adecuación a la ley de dichos criterios y de su aplicación a las fórmulas. Es precisamente en el acto o actos que se contienen los criterios específicos de valoración donde debe exigirse un mayor rigor en la motivación de la resolución, y que su grado de inteligibilidad para el titular sea el suficiente para ejercer el derecho de defensa mencionado. La razón de la exigencia de la motivación se debe encontrar en la propia norma legal, y no en la voluntad administrativa, precisamente por ello, en aquellos procedimientos que no vean recogidos en la norma los criterios estrictos es donde alcanza un pleno sentido dicha exigencia de motivación.

Para que la motivación de las ponencias sea suficiente no basta con que recoja catálogos de edificaciones, análisis o conclusiones de estudio de mercado, ni tampoco la fijación del módulo o módulos correspondientes, sino que es necesario que dichos estudios y análisis justifiquen las decisiones adoptadas y los valores asignados. El hecho de que alguno de estos datos o criterios no resulten congruentes con la información que se desprenda de la documentación de la ponencia, exigirá una motivación mucho más rigurosa que fundamente la desviación, según la opinión expuesta acerca del artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y ello por cuanto los valores catastrales individuales son la expresión individualizada de esas ponencias. La relación entre ambos actos es tan estrecha que no se pueden motivar los valores si el instrumento en el que tienen su origen no está suficientemente motivado.

Hoy se utilizan métodos de valoración automatizada, mediante un procedimiento sistemático y con técnicas matemáticas. El método se desarrolla obteniendo y tratando la información del mercado, elaborando un modelo matemático, efectuando comprobación y ajustes del modelo y finaliza con su aplicación.

El problema radica en que es un procedimiento alejado de la realidad física y que, además, en ocasiones no cuenta con elementos suficientemente representativos, que permitan concluir que los resultados son fiel reflejo de la realidad.

Esta Institución ha tenido la oportunidad de evidenciar que el Catastro no cuenta con medios acordes a las funciones que ha asumido en los últimos años, y por ello las está llevando a cabo de manera defectuosa. La metodología comprobada demuestra que en la realización de las ponencias no se efectúan inspecciones o valoraciones directas, sino mediante estimaciones procedentes de fuentes diversas: fedatarios públicos, anuncios de compraventa en Internet, API, promotores, constructores, frente a los que los técnicos

del Catastro se hacen pasar por posibles compradores. Ello supone que la cuantificación sea meramente estimativa y no valoración técnicamente realizada en el sentido propio del término. Los muestreos pueden alcanzar entre un 0,2 y un 5 por ciento del parque inmobiliario de las poblaciones, y cuando no existe dinámica inmobiliaria en el municipio se toman como referencia valores aplicables a la provincia, la comarca o la comunidad autónoma, por lo que la valoración sigue alejada de la realidad.

A nuestro parecer las muestras de campo de bienes inmuebles estudiadas, sobre el total del parque inmobiliario del municipio, no pueden considerarse suficientes para comprobar la relación de los valores catastrales con los valores de mercado, en unos casos como resultado de su comparación con las unidades urbanas existentes en el ámbito y en otros porque no se corresponden con la actividad inmobiliaria de los municipios afectados. (Sentencias del TSJ de la Comunitat Valenciana de 10 de febrero de 2010 y de la Audiencia Nacional de 5 de abril de 2004.)

Así, como ejemplo, en Roquetas de Mar (Almería) se han valorado 90.000 unidades urbanas y las muestras de mercado según la propia Gerencia han sido 500. En el municipio de Cunit (Tarragona) el contrato con la empresa encargada de realizar la ponencia fue declarado nulo mediante sentencia firme de 1 de septiembre de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Tarragona, a pesar de lo cual se utilizaron los trabajos de dicha empresa que solo tomó 36 muestras para valorar todo el municipio con más de 12.000 unidades inmobiliarias.

El valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario, sin que pueda superar el valor de mercado, y la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1998, que es el resultado de aplicar el coeficiente 0,50 de referencia al mercado (RM) al valor obtenido de la ponencia de valores.

Un aspecto que preocupa mucho a esta Institución, que ha sido resaltado por los ciudadanos, es el aumento de valor en los municipios donde no hay transmisiones inmobiliarias, salvo las hereditarias.

De acuerdo con la doctrina científica, todos los bienes inmuebles tienen un mercado, ya sea real o potencial, lo que le permite al Catastro efectuar una valoración, incluso en aquellos municipios en los que las muestras sean inexistentes por no haberse producido compraventas en un período determinado de tiempo, o porque las circunstancias de la región hayan convertido a ésta en una zona deprimida, donde los inmuebles han quedado relegados a las modificaciones de titularidades en casos de herencias o donaciones, o de disoluciones de comunidades de bienes o empresas, pero no de oferta y demanda de los mismos.

Así, la doctrina, y el Catastro aplica esta teoría, considera que los bienes que carecen de mercado son bienes no sustituibles, como, por ejemplo, un árbol ornamental, un parque natural, o cualquier recurso ambiental, así como edificios patrimoniales de organismos oficiales, es decir, bienes singulares y únicos que no están en el mercado por su propia naturaleza, por lo que no se utilizan los métodos de valoración expuestos.

Sin embargo, para esta doctrina cualquier otro bien inmueble es susceptible de una valoración a precio de mercado, y estima que siempre se revalorizan dichos bienes, aun en los supuestos en que no hayan experimentado mejoras ni alteraciones, o que no exista demanda alguna, y a pesar de los sucesivos incrementos de su valor en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado con carácter anual, lo que ya podría considerarse que aumenta el valor del bien en un porcentaje suficiente.

La valoración catastral que debiera ser un sistema reglado, masivo estable e independiente de la coyuntura de mercado se ha dedicado a incorporar de la dinámica mercantil a sus valoraciones, mediante los estudios supramunicipales, que han sido objeto de quejas reiteradas por parte de numerosos ciudadanos, ya que por mucho que existan poblaciones limítrofes, pueden, y de hecho se dan, grandes diferencias que hacen que el valor de los inmuebles en una y otra varíen sustancialmente, como la existencia de polígonos industriales, la proximidad de infraestructuras de comunicación, la actividad comercial o agropecuaria, el acceso a determinados servicios, como por ejemplo, servicios de telecomunicaciones, que en la era digital pueden establecer sustanciales diferencias de valoración entre poblaciones que tengan mejor o peor cobertura para estos sistemas, así como la población de derecho y el estado general del municipio, su carácter turístico o histórico artístico, etcétera.

Así sucedió en el municipio de Robledillo de Mohernando (Guadalajara), Tiviá y Vall de Cardós, en Lleida. Ejemplos de estas desviaciones del estatismo que debería presidir la fijación de un valor administrativo y, coyunturalmente, independiente de circunstancias ajenas a su valor real, es decir, el que libremente alcanzaría en el mercado.

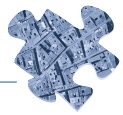
La normativa recoge elementos correctores para paliar las consecuencias de la entrada en vigor de las ponencias de valores, pero no siempre cumplen su finalidad.

A continuación se cita un ejemplo representativo de las cuestiones suscitadas en materia de valoraciones:

Este es el caso de la finca que cambió su naturaleza de rústica a urbana con ocasión de un procedimiento de valoración colectiva. Por tanto, en principio y de conformidad con el artículo 67, sí le correspondería reducción.

El artículo 67.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, recoge una reducción en la base imponible –entre otros– para aquellos bienes inmuebles, tanto urbanos como rústicos, cuyo valor catastral se incremente, como consecuencia de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, en virtud de la aplicación de la primera ponencia total de valores aprobada con posterioridad al 1 de enero de 1997.

No obstante, el problema surge a la hora de calcular su cuantía. El artículo 68.2 establece que la cuantía de la reducción es el resultado de aplicar un coeficiente reductor, único para todos los inmuebles afectados del municipio, a un componente individual de la reducción, calculado para cada inmueble. Y este componente individual de la reducción es, en cada año, la diferencia positiva entre el nuevo valor catastral que corresponda al inmueble en el primer ejercicio de su vigencia y su valor base.



Es precisamente en el cálculo del valor base donde se plantea la circunstancia que deja sin reducción en determinados casos a los inmuebles que cambian de naturaleza:

> Artículo 69. Valor base de la reducción.
>
> El valor base será la base liquidable del ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor del nuevo valor catastral, salvo cuando concurran las siguientes circunstancias:
>
> a) (…).
>
> b) Para los inmuebles a los que se refiere el artículo 67, en su apartado 1.b).4.º, el valor base será el resultado de multiplicar el nuevo valor catastral por un cociente, determinado por la Dirección General del Catastro que, calculado con sus dos primeros decimales, se obtiene de dividir el valor catastral medio de todos los inmuebles de la misma clase del municipio incluidos en el último padrón entre la media de los valores catastrales resultantes de la aplicación de la nueva ponencia de valores.
>
> (…)
>
> Asimismo, este valor base se utilizará para aquellos inmuebles que deban ser nuevamente valorados como bienes de clase diferente de la que tenían.

Este último párrafo exige que para aquellos inmuebles que cambien de naturaleza de rústica a urbana y sean valorados como urbanos en el procedimiento de valoración colectiva de carácter general, el valor base es el resultado de multiplicar el nuevo valor catastral (resultante de la aplicación de la nueva Ponencia de valores) por dicho coeficiente de valores medios. Este coeficiente pretende medir el incremento que –como media– sufren los valores catastrales con la aplicación de la nueva ponencia.

Sin embargo, el modo fijado para el cálculo del coeficiente produce que estos bienes se queden sin reducción en los municipios en los que –con ocasión de la nueva ponencia– se incorpora como mucho suelo de naturaleza urbana que antes era de naturaleza rústica (lo que significa que un número elevado de bienes cambian de naturaleza), situación relativamente frecuente en Galicia con la figura urbanística del llamado “suelo de núcleo rural”.

Así, en estos municipios sucede que la media de los valores catastrales, resultantes de la aplicación de la nueva ponencia de valores, es menor que el valor catastral medio de todos los inmuebles incluidos en el último padrón, con lo cual el coeficiente es mayor que uno, lo que hace que el valor base sea superior al nuevo valor catastral, y, en consecuencia, que no exista componente individual de la reducción, ya que la ley lo define como la diferencia positiva entre el nuevo valor catastral que corresponda al inmueble en el primer ejercicio de su vigencia y su valor base, y en estos casos dicha diferencia resulta negativa. Así, a los bienes que se encuentran en esta situación no les corresponde en la práctica reducción de la base imponible.

Este es el caso del procedimiento de valoración colectiva de carácter general llevado a cabo en el Ayuntamiento de Cerdido (A Coruña).

No se puede ignorar que la mencionada norma se introduce en la Ley de Haciendas Locales, con la finalidad de paliar las consecuencias que el aumento de valor de los bienes

inmuebles sufre tras un proceso de valoración colectiva, y que en el presente supuesto y otros similares, al parecer muy frecuentes en Galicia, produce un efecto perverso, pues no corresponde la reducción, no porque individualmente no se den las circunstancias de la normativa, sino como consecuencia de la incorporación de gran cantidad de suelo urbano sin desarrollar, situación que no parece ser la buscada por el legislador.

La situación del mercado inmobiliario hoy puede provocar que algunos valores catastrales se encuentren fuera del límite legalmente fijado, desde luego del 50 por ciento del valor medio de la zona. Es un hecho que aquellos valores asignados tras una ponencia que tomó las muestras en un mercado al alza (2007), se encuentran fuera de dicho margen. Esta circunstancia reflejada en muchas quejas dio lugar al planteamiento ante la Dirección General del Catastro y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), de la necesidad de establecer alguna reducción en el valor catastral.

De la lectura de los informes emitidos por parte de la FEMP se concluye que las razones que motivan la oposición al establecimiento de reducciones en los valores son fundamentalmente las siguientes:

1º. La inexistencia de condiciones homogéneas en todos los ayuntamientos, lo que motiva que tanto las ponencias como la posible aplicación de una reducción con carácter general puedan realizarse de manera indiscriminada y sin el control de los equipos municipales de gobierno, lo que tendría repercusión directa en las finanzas municipales.

2º. La cesión de una gestión y la realización de estudios por parte de SEGIPSA, que deberían ser financiados por las entidades locales, sin que dichos estudios puedan ser controlados por parte del Ayuntamiento que los costea.

3º. Que así como en algunos municipios se han producido protestas generalizadas por la aplicación de los valores resultantes de la ponencia realizada, en otros su aceptación ha sido más pacífica, por lo que la aplicación de esta medida conllevaría una cierta “desorientación” de los ciudadanos si ven reducida la base imponible y, consecuentemente, la cuota tributaria de los impuestos municipales que toman como base el valor catastral.

4º. Que si bien en un momento de crisis económica esta medida pudiera resultar eficiente para las economías familiares, no lo sería para las de los ayuntamientos, ya que percibirían menos ingresos de los impuestos que recaudan directamente, además de que se considera que su resultado en el momento en que se recupere la bonanza económica puede resultar perjudicial para las Haciendas Locales.

5º. Que la adopción de medidas en un momento en que se está “en la antesala” de la negociación de un nuevo modelo de financiación local supone una inoportunidad, ya que sean cuales fueren las medidas que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, deba adoptar, tendrían que esperar a dicha negociación, cuyo inicio o duración no se prevén ni se mencionan.

6º. Que, aun siendo conscientes de la injusticia tributaria que se está produciendo por la aplicación de valores excesivos, y su falta de correlación actual con el valor real de mercado de muchos inmuebles, la incertidumbre sobre el resultado a largo plazo de esta medida tiende a desaconsejarla.

7º. Que existen medidas legislativas contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que permitirían reducir el impacto de las ponencias citadas si se aplicaran adecuadamente, por lo que introducir otra más carece de justificación.

8º. Que la presión ciudadana podría conllevar que los equipos de gobierno municipales se vieran "obligados" a aplicar un coeficiente reductor, aun cuando éste no fuera conveniente para el municipio en cuestión.

De todo lo señalado, esta Institución alcanza a comprender que las necesidades de financiación municipal puedan resultar un obstáculo para reducir los ingresos de las arcas locales que, en muchos casos, ya experimentan dificultades importantes. Pero lo que no se puede compartir con esa Federación es la idea de que se deja "en manos de" otra Administración cuestiones relacionadas con la tributación municipal.

No es una cuestión de opinión, sino un hecho legalmente establecido, que la base para el cálculo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el valor catastral, y su establecimiento y aprobación siempre ha estado en manos de una Administración supramunicipal. Esta cuestión no es, ni mucho menos caprichosa, en términos económicos o jurídicos, ya que la gestión del municipio se vería extraordinariamente entorpecida si se obligara a realizar las valoraciones de los inmuebles municipales, puesto que se cargaría a éstos con una labor técnicamente compleja y económicamente gravosa. La colaboración interadministrativa para el mantenimiento correcto de las bases de datos de Catastro no es un lujo sino un presupuesto para que la financiación de las haciendas locales pueda realizarse según el modelo actual, pero tampoco existe la posibilidad de ceder a cada municipio la capacidad de realizar esas funciones sin vulnerar varios artículos de la Constitución española. No cabe, pues, confundir la autonomía de la voluntad de los órganos de administración y gobierno locales con la justicia tributaria, ni con la libertad de circulación y establecimiento en todo el territorio nacional, ni tampoco con la necesaria equidad en las liquidaciones de los tributos de cada Administración, por lo que la valoración general, equitativa e imparcial es imprescindible para alcanzar esas metas.

Sí coincide esta Defensoría con la opinión que manifiesta la FEMP respecto de la utilización de unos únicos valores para todos los inmuebles del país. La modulación de los valores considerando las circunstancias económicas, de infraestructuras y de mercado, entre otras, debiera ser una exigencia en los estudios técnicos que están en la base de cada ponencia de valores. Ocurre con esta cuestión, como viene siendo habitual, que cada Administración tiene la facultad de apreciar una vertiente de la realidad y, por tanto, de los problemas que aquejan al ciudadano ante la acción administrativa. La proximidad de los municipios con sus vecinos permite sentir la presión y el descontento de los ciudadanos con mayor inmediatez, pero le impide, en una visión de conjunto, apreciar la necesidad de valorar circunstancias que necesitan de una distancia suficiente.

Esta cuestión, ya sea por exceso de proximidad o de distancia, debería afectar a los municipios y sus gobernantes, pero una Federación, que contará con técnicos expertos en las cuestiones que afectan a los entes locales, debiera poder encontrar un punto intermedio para opinar con la equidad necesaria.

Centrando de este modo la cuestión cabe decir que, en la experiencia acumulada en la tramitación de quejas por parte del Defensor del Pueblo, ha habido muy pocos municipios que se hayan dirigido a esta Institución, por considerar que la ponencia ha constituido un abuso para sus vecinos. Lo corriente es que hayan sido los propios vecinos los que, individualmente o en quejas colectivas con numerosas firmas, hayan planteado la "injusticia" de la valoración que se ha establecido para sus viviendas.

No es solamente una cuestión que se relaciona con la riqueza gravable y los valores que puedan alcanzar en el mercado, sino que se circunscribe al derecho que la Constitución española garantiza en su artículo 47 de acceder a una vivienda digna. A un ciudadano medio, cuyo único bien inmueble es aquel que constituye su residencia habitual, le es indiferente en términos prácticos que éste tenga un valor de mercado *A* o *Z.* Lo relevante es que sus ingresos resulten suficientes para afrontar el pago de sus necesidades básicas, entre las que se encuentran la cuota de su hipoteca y los tributos que gravan su vivienda.

En los cuestionarios se preguntó por la existencia de ayuntamientos que hubieran solicitado la elaboración de nuevas ponencias a la baja. En la contestación se indicó que son escasos los que plantean dicha solicitud, no obstante, antes de las elecciones municipales es más común la petición, si bien la mayoría retiran la misma una vez celebradas aquéllas. Esta es una consecuencia de la iniciativa de los ayuntamientos en los procedimientos de valoración, por lo que habría que buscar algún mecanismo que impidiera la utilización únicamente con interés político de esta potestad. Es más, los ayuntamientos esperan a la celebración de elecciones para la aprobación de las ponencias, así una cuestión de legalidad y de hecho se convierte en una cuestión política que se usa por la autoridad del momento.

Así solicitaron la reversión a los valores catastrales anteriores los municipios de:

Málaga: Mollina, con ponencia aprobada en 2005; Villanueva de Algaidas, con ponencia aprobada en 2006; Estepona, con ponencia realizada en 2007; Igualeja, con ponencia realizada en 2007; Vélez-Málaga, con ponencia realizada en 2007; Ojén, con ponencia aprobada en 2010. Granada: Motril, con ponencia aprobada en 2005. Lleida: Ayuntamientos de Cervera y Tárrega en el ejercicio 2010. Girona: Espolla, en el ejercicio 2010. Alicante: Jávea, ponencia de 2005; Pego, ponencia de 2007. Toledo: Mohedas de la Jara, en el ejercicio 2006.

En el cuadro de las ponencias catastrales realizadas a petición de los Ayuntamientos se refleja la evaluación desde 2005 a 2010. Así, en las provincias costeras donde la oscilación de precios ha sido más clara, se comprueba que el número de ponencias durante los años 2005 y 2006 es considerablemente mayor a las del año 2010. A modo de ejemplo, en la provincia de Castellón se comprueba una clara oscilación entre las 27 correspondientes al año 2005, a las 9 en el 2009 y ninguna en el 2010. También en Las Palmas los datos que

Ponencia a petición de ayuntamientos

PROVINCIA	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	M	T	P	M	T	P	M	T	P	M	T	P	M	7	P	M	T	P
A CORUÑA	8	6	2	10	9	1	5	4	1	8	8	0	2	2	0	3	3	0
ALBACETE	8	2	6	17	17	0	7	7	0	5	5	0	8	5	3			
ALICANTE	11	7	4	10	2	8	19	12	7	14	3	11	16	6	10			
ALMERÍA	18	18	2	9	9	1	5	5	0	12	12	0	6	6	0	9	8	1
ASTURIAS	6	3	4	29	22	7	7	7	0	8	4	4	4	1	3	5	0	7
ÁVILA	11	11	0	10	10	0	10	8	2	10	10	0	2	2	0			
BADAJOZ	24	24	0	28	26	2	31	24	2	33	27	6	5	1	4			
BARCELONA	43	19	24	38	11	27	42	18	24	36	14	22	40	14	26	17	1	16
BURGOS	24	15	9	40	27	13	36	21	15	32	16	16	2	1	1	19	19	0
CÁCERES	16	15	1	23	22	1	17	16	1	12	8	4	13	12	1			
CÁDIZ	3			3			7			6			7			4		
CANTABRIA	9	8	1	11	11	0	6	5	1	8	7	1	4	3	1	9	7	2
CASTELLÓN	27	23	4	9	6	3	1	1	0	10	3	7	9	4	5			
CIUDAD REAL	8	7	1	6	6	0	9	9	0	3	3	0	6	4	2			
CÓRDOBA	10	10	0	4	4	0	7	7	0	2	2	0	2	1	1	0	0	0
CUENCA	0	0	0	10	10	0	5	5	0	6	6	0	4	4	0			
GIRONA	17	5	12	23	11	12	14	5	9	10	3	7						
GRANADA	18	13	5	28	28	0	20	15	5	21	17	4	24	18	6	8	5	3
GUADALAJARA	10	9	1	31	31	0	32	29	3	35	32	3	22	18	4			
HUELVA	6	2	4	5	3	2	4	4	0	7	7	0	10	9	1	8	4	4
HUESCA	12	8	4	11	11	0	4	4	0	8	6	2	13	11	2			
I. BALEARS	8	6	2	8	6	2	9	7	2	5	3	2	5	3	2			
JAÉN	11	10	1	10	10	0	19	17	2	12	11	1	7	4	3	1	1	0
LA RIOJA	12	7	5	15	15	0	11	11	0	8	8	0	8	8	0	2	2	0
LAS PALMAS	12	8	4	3	2	1	6	6	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
LEÓN	7	7	0	11	11	0	8	8	0	10	10	0	13	10	3	11	10	1
LLEIDA	7	1	6	19	16	3	6	6	0	2	2	0	10	2	8	12	3	9
LUGO	3	3	0	5	5	0	17	0	17	0	0	0	1	1	0	2	2	0
MADRID	27	15	11	25	5	17	22	5	16	22	15	6	20	10	9	12	3	7
MÁLAGA	15	13	2	20	16	4	28	25	3	16	13	3	7	3	4	9	4	5
MURCIA	11	7	4	13	6	7	11	5	6	9	3	6	11	3	8	10	1	9
OURENSE	2	2	0	2	2	0	5	4	1	1	1	0	1	1	0			
PALENCIA	25	25	1	13	13	3	23	23	1	17	17	5	15	15	1	9	9	5
PONTEVEDRA	2	2	0	3	3	0	5	5	0	3	3	0	4	1	3	1	1	0
S. C. TENERIFE	5	5	0	8	7	1	13	11	2	7	7	0	3	3	0	1	0	1
SALAMANCA	7	7	0	13	10	3	17	16	1	30	30	0	31	31	0	26	26	0
SEGOVIA	4	4	0	11	11	0	12	12	0	15	14	1	4	4	0	13	13	0
SEVILLA	10	7	3	19	15	4	18	14	4	17	15	2	21	14	7	3	0	3
SORIA	17			17			10			4			6			9		
TARRAGONA	19	0	19	18	8	10	5	5	0	0	0	0	6	0	6	8	0	8
TERUEL	14	10	4	12	12	0	14	12	2	18	12	6	6	3	3			
TOLEDO	19	18	1	20	20	0	3	3	0	7	6	1	16	13	3			
VALENCIA	27	15	12	34	19	15	31	20	11	27	14	13	26	10	16			
VALLADOLID	12	8	4	16	13	3	14	14	5	35	34	1	20	15	5	24	23	1
ZAMORA	14	14	0	29	25	4	12	12	0	10	9	1	19	17	2	11	10	1
ZARAGOZA	13	12	1	12	12	0	23	14	9	15	14	1	13	11	2			
CEUTA	NINGUNA																	
MELILLA							1											

se extraen reflejan que en el año 2005 se impulsaron 12 ponencias y en los años 2009 y 2010, una y ninguna respectivamente. Por otra parte en las provincias del interior peninsular también se detecta un evidente descenso en las ponencias realizadas o iniciadas como en Córdoba, que oscila entre las 10 de 2005 y las 2 y 0 de los años 2009 y 2010, o de Palencia de las 25 del año 2005 a las 15 del 2009 y 9 del 2010.

En definitiva si el objetivo de la aprobación de las ponencias consiste en la obtención de datos reales sobre la situación del mercado inmobiliario y en función de éstos se adecuen impuestos como es el caso del IBI, es necesario poner en marcha los mecanismos precisos para que el ciudadano no se vea perjudicado por la aplicación de una ponencia realizada en uno u otro momento, como ocurre en la actualidad. Para ello sería interesante bien realizar las ponencias con mayor periodicidad para que su aplicación se corresponda con la situación del mercado o bien se apliquen porcentajes de corrección para salvar las oscilaciones del valor de los bienes inmuebles.

Se ignora cuál vaya a ser la realidad de esta circunstancia.

Se consideró interesante conocer el tiempo medio de vigencia de las ponencias de valores, ya que, mientras el valor de los inmuebles aumentaba todos los años, la actualización se aplicaba a través de las leyes de presupuestos, pero esa previsión, como se ha visto, no está planteada para la actual coyuntura.

Sobre la periodicidad en la actualización de las ponencias hay que destacar que, de los datos obtenidos de los informes remitidos por las Gerencias Territoriales, resulta significativa la diferencia existente entre las distintas provincias. Así mientras que en Santa Cruz de Tenerife o Cádiz la actualización se lleva acabo con una media de 3 y 5 años respectivamente, en la provincia de Cuenca se realizan las ponencias con una periodicidad media de 22 años. Desde esta Institución se entiende que esta situación merece ser corregida puesto que, tal y como se ha señalado anteriormente, los datos obtenidos en un momento concreto y correspondientes a un período determinado no pueden extender sus efectos por tanto tiempo, dado que en numerosas ocasiones esta información dista considerablemente del valor real que es precisamente el objeto de la aprobación de las ponencias.

Una cuestión recurrente es la relativa a los valores asignados a las VPO por el Catastro. En los formularios para las altas catastrales (902N) no se contiene ningún hueco para especificar si concurre en el inmueble dicha circunstancia. Si el titular no acredita la calificación de protección oficial de la vivienda, el Catastro le asigna un valor sin la limitación de precios con que cuenta. Según la experiencia el valor suele estar muy por encima del precio máximo de venta autorizado.

En la respuesta ofrecida por las Gerencias, en concreto por la de Almería, se indica que el interesado debe recurrir en reposición el valor catastral notificado.

Ponencia de valores.
Periodicidad de actualización (años).
Tiempo medio de realización

Provincia	Años
A CORUÑA	11
ALBACETE	10
ALICANTE	13
ALMERÍA	13
ASTURIAS	9
ÁVILA	17
BADAJOZ	16
BARCELONA	12
BURGOS	13
CÁCERES	17
CÁDIZ	5
CANTABRIA	14
CASTELLÓN	13
CIUDAD REAL	12
CÓRDOBA	8,3
CUENCA	22
GIRONA	17
GRANADA	7
GUADALAJARA	13
HUELVA	18
HUESCA	16
I. BALEARS	8
JAÉN	16
LA RIOJA	13,3
LAS PALMAS	7
LEÓN	15
LLEIDA	No datos
LUGO	13
MADRID	7
MÁLAGA	6
MURCIA	10
OURENSE	17
PALENCIA	9
PONTEVEDRA	14
S. C. TENERIFE	3
SALAMANCA	13
SEGOVIA	13
SEVILLA	7
SORIA	No datos
TARRAGONA	19
TERUEL	15-20
TOLEDO	13
VALENCIA	14
VALLADOLID	11
ZAMORA	13
ZARAGOZA	14
CEUTA	13
MELILLA	10

Esta circunstancia pone de manifiesto lo siguiente:

1) Lo elevado de los valores catastrales en algunas zonas, pues el precio máximo de VPO representa menos del 50 por ciento del valor de mercado fijado para ellas.
2) Se requiere la acreditación mediante certificado de un acto administrativo dictado por otra Administración, lo que podría evitarse fácilmente.
3) No se ha asesorado al ciudadano en el cumplimiento de sus obligaciones, sino que se le exige que recurra.
4) ¿Qué efectos va a tener la rectificación del valor? Cuestión que depende del procedimiento seguido en cada Gerencia, si es el de subsanación de discrepancias desde el día siguiente de la resolución, si por el contrario se sigue el de rectificación de errores desde la fecha de alta del inmueble en el Catastro o desde su modificación.

La cuestión de asignación de valores a los bienes inmuebles tiene que ser fiel reflejo del principio de justicia tributaria basado, según el artículo 31.1 CE, en la capacidad económica. El problema es que este es un concepto dinámico que debe estar presente en la tributación, mientras que la titularidad de un bien inmueble es expresiva de la capacidad económica del contribuyente en el momento de su adquisición, pues en un mercado alcista, como el que ha existido, muchos ciudadanos no podrían volver a adquirir dicho bien inmueble y lo pueden mantener hoy con dificultad. Por ello la Administración debe ser muy cautelosa en las valoraciones.

Una cuestión que podía ayudar a solventar esta circunstancia sería distinguir entre vivienda habitual como único bien inmueble del que es titular el sujeto, del resto de inmuebles. En esta línea se intentó una recomendación, que ha sido rechazada, para que se incluyera en la Ley de Haciendas Locales una bonificación en el IBI para sujetos pasivos, cuyo único bien inmueble en propiedad es la vivienda habitual y sus rentas no superan determinados ingresos anuales, que debería fijar el Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con su política en materia de protección de rentas más bajas, procedentes exclusivamente de pensiones por jubilación, minusvalías o incapacidad. En algunos casos, el incremento experimentado en el IBI en un único ejercicio es superior al 18 por ciento, cuantía que no se aproxima al incremento de las pensiones.

8. FISCALIDAD Y VALOR CATASTRAL

El Catastro, y en concreto el valor catastral asignado a los inmuebles, afecta a todos los ciudadanos, sin embargo éstos no son conscientes de ello hasta el momento en que produce todas sus consecuencias mediante la liquidación de los diferentes tributos.

El sistema fiscal español que tiene su fundamento en el artículo 31 de la Constitución basa la tributación en la capacidad económica de los sujetos a que va dirigido, lo que supone su aptitud para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Se trata de buscar la riqueza allí donde la hay y gravar la misma. En este sentido el valor catastral constituye

una manifestación de la capacidad económica de los contribuyentes, aunque como se ha señalado anteriormente cabría preguntarse hasta qué punto la titularidad de un bien inmueble es representativa de la capacidad económica. La respuesta a esta cuestión no se puede desligar del elemento temporal, pues realmente la tenencia de un bien inmueble, sobre todo en el caso de la vivienda habitual, es reflejo de riqueza en un momento de la vida. Las personas suelen adquirir sus viviendas cuando sus rentas alcanzan un determinado nivel, que generalmente no se mantiene en el tiempo, en otras palabras, se compran su residencia cuando están en activo y la mantienen durante su jubilación.

Como ya se ha apuntado a lo largo de este trabajo, el valor catastral se ha convertido en el referente para diferentes tributos, tanto locales, autonómicos como estatales. A nivel local, el más conocido y fácilmente identificable es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), cuya base imponible coincide exactamente con el valor catastral. Además, entre los impuestos locales, se encuentra también el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Entre los tributos cedidos a las comunidades autónomas el valor catastral tiene su reflejo en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, además del ahora recuperado Impuesto sobre el Patrimonio, y en el ámbito estatal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido; en general, el valor catastral sirve como aplicación directa, constituyéndose en base imponible o bien como valor de referencia para estos impuestos.

Además del uso directo del valor catastral como elemento fiscal de los tributos también se utiliza en los sistemas de comprobación del valor de las declaraciones de los contribuyentes, regulados en el artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, aunque en su redacción original no contemplaba de forma específica el valor catastral como posible valor de referencia, sin embargo, y aun bajo la vigencia de la anterior ley del año 1963, se recogía como método de comprobación la “estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal”. En materia inmobiliaria, el registro fiscal de referencia es el Catastro Inmobiliario.

La actual redacción de este artículo confirió un nuevo sistema de valoración recogido en el artículo 57.1.b) al matizarse que: “Dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro Inmobiliario”.

1. LOS IMPUESTOS LOCALES

En los dos impuestos locales (IBI e IIVTNU o “plusvalía”) coincide el valor catastral con la base imponible. Estos impuestos tienen una gran incidencia en el número de quejas

recibidas en la Institución respecto de la disconformidad en el establecimiento del valor, especialmente en las ponencias posteriores al año 2005, pero sobre todo en las que utilizaron valores tomados como muestras de mercado en los ejercicios 2006 a 2008, momentos de auge de precios, ya que la entrada en vigor de las ponencias demoraba hasta el año posterior la aplicación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Es más, en aquellas poblaciones en las que dicho impuesto se cobra en los dos últimos trimestres del ejercicio puede llegar a transcurrir entre un año y un año y medio desde la comunicación del valor catastral hasta que el contribuyente puede apreciar las consecuencias del mismo.

En el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles lo que se grava es la mera titularidad del inmueble así como determinadas figuras que implican su disfrute, aunque la titularidad sea pública, como en las concesiones administrativas, mientras que en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se grava el supuesto beneficio que se pone de manifiesto por la transmisión del inmueble, ya sea con carácter oneroso o lucrativo. Tanto en uno como en otro supuesto se han realizado algunas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, cuando se han detectado desviaciones del propósito inicial de la norma.

Como ejemplo del primero, se ha investigado la realización de ponencias asignando valores muy superiores a los que el mercado ofrecía en el momento en que los valores entran en vigor o, en algunos casos, se notifica el valor catastral. En todas esas ocasiones se ha señalado que frente al estatismo del valor administrativo, el dinamismo que impone el mercado y el normal juego de oferta y demanda pueden desvirtuar el valor real del inmueble, que es lo que tanto la Constitución española como las normas aplicables al caso (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) pretenden gravar como una manifestación de riqueza. En algunos supuestos los ciudadanos que acudían a la Institución eran pensionistas que cobraban pensiones no contributivas, y que se encontraban en una situación difícil de afrontar, pues su único inmueble en propiedad constituía su domicilio habitual, y el cambio del planeamiento municipal o el incremento de precios experimentado por el mercado había establecido un valor que repercutía de forma inmediata en el IBI, y que les obligaba a destinar hasta cinco mensualidades de pensión a su pago. Esta situación es contraria a la Constitución española que en su artículo 31.1 *in fine* expresa que el sistema tributario tiene que ser justo y se inspira en los principios de “igualdad y progresividad” sin que, en ningún caso, pueda llegar a ser confiscatorio. Además no hay que olvidar que el mismo artículo 31 en su apartado 2 se dispone la asignación equitativa del gasto público.

Estas investigaciones motivaron la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo para la adopción de medidas que permitieran una figura que se ha dado en denominar “IBI social” y que bonificara o exencionara a aquellos propietarios de un único inmueble destinado a vivienda habitual, y cuyas rentas tuvieran un carácter mínimo para cobertura de sus necesidades básicas, como es el caso citado, así como determinados pensionistas y personas afectadas por discapacidades o limitaciones que precisaran, igualmente, de suficientes ingresos para atender sus requerimientos vitales sin menoscabo de su seguridad ni de su dignidad. Esta recomendación ha sido rechazada y su posible adopción pospuesta

para una modificación del sistema de financiación de las haciendas locales que, según la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos está en curso y no es posible interferir en el mismo con medidas extraordinarias.

Por lo que al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana respecta, se realizaron actuaciones de investigación al ponerse de manifiesto que, sobre todo en zonas costeras, en que tras el desarrollo y crecimiento de urbanizaciones los bienes inmuebles experimentaron un gran incremento de valor, se realizaron ponencias que recogían los valores del momento en que los precios de oferta eran más caros, y que con el comienzo de la crisis los propietarios se ven obligados a vender la segunda vivienda; ésta registra una depreciación que impide que se obtenga por ella algún tipo de beneficio en la venta, existiendo muchos casos en los que el precio de venta alcanza sólo al importe pendiente de la hipoteca constituida sobre dicha vivienda, por lo que el propietario vendedor no obtiene beneficio alguno con la venta, sino que le supone una pérdida patrimonial al tener que enajenar por debajo del valor de adquisición. Este fue el caso de un ciudadano que adquirió un apartamento en Torrevieja en el año 2007, tuvo que venderlo en 2009 porque no podía hacer frente a las cuotas hipotecarias y lo hizo por un valor inferior al de compra y, sin embargo, como había entrado en vigor una nueva Ponencia de Valores que ponía de manifiesto la obtención de una plusvalía por el bien inmueble tuvo que contribuir por la misma. En la investigación realizada la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos consideró que la plusvalía se obtenía por el esfuerzo urbanizador de la comunidad, y que por ello, los propietarios, aunque no hubieran gozado de la vivienda ni siquiera dos años, debían pagar según la norma, que exige que se tome como base el valor catastral, aunque éste haya quedado obsoleto por la depreciación, y no exista “plusvalía” alguna para el contribuyente, reconduciendo, nuevamente, cualquier posible modificación a la futura financiación de las haciendas locales. Es muy difícil asimilar que a pesar de haber sufrido una pérdida patrimonial hay que pagar un impuesto por la imputación de una ganancia no conseguida.

Recientemente, además, las tasas referidas a servicios que se prestan a los inmuebles, como las tasas por recogida de residuos sólidos de los municipios, han tomado también como base para el cálculo de la cuota el valor catastral del inmueble, realizando así una interpretación discutible de la tasa como un tributo tendente a resarcir a la Administración del coste que supone el mantenimiento de servicios públicos, ya que el valor catastral no se relaciona con el valor del servicio prestado y, sin embargo, se utiliza para simplificar la gestión del tributo y la recaudación en un momento en que los ayuntamientos se ven especialmente perjudicados por el decremento de la recaudación local debido, nuevamente, a la situación de crisis.

2. LOS IMPUESTOS AUTONÓMICOS

Tanto el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones son tributos cuya gestión está cedida a las comunidades autónomas, por lo que son éstas quienes establecen determinados as-

pectos de la gestión de los mismos. De acuerdo con la normativa de ambos impuestos, su base imponible está constituida por el "valor real" de los bienes y derechos que se liquidan. De acuerdo con la jurisprudencia, el valor real es el más probable por el que se vendería el inmueble entre partes independientes.

No obstante, y considerando que las comprobaciones de valores realizadas durante mucho tiempo han sido objeto de resoluciones tanto en vía económica-administrativa como judicial que han estimado insuficiente, por falta de motivación y de comprobación real, las valoraciones "comprobadas" que realizaban las comunidades autónomas, éstas han hecho uso de la habilitación legal que se mencionaba acerca del artículo 57.1.b) de la LGT, y han dictado instrumentos normativos que recogen unos coeficientes multiplicadores para hallar el valor real tomando como partida el valor catastral, por considerar éste un valor administrativo. Por tanto, en los momentos en que el mercado estaba en alza, no es extraño que se aprobaran coeficientes multiplicadores por dos y tres, y hasta 4,8 del valor catastral. En aquellos momentos los valores no habían sido objeto, en muchos casos, de una ponencia reciente, o, si lo habían sido, y siguiendo la lógica del coeficiente de referencia al mercado, al menos el duplo del valor catastral debiera considerarse el valor de mercado, y, por tanto, un valor próximo al real.

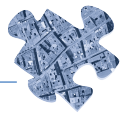
El precepto referido se ha desarrollado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, que aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. En concreto en el artículo 158.1, indicando que la utilización de este medio de valoración "exigirá que la metodología técnica utilizada para el cálculo de los coeficientes multiplicadores, los coeficientes resultantes de dicha metodología y el período de tiempo de validez hayan sido objeto de aprobación y publicación por la Administración tributaria que los vaya a aplicar".

Sin embargo, nuevamente, la depreciación que la crisis ha impuesto ha dado al traste con ese equilibrio, convirtiendo los mecanismos en un sistema de "comprobación" inapropiado, debido a que no se respeta el tan citado valor real, sino una estimación arbitraria que no está justificada.

En otros casos, ya que no todas las comunidades autónomas han acogido de igual manera este precepto, se ha empleado para valorar la acomodación al "valor real" la publicación de normas que consideraran o no como prioritarias las declaraciones de los contribuyentes en materia de inspección, dependiendo de que éstas se adecuaran o no a un coeficiente multiplicador del valor catastral.

3. IMPUESTOS ESTATALES

Por lo que a impuestos estatales respecta, tanto el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre el Valor Añadido pueden verse afectados por el valor catastral.



En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas directamente, ya que se aplica un porcentaje al valor catastral de cada inmueble (excepto la vivienda habitual) para la estimación del rendimiento que el capital inmobiliario del contribuyente genera. El porcentaje depende del año en que se haya realizado la última revisión catastral.

En los casos de los otros dos impuestos, y aunque su repercusión es menor, ya que las sociedades y los sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido pueden utilizar métodos de valoración contable diferentes del valor catastral, es indudable que en una eventual inspección, éste tendrá importancia a la hora de determinar si el citado valor contable se ajusta o no al tan comentado "valor real", por lo que, nuevamente, la existencia de un valor administrativo en un registro de carácter fiscal supone un referente para la Administración tributaria.

4. OTROS USOS NO FISCALES QUE REPERCUTEN EN LOS CIUDADANOS

Sirvan como ejemplo de actuaciones administrativas que no tienen carácter estrictamente fiscal los procedimientos de expropiación forzosa y las valoraciones urbanísticas derivadas de la ejecución del planeamiento urbano. En la primera como una referencia para la fijación del justiprecio, y en la segunda por cuanto afecta a la tasación inmobiliaria en algunos casos, como bienes o derechos que no pueden conservarse o que deben extinguirse o sustituirse.

Por otro lado, cualquier ayuda o subvención administrativa suele venir referenciada a la renta del solicitante. El hecho de que el valor catastral se incorpore tanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como a los impuestos autonómicos y locales influye en la estimación de dicha renta. De modo directo por la composición de su patrimonio y la valoración de los inmuebles mediante la aplicación del valor catastral, corregido y aumentado o no, y de modo indirecto, por cuanto que una base imponible o liquidable determinada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas puede suponer la diferencia entre poder o no solicitar una beca, una subvención o la concesión del beneficio de la justicia gratuita o una ayuda en determinados ámbitos y sectores.

9. NOTIFICACIONES

En materia de notificaciones, la normativa catastral no contiene una regla de carácter general de un modo expreso. Antes bien, se establecen diversas normas sobre las notificaciones de los distintos actos administrativos en el ámbito de los procedimientos de incorporación, en virtud de declaraciones, comunicaciones y solicitudes (art. 17 TRLCI), de la subsanación de discrepancias (art. 18 TRLCI), de la inspección catastral (art. 20 TRLCI), de las ponencias de valores (art. 27.3 TRLCI), de los valores catastrales individuales derivados de una valoración colectiva general o parcial (art. 29.1 y 29.2 TRLCI) y de los derivados de una valoración colectiva simplificada (art. 30.3 TRLCI), llevando a la conclusión de que exis-

te “obligación de notificar todos los actos de gestión catastral de manera independiente a la de los actos de gestión tributaria”.

Tras la modificación operada en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario por la disposición final octava de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, se establecen una serie de reglas para las notificaciones en los procedimientos de incorporación al Catastro, buscando en todo momento la notificación por medios electrónicos y la agrupación en las notificaciones en aras del principio de eficiencia. Todo ello es en estos momentos deseable pues implica un abaratamiento de costes, pero ni la escasa publicidad difundida a la norma, ni el título de la misma han permitido un conocimiento general como sería jurídicamente correcto, pues no afecta a todos. Es más, tal parece que se pretende que la modificación pase desapercibida evitando reacciones contrarias.

Así, el artículo 17 prevé la notificación de los actos a los interesados mediante notificación electrónica, por comparecencia presencial o por notificación personal y directa por medios no electrónicos. También dispone la posibilidad de notificar a un mismo titular varios actos dictados en procedimientos de una misma naturaleza, mediante la agrupación en una o varias notificaciones cuando razones de eficiencia lo aconsejen y resulte técnicamente factible.

En el apartado 2 del mismo artículo se establece la obligación de practicar las notificaciones mediante comparecencia electrónica o mediante la dirección electrónica habilitada, en los términos en que se regule mediante orden del Ministerio de Economía y Hacienda, en los siguientes supuestos:

a) Personas jurídicas.

b) Entidades sin personalidad jurídica que tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

c) Colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

d) Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración Local, organismos públicos, universidades públicas, entidades de derecho público que con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, entidades de derecho público vinculadas a una o varias administraciones públicas o dependientes de la misma y consorcios administrativos.

Los interesados no obligados a la notificación electrónica tienen la facultad de ser notificados mediante la dirección electrónica habilitada, con los requerimientos y efectos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio. En los mismos términos de voluntariedad, la notificación se puede practicar mediante comparecencia electrónica o presencial. El

consentimiento para el uso de medios electrónicos se puede recabar y expresar electrónicamente. La constancia en el sistema informático de la fecha y hora en que se haya producido la puesta a disposición de la notificación y el acceso a la misma acreditará la práctica de esta y se incorporará al expediente.

Mediante comunicación sin acuse de recibo y con carácter previo a la notificación, se informará al interesado sobre el procedimiento que motiva la notificación, la forma de efectuar la comparecencia, ya sea electrónica o presencial, el lugar y plazo para realizarla, que no podrá ser inferior a un mes contado desde el día siguiente a aquel en que se hubiera dictado el acto objeto de notificación, y la clave concertada a efectos de comparecencia electrónica. Para la comparecencia en la sede electrónica del Catastro el interesado se tiene que identificar mediante la clave concertada, proporcionada por la Dirección General del Catastro, o firma electrónica, de conformidad con lo establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, y su normativa de desarrollo. El interesado puede comparecer empleando medios electrónicos propios o a través de los proporcionados gratuitamente en las Gerencias y Subgerencias del Catastro, en los PIC ubicados en las administraciones públicas y en el ayuntamiento del término municipal en que se localicen los inmuebles.

Para la comparecencia presencial, el interesado puede presentarse en la correspondiente Gerencia o Subgerencia del Catastro, así como en el ayuntamiento del término municipal de los inmuebles.

En el caso de que no se practique la notificación según lo indicado, ésta se llevará a cabo de manera personal y directa por medios no electrónicos, según lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En el supuesto de que, como consecuencia de la utilización de distintos medios electrónicos o no electrónicos, se practiquen varias notificaciones, se entenderán producidos todos los efectos jurídicos derivados de la notificación, incluido el inicio del plazo para la interposición de los recursos que procedan, a partir de la primera de las notificaciones correctamente practicada.

Hasta la fecha de cierre de este estudio no se ha tenido conocimiento de quejas en relación con el nuevo sistema de notificaciones, si bien, como ya se ha dicho, no se ha dado la debida publicidad al mismo ni a las razones que justifican su establecimiento.

En el caso de las ponencias de valores, los acuerdos de aprobación de las mismas, dado su carácter de acto administrativo de carácter general, no son notificados a todos los eventuales destinatarios, sino que se ponen en conocimiento de los posibles interesados a través de su publicación edictal en el BOP correspondiente.

El artículo 29.2 TRLCI reproduce el nuevo sistema de notificaciones del artículo 17 para la notificación individual de los valores resultantes de los procedimientos de valoración colectiva a sus titulares. Si bien fija unas normas concretas para la comparecencia electrónica. En el caso de comparecencia electrónica obligatoria, el acto objeto de notificación estará disponible en la Sede Electrónica del Catastro, durante el mes de noviembre del año de aprobación de la correspondiente ponencia de valores. Transcurridos

diez días naturales desde la finalización del plazo de comparecencia electrónica sin que se acceda al contenido del acto, se entenderá que la notificación ha sido rechazada en los términos previstos en el artículo 28.3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Sin embargo, cuando se trata de titulares catastrales no obligados a notificación electrónica, una vez publicado el anuncio del procedimiento de valoración colectiva, se informa al interesado mediante comunicación sin acuse de recibo sobre el procedimiento que motiva la notificación, la forma de efectuar la comparecencia, ya sea electrónica o presencial, el lugar y plazo para realizarla y la clave concertada para comparecer electrónicamente, mediante la cual se tiene que identificar o con firma electrónica. El interesado puede comparecer empleando medios electrónicos propios o a través de los proporcionados gratuitamente en las Gerencias y Subgerencias del Catastro, en los PIC ubicados en las administraciones públicas y en el ayuntamiento del término municipal de los inmuebles. En el supuesto de que el titular catastral no comparezca electrónicamente, puede hacerlo de forma presencial en la correspondiente Gerencia o Subgerencia del Catastro, así como en el ayuntamiento del término municipal en que se localicen los inmuebles.

Si no se logra la comparecencia electrónica o presencial de los titulares catastrales no obligados a notificación electrónica, se procede a la notificación personal y directa en los siguientes términos:

a) Se practicará la notificación, 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.

b) Cuando no sea posible realizar la notificación al interesado o a su representante por causas no imputables a la Administración, y una vez intentado por dos veces, o por una sola si constara como desconocido, se hará así constar en el expediente con expresión de las circunstancias de los intentos de notificación. En estos casos se publicará anuncio en el *Boletín Oficial del Estado,* en el de la comunidad autónoma o en el de la provincia, según el ámbito territorial de competencia del órgano que dictó el acto, en el que se indicará lugar y plazo de exposición pública de la relación de titulares con notificaciones pendientes. Esta relación, en la que constará el procedimiento que motiva la notificación, el órgano responsable de su tramitación y el lugar y plazo en que el destinatario de aquélla deberá comparecer para ser notificado, se expondrá en los lugares destinados al efecto en el ayuntamiento y en la Gerencia del Catastro correspondiente al término municipal en que se ubiquen los inmuebles, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro para su consulta individual. La comparecencia deberá producirse en el plazo de diez días contados desde el siguiente a la publicación del anuncio en el boletín oficial.

c) Cuando transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el párrafo anterior no se hubiera comparecido, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales desde el día siguiente al del vencimiento del plazo señalado para comparecer.

d) Lo dispuesto en materia de notificaciones por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, será de aplicación supletoria a la notificación de valores catastrales por medios no electrónicos prevista en este apartado.

Hasta el presente han sido constantes las quejas de los ciudadanos por la falta de notificación de los actos catastrales y los defectos de la misma, aunque las cuestiones surgidas han quedado obsoletas. Este nuevo panorama hace difícil llegar a una conclusión sobre la idoneidad del sistema, dado el escaso tiempo que lleva vigente; quizá el legislador va mucho más rápido que la sociedad, la tecnología y la economía, ya que ni todos los españoles tienen acceso a Internet por razones de diversa índole, entre las que se encuentran las dificultades de algunas zonas geográficas con menor desarrollo tecnológico, ni están culturalmente preparados o carecen de los recursos necesarios para hacer la inversión que ello conlleva. Es cierto que por parte de las administraciones públicas se está haciendo un esfuerzo y que muchos ayuntamientos ayudan a sus vecinos en el cumplimiento de sus obligaciones mediante la puesta a su disposición de un ordenador, pero esta práctica no tiene ni mucho menos carácter general.

No obstante, es importante resaltar algunos aspectos de las notificaciones a fin de que estas prácticas puedan ser corregidas.

La primera cuestión hace referencia a la ausencia de obligación legal de notificar individualmente los procedimientos de renovación de rústica, pues ha quedado demostrado a lo largo de estas páginas que no es suficiente la publicación de dichos procedimientos, máxime cuando los titulares afectados son personas no residentes en el municipio.

También es fundamental que se modifique el modelo de notificación de la asignación individual de nuevos valores catastrales a los inmuebles tras una ponencia de valores, pues resultan ininteligibles para el ciudadano medio y además no se identifica claramente el acto administrativo que se ha de impugnar, si al derecho del ciudadano conviene.

El último aspecto de las notificaciones que no ha perdido vigencia radica en el necesario control que hay que desplegar cuando se delega esta competencia en otras administraciones. Tal y como sucedió en Jávea (Alicante), en que se delegó en el Ayuntamiento la notificación de los valores individuales resultantes de una nueva ponencia y se hizo a través de una empresa, sin ninguna garantía y sin la posibilidad de comprobar si los ciudadanos, que denunciaron la falta de notificación, tenían razón al no existir constancia de los actos de notificación. Las quejas recibidas alegando la indefensión provocada por falta de notificación fueron muy numerosas.

V. RECOMENDACIONES

Como se ha repetido reiteradamente a lo largo de este estudio el Catastro se ha transformado profundamente, pero este proceso todavía no ha terminado. Los cambios son buenos cuando de ellos se deriva una mejora que, cuando se trata de lo público, debe estar encaminada a la consecución del interés general y al servicio de los ciudadanos. Así por último, tras todo el análisis formulado en el presente informe, se recogen a continuación las recomendaciones, cuya puesta en práctica ayudaría a hacer más fluida y asequible la labor que el Catastro desarrolla en sus relaciones con los ciudadanos. El fundamento y razón de estas recomendaciones se encuentra en las disfunciones detectadas en las investigaciones desarrolladas, tanto en la tramitación de las quejas, como en el estudio de las respuestas emitidas por las Gerencias a los cuestionarios y en las visitas realizadas. Las recomendaciones están dirigidas a la Dirección General del Catastro y a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, como superior jerárquico, pues la aceptación de muchas de ellas depende directamente de su decisión, y otras que necesitan modificaciones de carácter normativo, cuya idoneidad también tiene que ser valorada por la Dirección General. Así consideramos que están entrelazadas sin poder separarlas pues la respuesta que reciban, en muchas ocasiones, quedaría incompleta.

RECOMENDACIONES GENERALES

a) Es preciso emprender una labor divulgativa del servicio que el Catastro presta o puede prestar a los ciudadanos, además de adoptar una política reforzada de información ciudadana, al igual que la seguida por otros órganos administrativos, ayudando a conocer a los ciudadanos las actuaciones que se siguen por el Catastro que puedan ser de su interés por afectar a sus derechos.

b) El amplio proyecto iniciado por el Catastro y la multitud de funciones y competencias adquiridas no son coherentes con los recursos de los que dispone, por lo que debería reflexionar sobre la oportunidad de ralentizar su transformación e ir desarrollando dicho proyecto de forma más pausada y, sobre todo, con el debido respeto a los principios y garantías que la Constitución impone a la Administración Pública. En caso contrario no estaría legitimada su labor. En momentos de escasez no se trata de hacer lo mismo rebajando la calidad del resultado al contar con menos recursos, sino de prescindir de lo innecesario y seguir más despacio sin renunciar al objetivo.

c) Por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 9.3 CE, se recomienda que las modificaciones legislativas, que tengan como finalidad algún cambio en la normativa catastral, se adopten en el seno de un texto legal que tenga relación con la materia, pues la práctica seguida de aprovechar cualquier ley para introducir las mismas dificulta su conocimiento por parte de sus destinatarios, además de constituir un ejemplo de deficiente técnica legislativa.

RECOMENDACIONES SOBRE PERSONAL

a) Dadas las competencias asumidas por el Catastro, los medios personales con que cuenta son insuficientes para abordar la labor emprendida, por lo que se recomienda que en lugar de continuar amortizando las plazas vacantes se valoren las necesidades de las Gerencias y Subgerencias en las futuras convocatorias.

b) Las enfermedades de larga duración, así como las bajas por maternidad y paternidad deben ser sustituidas; ello no supone un coste adicional para la Administración Pública. Es imposible que una plantilla ya de por sí ajustada pueda hacer frente al trabajo de los ausentes, en caso contrario se estaría poniendo en evidencia la contingencia de ese personal. Esta situación adquiere mayor importancia cuando se trata de personal cualificado cuya ausencia puede hacer que se resienta el trabajo de la Gerencia.

c) También sería conveniente que se estableciesen incentivos para que los destinos que no son solicitados tuvieran algún atractivo para los funcionarios.

d) Un problema constantemente denunciado por las Gerencias es el relativo a la falta de permanencia del personal de nuevo ingreso en los destinos asignados, por lo que, en aras de amortizar la inversión en formación realizada por las mismas, sería conveniente establecer un tiempo de permanencia obligatoria, lo que beneficiaría a la Gerencia y al funcionario en su adaptación tras la formación recibida para el puesto de trabajo concreto que debe ocupar.

e) La variedad y cantidad de cursos que se ofrecen para la formación del personal de la Gerencia es impresionante. Sin embargo, la participación en los mismos es desigual, por lo que se recomienda que se incentive la participación en los mismos, sobre todo

en lo que se refiere a los cursos específicos que incumben al cometido de cada funcionario y los de atención al ciudadano cuyo servicio se presta por todo el personal de las oficinas, así como los encaminados a la materia procedimental y el respeto de las garantías.

f) Habría que arbitrar algún sistema para que el personal con menor salario pueda participar en los cursos presenciales, evitando así la discriminación que la situación actual genera.

RECOMENDACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS

a) A la vista de la experiencia sobre el servicio de atención telefónica es importante que en cada oficina del Catastro, aunque no sea con carácter exclusivo, haya un funcionario que se dedique a la atención telefónica del público.

b) Que se establezca en todas las Gerencias y Subgerencias un servicio de registro general separado de los puntos de atención al público, reduciendo al mínimo el tiempo de espera de las personas que sólo desean presentar un escrito.

c) Que el personal que presta el servicio de atención al público e información cuente con el conocimiento suficiente sobre la existencia de los convenios suscritos, para poder trasladar esa información a los ciudadanos, cuando se ven afectados por ella, sobre todo a aquellos que instan cualquier tipo de actuación del Catastro que se vaya a desarrollar en el marco de dicho convenio. Esta información suministrada de forma correcta evitaría confusiones, duplicidades y dilaciones innecesarias, además, supondría el adecuado asesoramiento de los ciudadanos que tienen derecho a saber qué órgano va a tramitar su expediente.

d) Que se revise la situación de los PIC a fin de comprobar si está cubierto debidamente todo el territorio que atañe a cada Gerencia con el fin de que todos los ciudadanos, sea cual sea su lugar de residencia, obtengan las mismas comodidades en el momento de realizar las gestiones administrativas.

e) Dada la cantidad de sujetos que tienen acceso a los datos considerados protegidos, se recomienda el establecimiento de los filtros y cautelas necesarios para que el derecho reconocido en el artículo 18 CE sea absolutamente respetado y se cumplan los requisitos que se exige, para la disposición de datos en general y, en particular, cuando se trata de algún organismo público, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

   Esta preocupación por la protección de datos personales se acrecienta cuando los servicios son prestados a través de empresas privadas en cuyos convenios se deben introducir las cláusulas más restrictivas posibles, pues los ciudadanos no desean que sus datos sean cedidos y lo que han hecho saber en alguna ocasión a esta Institución.

f) Se recomienda la adopción de forma inmediata de las medidas precisas en la Sede Electrónica del Catastro, para que no se pueda acceder a través de la misma a actos administrativos que aún no han sido adoptados, ni notificados a las personas interesadas en el procedimiento. Este problema no es sólo una cuestión de las aplicaciones informáticas, sino que afecta a los derechos y garantías de los ciudadanos, por lo que debería haberse corregido nada más detectarse y no esperar a los nuevos programas.

   Los avances tecnológicos han supuesto que el Catastro pueda ser más eficaz y eficiente, pero el fin no justifica los medios. Así, los procedimientos son requisito de validez de los actos y los actos al margen de los mismos son nulos de pleno derecho. Por ello, son absolutamente imprescindibles esas medidas a fin de respetar los principios de los artículos 103 y 105 CE, junto con todo el ordenamiento jurídico aplicable, ya que lo contrario legitima la vía de hecho como proceder administrativo.

g) La justificación existente para autorizar la destrucción de documentación y el contenido de los archivos, se encuentra en la posibilidad de guardar la documentación pública, sobre todo la de carácter probatorio, en otro tipo de soportes. Dado que los archivos del Catastro se encuentran digitalizados “en su mayoría”, se recomienda la aprobación de un plan de digitalización de toda la documentación catastral. Mientras esta digitalización no se produzca, no debe procederse a la destrucción de la misma, o como mínimo deban adoptarse las cautelas necesarias para la conservación de la documentación de carácter probatorio, teniendo en cuenta que las acciones civiles tienen un período de prescripción amplio, sobre todo las referidas a la herencia.

   Esta cuestión adquiere mayor importancia en los casos en que no se ha guardado la numeración del catastro anterior de los polígonos y parcelas, porque sin los antecedentes es mucho más difícil reconstruir el tracto de la titularidad.

h) En línea con lo anterior y con la finalidad añadida de que los certificados catastrales respondan a la función encomendada al Catastro, debería constar en los mismos el título mediante el cual se adquirió la condición de titular catastral. Bastaría con la indicación del documento público o privado, su referencia o si ha sido por asignación con alguna indicación del origen de la misma. Esto se lograría tomando nota de este hecho en la ficha catastral del inmueble, ya que cuando se ha solicitado desde esta Institución ese dato en muchas ocasiones no se ha podido responder al mismo. Con ello, en el certificado se adoptarían las garantías suficientes para que su uso no pudiera desvirtuar el fin de la inclusión de las fincas en el Catastro, puesto que para dar fe de los títulos y de las cargas está el Registro de la Propiedad.

i) Que, en lugar de abordar constantes modificaciones normativas, se dé cumplimiento a las ya existentes, como en materia de coordinación sucede con el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, de coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, de tal suerte que una finca inscrita en el Registro de la Propiedad y en el Catastro Topográfico Parcelario implique la conformidad con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral.

RECOMENDACIONES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CATASTRALES

a) La primera recomendación hace referencia a que los actos y resoluciones del Catastro se adopten en el seno de un procedimiento administrativo con todas las garantías, y a que cuando se tomen decisiones de carácter técnico respecto a la herramienta a utilizar por el Catastro, se comprenda que se trata sólo de una herramienta al servicio de dichos procedimientos, así que la persona encargada del desarrollo del soporte técnico, esté debidamente asesorada por quien comprenda la magnitud de las consecuencias jurídicas.

b) La mayoría de los procedimientos de incorporación, cuando se efectúan mediante comunicaciones o en el cumplimiento de convenios de colaboración, se realizan por medios telemáticos, sin control directo por parte de los funcionarios del Catastro, ya que se producen mediante volcado de ficheros electrónicos, por lo que se recomienda el establecimiento de algún tipo de procedimiento de verificación por parte del Catastro, o, de no ser posible, que se regule la responsabilidad que a cada sujeto interviniente en el procedimiento de incorporación le corresponde. En este punto habría que plantearse si es el momento adecuado para que los datos catastrales, a través de la exigencia de aportación de la certificación catastral, adquieran la importancia que se les ha concedido. Para que la presunción de veracidad que se otorga a los mismos esté respaldada por ellos, habría que ser más diligente en la comprobación de lo que se inscribe, ya que las disfunciones detectadas son una merma de garantías para el ciudadano.

   El hecho de que la Dirección General del Catastro no reconozca la realidad no implica que no suceda, y lo que debería hacerse, en los casos como el denunciado en la Gerencia Territorial del Catastro de Las Palmas, es corregir el error cometido y no permitir que sus efectos permanezcan en el tiempo.

c) Las dilaciones en los procedimientos son comunes en todas las Gerencias, por lo que se han de adoptar las medidas suficientes para acortar los tiempos intentando ajustarlos a la norma. En este aspecto el ciudadano no ve reciprocidad entre las obligaciones que pesan sobre él y la respuesta de la Administración, máxime cuando existen directrices de la Dirección General del Catastro para comenzar a incoar procedimientos sancionadores.

   El uso del silencio administrativo como técnica de actuación en los procedimientos sometidos ante las diferentes Gerencias no puede ser nunca utilizado como facultad por la Administración, sino como una excepción a su obligación legal de resolver, cuestión que se sigue presentando con excesiva frecuencia en las quejas recibidas. Así, se recuerda a las Gerencias y Subgerencias que, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, tienen la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos.

d) En el caso de titularidades pro indiviso, al margen de las normas que se rigen para poder individualizar los bienes inmuebles en el Catastro, como regla general se recomienda la inclusión en el Padrón de todos los cotitulares, a fin de que se puedan realizar liquidaciones individuales de IBI evitando que la apariencia exterior sea el que una única persona es la titular de todo el inmueble.

e) Se debe observar especial cuidado en la incorporación de bienes inmuebles a favor de quien no tiene título para ello, al objeto de que la práctica seguida por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos), de no corregir el error cometido por el Catastro en la asignación de la titularidad catastral de bienes que no le pertenecían no se haga de forma extendida, pues se obliga a sus legítimos dueños a instar un procedimiento administrativo o incluso judicial, incurrir en gastos y molestias, amén de soportar la carga de probar la destrucción de la presunción de veracidad con que cuentan los datos catastrales.

f) Según dispone el artículo 12.3 TRLCI, coincidiendo con el artículo 103.3 LGT, los actos que resulten de los procedimientos de incorporación al Catastro deben ser motivados, con referencia a los hechos y fundamentos de derecho correspondientes. A pesar de este pronunciamiento, lo cierto es que numerosas quejas versan sobre la ininteligibilidad de los actos del Catastro, que deberían ser más claros para que la motivación fuese real.

   En materia de motivación de los actos no sólo hay que recomendar que se cumpla la norma en los procedimientos de incorporación, sino que resulta fundamental que los actos de valoración sean motivados, de forma que sean comprensibles para los destinatarios, pues lo contrario causa indefensión a los ciudadanos, ya que difícilmente van a poder rebatir los argumentos dados por la Administración si estos no están claros. La aplicación aritmética de una fórmula no es una explicación de la misma sino que habrá que indicar los conceptos que la componen, de forma que queden justificadas las decisiones adoptadas; la ausencia de motivación puede causar indefensión en el sentido sentado por la doctrina jurisprudencial. Esta recomendación, fundamentalmente, tiene importancia en los actos de notificación de la valoración individual.

g) El procedimiento de subsanación de discrepancias merece mención separada en cuanto a las recomendaciones que se van a efectuar sobre el mismo. Ello no quiere decir que no deba participar de las mejoras que se puedan introducir en el resto de procedimientos. Así, se recomienda:

   La modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en los siguientes extremos:

   1) Que el inicio del procedimiento pueda ser también a instancia de parte, lo que obligaría a la Administración a resolver razonando todas las alegaciones aportadas por los ciudadanos. Subsidiariamente, que se motiven individualmente las causas por las que se entiende que los hechos alegados por los interesados no desvirtúan la veracidad de los datos catastrales, cuando no se acuerda el ini-

cio del procedimiento. En este punto conviene ser especialmente diligentes en la comprobación de las mismas, pues la experiencia demuestra que tras la intervención de esta Institución muchos procedimientos de subsanación de discrepancias se solucionan.

2) Con el fin de agilizar la tramitación del procedimiento y optimizar el tiempo, los requerimientos de aportación de documentación precisos para su tramitación se deberían hacer al interesado desde el momento en que se insta el mismo, sin esperar al acuerdo de inicio, pues ello conlleva un retraso evitable.

3) Cuando la Administración, en aras de simplificar los trámites, solicita a los ciudadanos que instan la rectificación de las lindes de sus fincas que aporten el consentimiento de los titulares catastrales colindantes, se debe indicar en ese requerimiento el carácter voluntario de dicha aportación y la finalidad de la misma, que no es otra que facilitar la tramitación, por lo que, para el cumplimiento del fin, se deberían incluir los nombres y direcciones de los titulares colindantes cuyo consentimiento se solicita, ya que se trata de suplir el principio de audiencia a través de la actuación de los particulares.

4) Modificación de la eficacia de las resoluciones del procedimiento de subsanación de discrepancias, al momento en que se introdujeron los datos erróneamente en la base de datos catastral, o, al menos, que se reconozca el carácter retroactivo de las mismas al momento en que se presenta la instancia por el interesado.

5) Con carácter subsidiario, que se dicte una circular clarificando las diferencias entre el procedimiento de subsanación de discrepancias y el de rectificación de errores materiales, regulado en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el entendimiento de que cualquier modificación relativa al valor, salvo raras excepciones, será siempre responsabilidad de la Administración, pues los ciudadanos no calculan el valor catastral de sus inmuebles.

6) La nueva regulación del procedimiento de subsanación de discrepancias todavía es más permisiva en los tiempos de tramitación que la anterior, ya que si el procedimiento no se ha resuelto a los seis meses desde el acuerdo de inicio procede su caducidad, pero la Administración puede en cualquier momento de oficio iniciar el mismo lo que equivale a que no tiene que contraerse a un tiempo de tramitación.

h) Que se vuelquen los esfuerzos de la inspección en la investigación de las fincas actualmente sin titular, pues ello significa que no tributan, y en caso contrario, pertenecen a la Hacienda Pública, obligada a defender el interés general.

i) Aunque la renovación del Catastro rústico está prácticamente terminada, convendría aprender del pasado para que no vuelva a repetirse el problema, y en aquellos lugares donde se esté todavía desarrollando, se deben guardar las referencias existentes del parcelario anterior, así como no variar en un futuro las que actualmente constan.

Cualquier modificación de lindes y cabidas adoptada por la Administración se ha de llevar a cabo con todas las garantías del artículo 18.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Además deberían notificarse individualmente los actos de renovación, al menos a los ciudadanos afectados no residentes en el municipio, a fin de tener constancia de que el procedimiento es conocido.

j) Entre los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución está el derecho a un sistema tributario justo, basado en el principio de contribución en relación con la capacidad económica de cada uno que, además, tiene que ser actual, es decir, tiene que existir capacidad de pago. La asignación del valor catastral a los bienes inmuebles implica el reconocimiento de la capacidad económica a sus titulares, y los ciudadanos sólo pueden oponerse al mismo mediante recurso, acompañado de medios técnicos y dictámenes periciales, con el coste que ello supone.

   A continuación, se señalan los aspectos del procedimiento de valoración catastral que se apartan de dichos principios, que deberían hacer reflexionar sobre su modificación o, al menos, introducir los cambios suficientes que aproximen el concepto de valor catastral, con la aplicación fundamentalmente fiscal que va a tener, al sistema tributario justo.

   1) Los criterios para su cálculo son genéricos y se establecen de manera unitaria para todo el territorio nacional, con independencia de las singularidades de comunidades, regiones o municipios que pueden no encajar en la tendencia general del mercado, provocando evidentes desigualdades de facto alejadas de la realidad, por lo que se recomienda que se definan en la base conceptos diversos.

   2) El controvertido concepto de “valor de mercado” como un reflejo de la realidad socioeconómica es un dato variable y dinámico, que no casa bien con los conceptos y estatismos de los procedimientos administrativos que, como hemos podido comprobar, tienen vocación de permanencia, ya que se mantienen durante diez años unos valores que pueden haber sido alterados en la toma de muestras del mercado, por circunstancias especulativas o coyunturales que no cumplen con la pretensión de que se tribute por la riqueza que cada contribuyente tenga disponible, o por las expectativas razonables de alcanzarla.

   3) Mientras se mantenga el valor de mercado como referente fundamental del valor catastral, las poblaciones donde no existe dinámica de mercado no deberían ser objeto de nuevas valoraciones, ya que han visto actualizado el valor de los inmuebles por aplicación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

   4) El límite del 50 por ciento del valor de mercado medio en la zona produce un resultado injusto y debería ser una limitación individual para cada inmueble.

   5) La titularidad de un inmueble es una expresión de la capacidad económica del sujeto pasivo en un momento de su vida, lo que no indica que vaya a tener siempre la misma y ni mucho menos la capacidad de pago que la valoración supone en

cada tributo. Una circunstancia frecuente es la adquisición de la vivienda habitual siendo trabajador activo y mantenerla tras la jubilación. Por ello, hay que insistir en la recomendación rechazada del establecimiento de alguna bonificación en el IBI, para titulares catastrales de un único bien inmueble como residencia habitual, perceptores de pensiones.

6) Para que los criterios que contienen las ponencias de valores sean legítimos, han de estar fundamentados en un conocimiento profundo de la realidad, para lo cual es conveniente la realización de inspecciones o valoraciones directas por los técnicos, además, la toma de muestras de mercado ha de ser en número suficientemente representativo para que sea una verdadera prospección del mismo.

7) La actual situación del mercado inmobiliario, cuyo único movimiento es a la baja, ocasiona el alejamiento del valor catastral al valor del mercado, por lo que debería aprobarse por Ley de Presupuestos Generales coeficientes reductores que permitan la disminución de los valores revisados durante los años alcistas, y así adecuar los valores al mercado o, al menos, no superar los límites fijados en la norma.

8) La aplicación de valores de mercado a las viviendas de protección oficial, cuyo precio máximo de venta se encuentra administrativamente limitado, motiva un número considerable de quejas, por lo que se recomienda la modificación del modelo 902N, estableciendo un hueco para señalar esta circunstancia e indicando la documentación acreditativa de la calificación que se deba aportar, además de la posibilidad de que fuera suficiente la declaración de la existencia de la calificación y fuera el propio Catastro quien comprobara su veracidad.

VI. ANEXOS

ANEXO 1. LISTA DE GERENCIAS VISITADAS

Se han visitado las Gerencias del Catastro que se relacionan a continuación, ordenadas por fechas.

Ávila (Castilla y León), el 21 de diciembre de 2009.
Badajoz (Extremadura), el 23 de febrero de 2010.
Huesca (Aragón), el 16 de marzo de 2010.
Teruel (Aragón), el 17 de marzo de 2010.
Alicante (Comunitat Valenciana), el 12 de abril de 2010.
Castellón (Comunitat Valenciana), el 13 de abril de 2010.
Valencia (Comunitat Valenciana), el 14 de abril de 2010.
Guadalajara (Castilla-La Mancha), el 18 de mayo de 2010.
Toledo (Castilla-La Mancha), el 19 de mayo de 2010.
Palma de Mallorca (Illes Balears), el 14 de julio de 2010.
A Coruña (Galicia), el 19 de octubre de 2010.
Pontevedra (Galicia), el 20 de octubre de 2010.
Santa Cruz de Tenerife (Canarias), el 16 de noviembre de 2010.
Las Palmas de Gran Canaria (Canarias), el 17 de noviembre de 2010.
Córdoba (Andalucía), el 30 de noviembre de 2010.
Málaga (Andalucía), el 1 de diciembre de 2010.
Cádiz (Andalucía), el 2 de diciembre de 2010.
Lleida (Cataluña), el 17 de mayo de 2011.
Tarragona (Cataluña), el 18 de mayo de 2011.
Girona (Cataluña), el 19 de mayo de 2011.
Ceuta (Ciudad Autónoma de Ceuta), el 18 de julio de 2011.
Almería (Andalucía), el 28 de julio de 2011.

ANEXO 2. CUESTIONARIO

CUESTIONARIO CATASTRO

I. Con respecto a la organización de la Oficina

a. Horario de atención al público.

b. Número de personas que prestan este servicio.

c. Con respecto al Servicio de atención telefónica:

   i. ¿Cuánto personal tiene asignado?

   ii. ¿Qué gestiones se realizan en la línea de atención telefónica?

Año	Solicitudes	Certificaciones
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		

d. Con respecto a las solicitudes de certificación de datos catastrales:

   i. ¿Cuántas solicitudes se han recibido en cada uno de los ejercicios 2005 a 2009?

   ii. ¿Cuántas certificaciones se han emitido en los mismos períodos de tiempo?

e. ¿Qué tipo de información se ofrece por escrito a los ciudadanos?

   i. ¿Disponen de folletos informativos?

   ii. ¿Ofrecen la Carta de Servicios?

f. ¿Qué tipo de formularios ofrecen a los ciudadanos?

g. ¿Cuántas reclamaciones han recibido en relación con la atención prestada al ciudadano en el período 2005-2009?

   i. De ellas, ¿cuántas lo han sido del servicio de atención presencial y cuántas del de atención telefónica?

   ii. ¿Cuántas han tenido por objeto la atención o el comportamiento del personal?

II. Con respecto a los medios humanos

a. Número de personal asignado a la Gerencia

   i. De ellos, ¿cuántos son técnicos?

      1. ¿Cuántos peritos y en qué materias?

   ii. De ellos, ¿cuántos son personal administrativo?

   iii. De ellos, ¿cuántos son personal con tareas de jefatura o directivas?

b. Distribución del personal en jefaturas o áreas.

c. Cobertura de plazas y solicitudes de ampliación del número o las funciones de la Gerencia y en qué áreas.

d. Estimaciones de personal para atender las necesidades de la Gerencia.

e. Externalización de funciones por carencia de personal en la Gerencia.

III. Con respecto a las competencias que ejerce la Gerencia

a. ¿Cuántos convenios tiene la Dirección General del Catastro con organismos y entes locales de su provincia?

b. ¿Cuáles han sido los problemas que ha detectado esa Gerencia que tengan su origen en la gestión compartida con los ayuntamientos?

c. ¿Y en relación con otros organismos?

d. ¿Cuáles son los canales de información y los métodos que se emplean para la verificación de la información que se incorpora a través de los convenios?

   i. Cuando se plantea una reclamación y la información se ha obtenido a través de los entes y organismos objeto de dichos convenios, ¿qué medios y métodos se utilizan para la verificación de la información?

e. ¿Se ha denunciado algún convenio en el período 2005-2009?

   i. ¿Cuáles eran los órganos o entes de dicho/s convenio/s?

f. ¿Cuántos puntos de información catastral existen en la provincia y cuáles son?

g. ¿Cuántas ponencias se han realizado o iniciado a petición de los ayuntamientos de la provincia en el período 2005-2009?

Año	Municipio	Ponencia
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		

IV. Con respecto al funcionamiento de los servicios de las bases de datos catastrales y a la información

a. ¿Cuál ha sido el número de reclamaciones presentadas en los ejercicios 2005 a 2009?, ¿cuántas han sido resueltas y cuántas estimadas?

Año	N.º reclamaciones	N.º resoluciones	Pendientes
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

i. De éstas, ¿cuántas corresponden a procedimientos de subsanación de discrepancias iniciados y estimados?

ii. De éstas, ¿cuántas aluden a conflictos en la titularidad y cuántas han sido estimadas?

1. De las estimadas, ¿cuántas lo han sido en el mismo ejercicio en que se presentaron?

iii. ¿Cuántas a discrepancias en los metros y/o en los linderos y cuántas han sido estimadas?

1. De las estimadas, ¿cuántas lo han sido en el mismo ejercicio en que se presentaron?

iv. ¿Cuántas por discrepancias con la valoración asignada y cuántas han sido estimadas?

1. De las estimadas, ¿cuántas lo han sido en el mismo ejercicio en que se presentaron?

v. ¿Cuántas quedan pendientes de subsanar y a qué ejercicios corresponden?

b. ¿Cuál es el tiempo medio real de actualización de las ponencias en la provincia?

c. ¿Cuántos municipios han sido revisados entre los años 2005 y 2009?

Año	N.º de municipios
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	

d. ¿Cuántas ponencias han entrado en vigor en ese período?

e. ¿Cuántas están en fase de estudio o aprobación?

f. ¿Cuántos recursos se han presentado contra las ponencias aprobadas entre los años 2005-2009?

Año	Ponencia	Recursos	Resultado
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

g. Los procedimientos iniciados en los años 2008 y 2009 ¿han recogido una deflación del valor de los inmuebles con respecto a las ponencias aprobadas en la misma zona entre los ejercicios 2005 y 2007?

h. ¿Se han recibido reclamaciones referidas a la diferencia de valores aplicada por las diferentes Administraciones, en especial, los valores catastrales y los valores

que aplican las Direcciones de Tributos u Órgano equivalente en la Comunidad Autónoma.

i. ¿De qué medios materiales y humanos disponen para la obtención de los módulos de las ponencias y el precio de mercado?

j. ¿Cuántos contratos existen en vigor con empresas que realicen estas labores?

Año de suscripción	Empresa	Objeto de cesión	Vigencia
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

k. ¿De qué manera se pueden verificar los datos que aportan estas empresas?

i. ¿Qué régimen de responsabilidad se les exige?

ii. ¿Se ha iniciado algún expediente de responsabilidad por errores u omisiones en relación con dichas empresas?

1. ¿Cuántos?

2. ¿Con qué resultado?

V. Con respecto a los procedimientos para la incorporación de datos a la Base de Datos Gráfica

a. ¿De qué medios disponen para la obtención de datos e incorporación de ortofotografía?

i. ¿Con qué organismos colaboran para la verificación?

b. ¿De qué medios disponen para la obtención de datos e incorporación de cartografía?

i. ¿Con qué organismos colaboran para la verificación?

ii. La sincronización con otras bases de datos del Estado, ¿en cuánto tiempo se ha producido en el período 2005-2009?

Año	SIGPAC	Instituto Geográfico Nacional	Resto de organismos
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

VI. Con respecto a la utilización de datos especialmente protegidos

a. ¿Cuál es el procedimiento de incorporación de los datos referentes a la titularidad, sus modificaciones, altas y bajas?

b. ¿Cuántas personas y en qué horarios están asignadas a esta labor?

c. ¿Qué procedimientos de verificación e investigación de la titularidad se realizan?

i. ¿Qué medios se utilizan?

1. Humanos.

2. Materiales.

ii. ¿Cuántas titularidades están, actualmente, en investigación?

Año de interposición	N.º de titularidades en investigación	Año de resolución	Por denuncias interesado	De oficio
2005				
2006				
2007				
2008				
2009				

iii. ¿Se han dejado en suspenso titularidades cuando existe conflicto particular sobre la titularidad?

d. ¿Cuántos procedimientos se han modificado con retroacción de la fecha de efectos en el período 2005-2009?

VII. Otras

a. ¿Se ha considerado la posibilidad de incorporar una modificación legislativa que permita la introducción de un coeficiente de apreciación o depreciación del mercado inmobiliario en las ponencias?

ANEXO 3. LISTADO DE QUEJAS

Se han tomado como fuente de este estudio las quejas de los ciudadanos relativas al funcionamiento del Catastro desde el año 2005. Las conclusiones deducidas de las mismas se encuentran a lo largo del texto, sin que se pueda apuntar, salvo en alguna ocasión concreta, los casos individualmente.

1. **Protección de datos personales:** 08015889; 09004986; 10027328.

2. **Acceso a la información:** 06002247; 06044910; 07022643; 07028158; 08006322; 08010217; 08013717; 08014168; 09000719; 09012204; 09021709; 09021919; 09022129; 10002395; 10002462; 10018902; 11008363; 11009999.

3. **Procedimiento de declaraciones:** 05031870; 06000817; 06008361; 06033124; 06036844; 07006101; 07006354; 07036124; 09012238; 09019364; 10027382; 11007482.

4. **Procedimiento de comunicaciones:** 06002313; 06029542; 06037298; 06048927; 07011753; 07021868; 07022643; 07032970; 07035177; 07036119; 08000607; 08008670; 08011710; 08013049; 10003283; 10003341.

5. **Procedimiento de inscripciones:** 05017633; 05018987; 05027290; 05039053; 06002866; 06006834; 06047312; 07008262; 07008921; 07021563; 07024251; 07026014; 07030739; 07031948; 07034978; 07035620; 08000649; 08001521; 08008547; 08009100; 08017916; 08022802; 09002058; 09002333; 09002896; 09003401; 09008025; 09010406; 09015084; 09016086; 09017961; 09020613; 09020768; 09020883; 09021843; 09022692; 10001017; 10001730; 10002355; 10003165; 10003349; 10004326; 10007900; 10008106; 10008107; 10008108; 10008109; 10010146; 10010220; 10010415; 10010973; 10014201; 10016015; 10018045; 10019459; 10026212; 10027821; 10028139; 10029238; 10029303; 10032650; 10032846; 10034157; 11006544; 11008247; 11009459; 11012554; 11015437.

6. **Procedimiento de solicitudes:** 06002247; 06009386; 06011037; 06019754; 06025425: 06030503; 06036209; 06040212; 06040704; 06041337; 06044159; 06050301; 07006271; 07006638; 07008162; 07008257; 07011421; 07012544; 07013434; 07014075; 07014192; 07014537; 07015491; 07017970; 07018800; 07019180; 07019436; 07021617; 07022801; 07022814; 07026848; 07026850; 07035437; 07035637; 07036432; 08000249; 08000316; 08002431; 08002815; 08003848; 08004350; 08004987; 08005603; 08005742; 08005750; 08005753; 08006160; 08009004; 08009723; 08009905; 08009973; 08010255; 08012944; 08013472; 08014275; 08014281; 08014302; 08014307; 08014358; 08014457; 08014941; 08014999; 08017585; 08023033; 08023041; 09000006; 09000851; 09001271; 09002056; 09002334; 09003530; 09004633; 09005155; 09005406; 09006375; 09007492; 09007640; 09014077; 09016484; 09014116; 0901746; 09017199; 09018467; 09020279; 09020761; 09021416; 09021531; 09022384; 10000770; 10006736; 10007072; 10007563; 10007961; 10011732; 10012094; 10019829; 10027333; 10033777; 11008220; 11009459; 11014977; 01015718; 11015874; 11015883; 11016314.

7. **Conflictos de titularidad:** Q0502345; 05016951; 05026876; 05027290; 05031008; 05031870; 05034375; 06002304; 06004095; 06006813; 06007416; 06008361; 06011612; 06012206; 06013060; 06018166; 06018254; 06024111; 06029542; 06031885; 06032143; 06032300; 06034403; 06035324; 06037566; 06042496; 06048971; 06050303; 06050900; 07000617; 07001896; 07003427; 07003790; 07004147; 07004558; 07005653; 07006079; 07006146; 07006979; 07007627; 07004628; 07007629; 07007630; 07007631; 07008026; 07008376; 07008377; 07008378; 07008379; 07008382; 07008481; 07011963; 07012014; 07012252: 07012401; 07012406; 07012408; 07012475; 07012485; 07012507;

07012519; 07012539; 07012541; 07012617; 07012625; 07014590; 07014591; 07014593; 07014624; 07014628; 07014633; 07014720; 07015636; 07016159; 07024251; 07024278; 07025392; 07026014; 07028796; 08000415; 08000649; 08000869; 08000997; 08002654; 08003106; 08004304; 08004479; 08004984; 08004987; 08006171; 08006173; 08006322; 08006487; 08006693; 08008365; 08008978; 08009528; 08009723; 08010217; 08010437; 08010989; 08011814; 08013827; 08014199; 08014826; 08015926; 08017435; 08017589; 08017916; 08019152; 08021306; 08022927; 08024064; 09000246; 09002006; 09003975; 09006006; 09010406; 09011173; 09012645; 09013488; 09014764; 09015831; 09016086; 09016907; 09014633; 09014646; 09017765; 09020189; 09020539; 09020627; 10000517; 10000530; 10000934; 10001730; 10001835; 10002798; 10002836; 10003002; 10003165; 10003341; 10004230; 10004231; 10004263; 10004880; 10005520; 10005534; 10005535; 10005536; 10005799; 10006316; 10007900; 10008099; 10008100; 10008102; 10008103; 10008104; 10010109; 10010146; 10010723; 10014518; 10017729; 10018045; 10018163; 10018386; 10018471; 10022478; 10024017; 10026778; 10027328; 10027836; 10028139; 10029238; 10029259; 10029261; 10029901; 10029906; 10029908; 10029911; 10029916; 10029918; 10029919; 10029922; 10029926; 10029929; 10029932; 10029936; 10029940; 10029942; 10029945; 10029947; 10029951; 10029953; 10029955; 10029956; 10029957; 10029960; 10029961; 10029962; 10029963; 10032116; 10033015; 10034013; 10034878; 11001959; 11006244; 11006544; 11006867; 11008220; 11008363; 11009956; 11009999; 11011194; 11013598; 11013785; 11015883; 11016016; 11016314.

8. **Coordinación con el Registro de la Propiedad:** 05026876; 06008289; 06009334; 06009386; 06011037; 06011612; 06040212; 06044914; 06048971; 06051690; 07006052; 07006079; 07006271; 07008257; 07009770; 07009804; 07011963; 07012252; 07012544; 07016159; 07016240; 07017256; 07017970; 07021869; 07022805; 07024347; 07024586; 07025064; 07025187; 07026921; 07027180; 07030144; 07032970; 07033044; 07033273; 07033854; 07035802; 08000316; 08000415; 08000479; 08000600; 08002457; 08006171; 08008547; 08008978; 08009004; 08013717; 08016555; 08019875; 09003530; 09004059; 09005483; 09005560; 09007806; 09012238; 09012645; 09012782; 09014638; 09015164; 09015831; 09015849; 09017633; 09021843; 09022316; 10000517; 10001715; 10002355; 10002669; 10002798; 10003349; 10003909; 10004221; 10004326; 10004695; 10004798; 10005092; 10005501; 10005534; 10005535; 10005536; 10006248; 10009956; 10010415; 10013628; 10014201; 10017729; 10018163; 10018471; 10019459; 10020849; 10022848; 10024017; 10028923; 10032650; 10033015; 10034307; 10034841; 10034844; 11000002; 11000604; 11000671; 11000717; 11003784; 11006036; 11006385; 11006739; 11006867; 11007045; 11007159; 11009956; 11010106; 11010273.

9. **Coordinación con otros registros públicos:** 08016134; 10023258; 06043372; 07011753; 07016243; 07022801; 08002457; 08018105; 09017646; 09020613; 09021709; 10003597; 10013628; 10017564; 10020375; 10032116; 11000052.

10. **Subsanación discrepancias:** 05039897; 06005949; 06008289; 06033124; 06035324; 06036904; 06041337; 06041755; 06045269; 06048251; 06049371; 07002855; 07003705; 07004963; 07006796; 07008262; 07016240; 07021617; 07022805; 07024366; 07024391; 07026848; 07028161; 07028652; 07030983; 07036137; 07036428; 08000479; 08004266; 08004480; 08004975; 08005742; 08005785; 08008866; 08009286; 08011710; 08011880; 08012166; 08015522; 08016113; 08016619; 08017581; 08017704; 08018265; 09001710; 09005483; 09007806; 09009201; 09009247; 09013893; 09014479; 09018006; 09020177; 09020539; 09020953; 09021390; 10000097; 10000868; 10005092; 10008199; 10018887; 10021472; 10021783; 10033649; 10034657; 11000020; 11000717; 11004653; 11005112; 11009653; 11012497; 11012875; 11015838; 11017485; 05021451; 05026856; 05029390; 05039358; 06006834; 06018166; 06032300; 06044159; 07004558; 07005281; 07021563; 07024533; 07026921; 07028161; 07034009; 08002350; 08006318; 08006599; 08009100; 08011972; 08014802; 08016341; 09007050; 09007227; 09008025; 09013926; 09016484; 09018167; 10001891; 10002610; 10003273; 10004802; 10006671; 10007961; 10013913; 10026212; 10027382; 10031221; 10034800; 10034844; 11008973; 11009376; 11009481; 11009685; 11010106; 11011112; 11013340; 11013681; 11014360; 11014635; 11015874; 11016461; 11017611.

11. **Valoraciones individuales:** 05021607; 05023368; 05033100; 06002313; 06009334; 06014340; 06015471; 06018666; 06025425; 06044914; 06045645; 06049136; 07001714; 07002985; 07008162; 07011120; 07019436; 0702294; 07023879; 07025187; 07026060; 07026061; 07027203; 07027205; 07027207; 07027209; 07029185; 07030397; 07030480; 07031159; 07033538; 07034511; 07034736; 07035037; 08000607; 08000713; 08006080; 08009860; 08009866; 08010295; 08012331; 08012683; 08016279; 08017652; 08017666; 08018583; 09000266; 09003429; 09004625; 09006263; 09007196; 09008776; 09010692; 09011160; 09011181; 09011207; 09011714; 09013464; 09014148; 09014408; 09016831; 09017702; 09017717; 09020178; 09020492; 09020794; 09022172; 09022231; 09022233; 10001376; 10001715; 10002746; 10003354; 10006596; 10006914; 10007808; 10009737; 10015362; 10016252; 10017522; 10020375; 10023258; 10024523; 10027752; 10031094; 10031099; 10031836; 11007159; 11007756; 11009208; 11010080; 11010268; 11010740; 11013021.

12. **Valoración de ponencias:** 05025492; 05032962; 06037809; 06051414; 07001896; 07004873; 07009250; 07011120; 07031159; 07035095; 07036124; 08002441; 08005152; 08006391; 08008670; 08010651; 08011041; 08012528; 08013232; 08013520; 08014168; 08014790; 08014852; 08014853; 08014856; 08014896; 08014904; 08015267; 08015269; 08015270; 08015271; 08015280; 08015282; 08015300; 08015301; 08015302; 08015320; 08015348; 08015481; 08015790; 08015863; 08016134; 08016502; 08016583; 08016844; 08017887; 08018647; 08019097; 08019599; 08021791; 08022120; 08022123; 08022801; 08023111; 08023368; 08023535; 08023668; 08024119; 08024202; 09003402; 09003763; 09004049; 09004460; 09004640; 09007196; 09012120; 09014135;

09014255; 09015196; 09015401; 09017157; 09019577; 09020178; 09020485; 09020510; 09020854; 09021827; 09022537; 10000296; 10001124; 10001891; 10002376; 10002380; 10002394; 10003090; 10003095; 10003112; 10003597; 10004230; 10004231; 10004263; 10004639; 10005752; 10005860; 10007018; 10007753; 10008024; 10008099; 10008100; 10008102; 10008103; 10008104; 10008106; 10008107; 10008108; 10008109; 10008176; 10010019; 10011531; 10011636; 10012168; 10012610; 10014925; 10015310; 10015347; 10015909; 10015913; 10016015; 10017106; 10017564; 10018052; 10018752; 10018943; 10018976; 10019110; 10021893; 10028547; 10029510; 10029687; 10033671; 10034185; 11004628; 11007218; 11007311; 11007853; 11007854; 11008123; 11009191; 11009361; 11009655; 11009710; 11009714; 11009890; 11010052; 11010053; 11010072; 11010098; 11010251; 11010450; 11010531; 11010826; 11011127; 11011274; 11011275; 11011276; 11011348; 11011407; 11011583; 11011997; 11012216; 11012217; 11012476; 11012842; 11013269; 11013275; 11013854; 11013909; 11014810; 11015226; 11015474; 11016723.

13. **Notificaciones:** 05025492; 05032962; 08000713; 08013957; 08018393; 08018647; 08024314; 09012044; 09020705; 10000041; 10015909; 11014310; 11015226.

14. **Certificaciones catastrales:** 07035177; 09014638; 10029303.

15. **Archivos:** 10000517.

ANEXO 4. LEGISLACIÓN

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DISPOSICIONES

- Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado. (Extracto: arts. 170, 171, 210, 249.)
- Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946. (Texto parcial.) Expedientes de dominio y actas de notoriedad.
- Reglamento Hipotecario, de 14 de febrero de 1947. (Texto parcial.)
- Orden de 10 de julio de 1962, sobre nomenclatura de calificaciones de cultivo y aprovechamiento del suelo en trabajos catastrales.
- Resolución de 4 de marzo de 1966, de la Dirección General de Impuestos Directos, sobre organigrama nacional de cultivos, aprovechamientos y actividades ganaderas.
- Acuerdo de 4 de diciembre de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos (*BOE* de 15 de diciembre de 1979). Beneficios fiscales. (Extracto: arts. IV y V.)

- Real Decreto 2949/1979, de 29 de diciembre, sobre competencias del Instituto Geográfico Nacional en lo concerniente al Mapa Nacional Topográfico Parcelario.
- Orden de 24 de septiembre de 1985, por la que se aclara el alcance de la exención concedida por la Contribución Territorial Urbana.
- Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía.
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. (Extracto: arts. 14, 84 a 87 y 356 a 359.)
- Real Decreto 585/1989, de 26 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 7/1986, de 24 de enero, en materia de cartografía catastral.
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (Extracto: arts. 18, 22, 88 y 98.)
- Resolución de 27 de marzo de 1990, de la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, por la que se interpreta el Real Decreto 1448/1989, de 1 de diciembre, en relación con las alteraciones de orden físico en bienes inmuebles de naturaleza rústica.
- Ley 5/1990, de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria (procedente del Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre). (Extracto: art. 25.) Legislación general (actualización valores catastrales.)
- Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. (Texto parcial.)
- Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. (Extracto: art. 70.)
- Legislación general (actualización valores catastrales).
- Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. (Extracto: arts. 4, 7, 9 y 10.)
- Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. (Extracto: art. 77.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. (Extracto: arts. 1, 2 y 11.)
- Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España. (Extracto: arts. 1, 2 y 11.)

- Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. (Extracto: arts. 1, 2 y 11.)

- Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993. (Extracto: art. 74.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Real Decreto 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios. (Texto parcial.)

- Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. (Extracto: art. 10.)

- Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

- Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. (Extracto: art. 71.) Legislación general (actualización valores catastrales.)

- Orden de 2 de febrero de 1994, por la que se aclara el alcance de la exención concedida en el IBI por el artículo 11.3.a), de los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, aprobados, respectivamente, por las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre.

- Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. (Extracto: arts. 48 y 49.)

- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. (Extracto: art. 20, DA 6.ª, DT 2.ª y DT 3.ª.)

- Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995. (Extracto: art. 75.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Real Decreto 2187/1995, de 28 de diciembre, por el que se determina el alcance y concesión de la exención establecida en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los centros educativos concertados y se determina el procedimiento para satisfacer las compensaciones a favor de los Ayuntamientos, previstas en el apartado 2 del artículo 7 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

- Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. (Extracto: art. 25.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. (Extracto: art. 60.)

  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre constancia documental de la referencia catastral. (Extracto: art. 53.)

- Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. (Extracto: arts. 1, 2, 3 y 52.)

- Ley 53/1997, de 27 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998. (Extracto: art. 66.)

  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda. (Extracto: arts. 6, 7 y 9.)

- Orden de 14 de octubre de 1998, sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de ponencias de valores.

- Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos Incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939. (Extracto: art. 1.)

- Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. (Extracto: art. 67.)

  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (Extracto: art. 26.)

- Instrucción de 26 de marzo de 1999, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre certificaciones catastrales descriptivas y gráficas a los efectos de constancia documental y registral de la referencia catastral.

- Real Decreto 610/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939. (Extracto: arts. 1, 2, 3, 8 y 11.)

- Orden de 23 de junio de 1999 por la que se regula el procedimiento para dar cumplimiento a la obligación establecida en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre suministro de información a la Dirección General del Catastro por los Notarios y Registradores de la Propiedad.
- Orden de 18 de noviembre de 1999, por la que se desarrolla el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, que regula las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda. (Texto parcial.)
- Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000. (Extracto: art. 69.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. (Extracto: art. 251.)
- Instrucción de 2 de marzo de 2000, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre implantación de la base cartográfica en los Registros de la Propiedad.
- Resolución de 23 de junio de 2000, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba el documento de seguridad del fichero de SIGECA en aplicación del reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal.
- Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. (Extracto: arts. 17 a 21.)
- Resolución de 25 de octubre de 2000, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se delegan determinadas facultades en los Delegados de Economía y Hacienda.
- Orden de 18 de diciembre de 2000 por la que se aprueba el módulo de valor M para la determinación de los valores de suelo y construcción de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en las valoraciones catastrales.
- Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2001. (Extracto: art. 62.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Resolución de 26 de enero de 2001, de la Dirección General del Catastro, por la que se modifican los ficheros de intercambio de información catastral con otras administraciones públicas para su adaptación a la moneda única europea.
- Resolución de 3 de mayo de 2001, de la Subsecretaria, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 10 de abril, de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro sobre la adaptación a la moneda única europea del formato de suministro de información al Catastro por parte de notarios y registradores de la propiedad.
- Resolución de 19 de julio de 2001, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba la remisión a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y a las Comuni-

dades y Ciudades Autónomas de la información sobre los bienes inmuebles remitida por los notarios y registradores de la propiedad, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

- Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002. (Extracto: art. 61.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Ley 49/2002, de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. (Texto parcial.)

- Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003. (Extracto: art. 60.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. (Extracto: arts. 5, 8, 11, 51, 63, 67, 70 y 78.)

- Resolución de 11 de julio de 2003, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático de los ficheros de intercambio de información necesarios para la realización de procedimientos de valoración colectiva de carácter general de los bienes inmuebles urbanos.

- Orden HAC/2318/2003, de 31 de julio, por la que se determina la atribución de las funciones inspectoras en el ámbito de la Dirección General del Catastro y se aprueba el contenido y especialidades de los documentos de la Inspección Catastral.

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (Extracto: arts. 36, 64 y DA 10.ª.)

- Orden HAC/3521/2003, de 12 de diciembre, por la que se fija el coeficiente de referencia al mercado (RM) para los bienes inmuebles de características especiales.

- Resolución de 22 de diciembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se dictan instrucciones para el establecimiento de cauces estables de colaboración entre la Dirección General del Catastro y la Agencia Estatal de Administración Tributaria en materia de intercambio de información y acceso directo a las respectivas bases de datos.

- Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004. (Extracto: art. 60.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Resolución de 5 de febrero de 2004, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 19 de diciembre de 2003, de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se modifica el anexo a la Orden de 23 de junio de 1999.

- Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. (Texto parcial.)
- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (Texto parcial.)
- Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes. (Extracto: art. 41.)
- Real Decreto 1776/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes. (Extracto: art. 20.)
- Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. (Extracto: arts. 1 y 59.)
- Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general del régimen sancionador tributario. (Extracto: art. 20.)
- Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas. (Extracto: arts. 7 y 8.)
- Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. (Extracto: art. 63.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Orden EHA/1213/2005, de 26 de abril, por la que se aprueba el modulo de valor M para la determinación de los valores de suelo y construcción de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en las valoraciones catastrales.
- Resolución de 22 de diciembre de 2005, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del padrón catastral y del fichero de documentos de alteración catastral.
- Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. (Extracto: art. 62.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.
- Resolución de 21 de julio de 2006, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la carta de servicios electrónicos correspondiente a la Dirección General del Catastro.
- Resolución de 31 de julio de 2006, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido, especificaciones técnicas

y formato informático de los ficheros de intercambio de información catastral alfanumérica y gráfica FIN, VARPAD, FICC y FXCC.

- Resolución de 31 de julio de 2006, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba la remisión a las Comunidades Autónomas del fichero de información catastral de bienes inmuebles de naturaleza rústica, urbana y de características especiales, así como su estructura, contenido y formato informático.

- Resolución de 7 de agosto de 2006, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro por la que modifica el anexo a la Orden de 23 de junio de 1999.

- Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

- Orden EHA/3482/2006, de 19 de octubre, por la que se aprueban los modelos de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales.

- Resolución de 6 de noviembre de 2006 por la que se regula el modelo de organización y gestión del portal de la Dirección General del Catastro en Internet.

- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. (Extracto: arts. 43 y 85.)

- Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal (incorporada en TRLCI y TRLHL).

- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. (Extracto: art. 64.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. (Extracto: art. 57.)

- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (Extracto: arts. 210, 221, DF 1.ª y DF 3.ª.)

- Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra.

- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. (Extracto: arts. 184, 193 y DF 2.ª.)

- Resolución de 19 de marzo de 2007, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios correspondiente a la Dirección General del Catastro.
- Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero. (Extracto: arts. 14, 16 y 75.)
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. (Extracto: arts. 77, 109 y DT 1.ª.)
- Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea (DA 7.ª y 10.ª incorporadas en TRLCI y TRLHL).
- Resolución de 16 de julio de 2007, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los modelos de actas de inspección catastral y de documentos a utilizar en el procedimiento de inspección catastral.
- Orden EHA/2386/2007, de 26 de julio, por la que se determina el ámbito territorial de los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid y Barcelona y se establece el procedimiento de designación de los representantes locales en diversos órganos colegiados.
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. (Texto parcial.)
- Resolución de 26 de octubre de 2007, de la Dirección General del Catastro, por la que se delega la aprobación de las Ponencias de valores especiales en los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria.
- Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales.
- Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional. (Texto parcial.)
- Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. (Extracto: art. 70.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Orden EHA/821/2008, de 24 de marzo, por la que se establecen las condiciones del suministro de la información relativa a los bienes inmuebles de características especiales objeto de concesión administrativa.
- Resolución de 25 de marzo de 2005, de la Dirección General del Catastro, por la que se modifica la estructura, contenido y formato informático del fichero del Padrón

catastral aprobado por Resolución de 22 de diciembre de 2005, con relación a los bienes inmuebles de características especiales.

- Resolución de 10 de abril de 2008, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba el formato y especificaciones técnicas de suministro de la información relativa a los bienes inmuebles de características especiales objeto de concesión.
- Resolución de 13 mayo de 2008, de la Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se delegan competencias a favor de determinados órganos del departamento.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo. (Extracto: arts. 31, 40 y 41, DA 1.ª, DA 6.ª y DT 3.ª.)
- Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda. (Texto parcial.)
- Resolución de 4 de julio de 2008, de la Dirección General del Catastro, por la que se avocan determinadas competencias delegadas en los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria.
- Orden EHA/2816/2008, de 1 de octubre, de modificación de la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del TRLCI, aprobado por el RD Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (incorporada en la Orden EHA/3188/2006).
- Resolución de 24 de noviembre de 2008, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueba el régimen de funcionamiento de la Oficina Virtual del Catastro y de los Puntos de Información Catastral.
- Ley 2/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. (Extracto: art. 72.)
  Legislación general (actualización valores catastrales).
- Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003. (Texto parcial.)
- Resolución de 27 de julio de 2009, de la Subsecretaría, por la que se autoriza la eliminación de declaraciones catastrales conservadas en sus propios archivos catastrales, en los de las Delegaciones especiales y territoriales de Economía y Hacienda y en los archivos histórico-provinciales de titularidad estatal.
- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (Texto parcial.)

- Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, sobre la aplicación del régimen de pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010. (Texto parcial.)

- Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente.

- Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola. (Texto parcial.)

- Orden EHA/3408/2009, de 17 de diciembre, por la que se crean sedes electrónicas en el Ministerio de Economía y Hacienda. (Texto parcial.)

- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. (Extracto: art. 78.)

  Legislación general (actualización valores catastrales).

- Real Decreto 66/2010, de 29 de enero, sobre la aplicación en los años 2010 y 2011 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. (Texto parcial.)

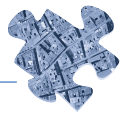
- Orden EHA/1616/2010, de 10 de junio, por la que se regulan las condiciones de la encomienda a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima de trabajos catastrales objeto de convenio con entidades colaboradoras, así como los términos, plazos y condiciones del abono de gastos.

- Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. (Texto parcial.)

- Resolución de 1 de junio de 2010, de la Subsecretaría, por la que se autoriza la eliminación de declaraciones catastrales conservadas en sus propios archivos catastrales, en los de las Delegaciones especiales y territoriales de Economía y Hacienda y en los archivos histórico-provinciales de titularidad estatal.

- Resolución de 12 de julio de 2010, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la relación de documentos electrónicos normalizados del ámbito de competencia del Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda.

- Resolución de 22 de julio de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se desarrolla el Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente y se determina su Sede Electrónica.



- Orden EHA/2219/2010, de 29 de julio, por la que se aprueba el sistema de firma electrónica de clave concertada para actuaciones en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro.
- Orden EHA/2242/2010, de 29 de julio, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal existentes en el Ministerio de Economía y Hacienda y en determinados organismos públicos adscritos al mismo. (Texto parcial.)
- Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (Texto parcial.)
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. (Texto parcial: art. 77.)
  Legislación general (actualización de valores catastrales).
- Resolución de 29 de diciembre de 2010, por la que se aprueban los formularios para la tramitación electrónica de solicitudes, escritos y comunicaciones correspondientes a servicios, procedimientos y trámites competencia de la Dirección General.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los criterios de acceso, formatos de entrega y condiciones de la licencia-tipo para el acceso al servicio de descarga masiva de datos y cartografía, a través de la Sede Electrónica del Catastro.

ANEXO 5. BIBLIOGRAFÍA

Berné Valero, J. L., Femenia Ribera, C., Aznar Bellver, J.: *Catastro y Valoración Catastral,* Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2004.

Berné Valero, J. L., Femenia Ribera, C., Benítez Aguado, E.: *Catastro en España,* Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2008.

Concheiro del Río, J.: *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles,* tomos I y II, Bosch, Barcelona, 2008.

Cubero Truyo, A., García Berro, F.: *Recopilación sistematizada de la doctrina constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario* (segunda edición), Mergablum, Edición y Comunicación, Sevilla, 2005.

Fernández, Tomás R.: *De la arbitrariedad de la Administración* (quinta edición), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.

Fernando Pablo, M. M.: *La motivación del acto administrativo,* Tecnos, Madrid, 1993.

González Pérez, J.: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo* (quinta edición), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

Guimet Pereña, J.: *Descripción y teoría general del catastro,* UPC, Barcelona, 2003.

Martín Retortillo Baquer, S.: *Instituciones de Derecho Administrativo* (primera edición), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

Martín Rebollo, L., Bustillo Bolado, R. O.: *Fundamentos del Derecho Urbanístico,* tomo II,. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General del Catastro, Publicaciones en http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones.asp/ y otras publicaciones impresas que aparecen en la citada página.

Serrano Antón, F. (director): *El Estado actual de los Derechos y de las Garantías de los Contribuyentes en las Haciendas Locales,* Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Varona Alabern, J. E.: *El Valor Catastral: Su gestión e impugnación (segunda edición),* Aranzadi, Pamplona, 1997.

—: «La motivación del valor catastral», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública,* enero-febrero 1997, núm. 243, págs. 13-40.

Wolf, Paul R.: *Elements of photogrammetry with air photo interpretation and remote sensing,* McGraw-Hill, New York, 1983.

ARTÍCULOS DOCTRINALES

Aguilera Anegón, G.: «Aspectos registrales y fiscales de la presentación telemática». *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2008, núm. 16, págs. 39-81.

—: «La presentación telemática», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* abril de 2008, núm. 16, págs. 19-37.

Alcázar Molina, M. G.: «Catastro, Notaría y Registro de la Propiedad: tres instituciones que se complementan y necesitan», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* año XXXV, abril-mayo de 2001, núm. 185, págs. 19-44.

—: «Cartografía catastral en España». *Estudios Geográficos,* enero-junio de 2006, vol. 67, núm. 260, págs. 7-34.

—: «Mercado Inmobiliario y Catastro», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* año XLII, septiembre-octubre de 2008, núm. 244, págs. 11-64.

—: y Ariza López, F. J.: «El Catastro de Rústica como elemento de modernización del territorio. Normas prácticas para la evaluación financiera de proyectos de inversión en el sector agrario», Banco de Crédito Agrícola, 1988, www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t0c.htm/

Arnáiz Eguren, R.: «El concepto de finca y la trascendencia de su descripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* abril de 1998, núm. 645, págs. 365-392.

Balluguera Gómez, C.: «La publicidad de los Registros jurídicos y la protección de datos personales», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2008, núm. 17, págs. 29-38.

Canals Brague, F.: «El Registro de la Propiedad telemático», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2008, núm. 16, págs. 83-94.

Cuesta Sanz, J. M. de la: «Nuevas tecnologías y derecho de propiedad de inmuebles con destino agrario», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario,* segunda época, año xxi, núm. 45, págs. 49-58.

Delgado Ramos, J.: «Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2008, núm. 17, págs. 17-27.

Fernández-Coppel, I. A.: «Las coordenadas geográficas y la proyección UTM» www.cartesia.org/data/apuntes/cartografia-geograficas-utm-datum.pdf/

García, L. de, Meneses, T.: «Un modelo analógico para la valoración catastral», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 2000, núm. 186, págs. 105-127.

Gómez Perals, M.: «Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro: ¿Coordinación?», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* enero-febrero de 2007, núm. 699, págs. 93-137.

Hermoso Mesa, D.: «El acceso de los documentos al Registro de la Propiedad. Cuestiones informáticas en la Gestión de Entradas», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2005, núm. 7, págs. 53-73.

Ibiza García-Junco, A. M.: «La Colaboración entre el Catastro y el Notariado: Experiencia y Avances», *Crónica Tributaria,* 2005, núm. 117, págs. 83-106.

Mochón López, L.: «El Valor real de los inmuebles como valor de referencia tributario y su comprobación mediante la referencia al valor catastral como medio de lucha contra el fraude». *Revista Aranzadi Quincena Fiscal,* 2008, núm. 22, págs. 39-66.

—: «Las adaptaciones del Catastro a las alteraciones de la realidad inmobiliaria. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 2000», *Revista Aranzadi Quincena Fiscal,* 2001, núm. 16, págs. 37-46.

Palomar Olmeda, A.: «El acto administrativo dictado sobre bases tecnológicas o informáticas y las pautas de su revisión jurisdiccional», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2005, núm. 7, págs. 75-98.

Quesada Sánchez, A. J.: «La identificación de la finca rústica a efectos de la acción reivindicatoria: un estudio jurisprudencial». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, marzo-abril de 2006, núm. 694, págs. 543-588.

Rodríguez-Arana Muñoz, J.: «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa», Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 2007, núm. 4, págs. 11-27.

Ruiz-Rico Márquez, J. F.: «Procedimientos telemáticos y Registro de la Propiedad: crónica de una historia interminable», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2006, núm. 12, págs. 63-74.

Sánchez Jordán, E., Maioli, C.: «Algunas notas sobre la información espacial en Italia y en España a la luz de la Directiva INSPIRE». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* agosto de 2010, núm. 720, págs. 1795-1815.

Sánchez Pedroche, J. A.: «El deber de motivación en los procedimientos administrativos en materia tributaria» (I). *Revista Aranzadi Quincena Fiscal,* 1995, núm. 4, págs. 24-26.

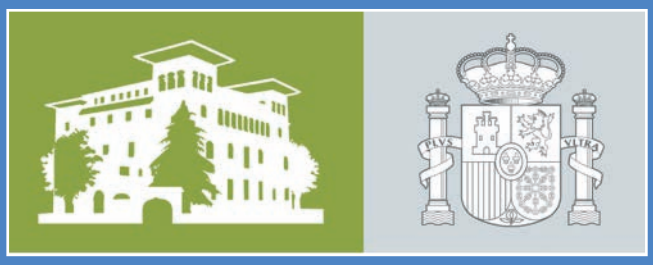
Santamaría Peña, J.: «Integración de ortofotografía digital en sistema de información geográfica. Aplicación a la determinación de la superficie catastral rústica», director: R. García Santos, Universidad Pública de Navarra, 2001, Servicio de Publicaciones de La Rioja, Logroño, 2003.

Santos Pérez, L. J.: «Cámaras fotogramétricas aéreas digitales. Ventajas e inconvenientes. Influencias en la ejecución de cartografía catastral», *Mapping,* octubre-noviembre de 2006, núm. 114, págs. 10-25.

Sarmiento Méndez, J. A.: «Interpretación jurídica y técnica legislativa: Una visión jurisprudencial», Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 2009, núm. 17, págs. 13-30.

Varona Albern, J. E.: «La motivación del valor catastral». *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública,* 1992, núm. 220, págs. 13-39.

Vázquez Asenjo, O. G.: «Efectos identificativos y descriptivos de la finca registral». *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* 2005, núm. 7, págs. 99-117.



Defensor del Pueblo de España

Informes, estudios y documentos