

LA INSPECCION CATASTRAL EN EL NUEVO IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

JOSE LUIS ZUÑIGA MOLLEDA
SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE GESTION E INSPECCION DE TRIBUTOS INMOBILIARIOS

LA configuración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, Ley Reguladora), introduce profundas innovaciones, tanto en lo que se refiere a los elementos esenciales de las actuales contribuciones territoriales rústica y pecuaria y urbana, que de alguna manera quedan integradas en el nuevo impuesto, como en lo que hace a la distribución competencial que en relación con la gestión tributaria venía estando vigente hasta la fecha. Aún cuando la dicotomía entre *gestión catastral* y *gestión tributaria* se afirma tajantemente, atribuyendo aquélla a la Administración del Estado y ésta a la Administración Local, no cabe negar la íntima conexión e interrelación existente entre unas y otras actuaciones, lo que impide abordar el tema, siquiera sea teóricamente, como si de compartimentos estancos se tratase: así, el hecho imponible del impuesto (materia tributaria) viene a coincidir con la propia existencia del bien sujeto (materia catastral); la base imponible (materia tributaria) está constituida por el propio valor del bien (materia catastral), etc.

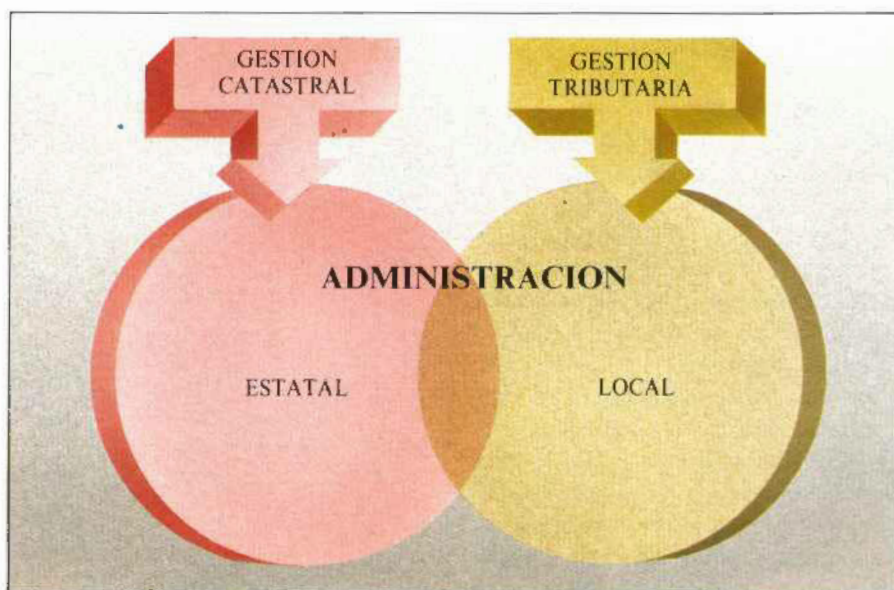
Si compleja resulta, en consecuencia, la delimitación de uno y otro ámbito competencial en materia de gestión, lo que sin duda va a

exigir un planteamiento riguroso a la hora de abordar el desarrollo reglamentario de la Ley, y muy especialmente en lo que se refiere a los mecanismos de coordinación que necesariamente han de arbitrarse, la dificultad se acrecienta al abordar el tema de la inspección de este tributo.

A este respecto, cabe señalar que, en principio, la Ley Reguladora establece que la gestión, liquidación, *inspección* y recaudación de los tributos locales corresponde a las propias Entidades Locales titulares del impuesto (así cabe deducirlo de los

Artículos 12 y 13 de la Ley). Este principio genérico quiebra, no obstante, cuando se trata del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas. Así, respecto a este último, el Artículo 92 de la Ley señala inequívocamente, en su apartado tres, que *la inspección de este impuesto se llevará a cabo, en todo caso, por los órganos competentes de la Administración Tributaria del Estado*. Y en lo referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles reproduce idéntico planteamiento, si bien en este caso se introduce el término *catastral* para ad-

LAS ACTUACIONES DEL ESTADO Y DE LAS CORPORACIONES LOCALES ESTAN RELACIONADAS. POR LO QUE NO ES POSIBLE ESTABLECER COMPARTIMENTOS ESTANCOS



jetivar la inspección de que se trata, refiriéndose en consecuencia a la *inspección catastral del tributo*. Si bien es cierto que los antecedentes habidos en la elaboración del proyecto de Ley pueden podían justificar tan imprecisa expresión, lo cierto es que el precepto en cuestión, tal como ha quedado finalmente redactado, es susceptible de múltiples interpretaciones contradictorias entre sí, interpretaciones que pueden resumirse en los siguientes términos:

- Que, al igual que sucede con el Impuesto sobre Actividades Económicas, la inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles corresponde al Estado, sin más: el término *catastral* vendría a significar, a subrayar más bien, que la inspección del tributo no puede ser otra cosa distinta que la propia inspección del catastro.

- Que, existiendo una inspección catastral, habría que diferenciar de ella una inspección específicamente tributaria, de suerte tal que la primera correspondería al Estado y la segunda a las Corporaciones Locales. Se reproduciría en este supuesto el esquema competencial adoptado en relación con la gestión tributaria, aunque obviamente las dificultades que este esquema genera serían superiores.

- Que la inspección catastral es algo independiente de la inspección tributaria, de tal modo que aquella quedaría configurada estrictamente como un régimen de policía administrativo, ajeno a las previsiones e instrumentos coercitivos contenidos

LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES ESTABLECE QUE LA INSPECCION CATASTRAL DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES CORRESPONDE AL ESTADO.

tanto en la Ley General Tributaria como en el Reglamento General de la Inspección de los Tributos.

Cualquiera que sea el planteamiento por el que se opte, será preciso plasmar tal planteamiento en las normas reglamentarias de la Ley: así lo exige no sólo el más elemental sentido de seguridad jurídica, sino la propia dicción de la Ley (véanse Artículos 8.2 y 78.3 en relación con la Disposición Adicional cuarta de la Ley).

Los presentes comentarios tratan de exponer de forma sucinta los argumentos que pueden traerse a colación a favor de la primera de las interpretaciones que se acaban de enumerar; es decir, la inspección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se integra en el ámbito competencial de la Administración del Estado. Para ello se abordará, por supuesto, un examen tanto sistemático como fi-





LOS DATOS CATASTRALES CONSTITUYEN LA BASE DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES. POR LO QUE NO ES POSIBLE DISOCIAR LA INSPECCIÓN DEL CATASTRO DE LA DEL PROPIO TRIBUTO

nalista de los preceptos de aplicación contenida en la Ley Reguladora. Pero, más allá de esta visión estrictamente normativa del tema, se expondrán otro tipo de consideraciones o criterios que, desde una perspectiva de coherencia jurídico-política o, sin más, de la experiencia contrastada estos últimos años, sirven para abogar a favor de esta opción concreta. Se trataría aquí, en definitiva, de resaltar que, en último extremo, el Catastro es un bien a proteger con independencia y por encima de las aplicaciones tributarias que de él puedan resultar.

Se incluirá finalmente, a modo de conclusión, un resumen de las iniciativas concretas a abordar en el caso de optar por la alternativa que se propone.

Interpretación sistemática de la Ley

- Ya en el anterior epígrafe se ha aludido a la correlación existente entre la regulación del Impuesto sobre Actividades Económicas y la del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Un examen más detenido de este paralelismo casi perfecto puede re-

sultar ilustrativo:

- La gestión de ambos tributos se lleva a cabo a partir de documentos elaborados por la Administración del Estado: la matrícula en un caso y el padrón en otro.

- En ambos casos, la liquidación y recaudación se llevará a cabo por los Ayuntamientos (Artículos 78.2 y 92.2).

- La inspección del tributo se llevará a cabo también en ambos casos por los órganos competentes de la Administración del Estado. No se alcanza a comprender qué razones podrían aducirse para romper este paralelismo en el caso de la inspección, basándose exclusivamente en una interpretación literal (probablemente poco aceptable desde un punto de vista puramente gramatical) de la expresión *inspección catastral de este impuesto*.

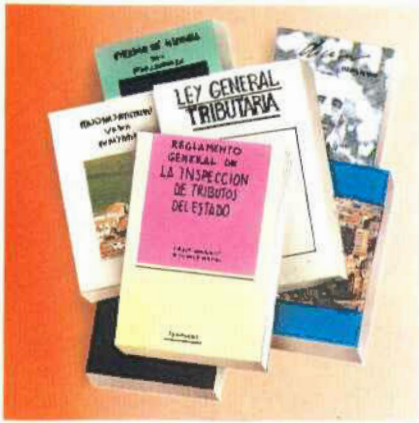
- A idéntica conclusión se llega si se examina la mecánica del impuesto, integrando los Artículos 77 y 78 de la Ley Reguladora. En efecto, el impuesto se gestiona a partir del Padrón, cuya formación corresponde al Estado y cuyo contenido viene constituido por una relación

de los bienes inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales. Cualquier alteración en este Padrón es igualmente competencia del Estado. Pues bien, parece obvio que estas alteraciones pueden ser consecuencia no sólo de declaraciones formuladas por los sujetos pasivos, sino también de las actuaciones de investigación y comprobación llevadas a cabo en el marco de los procedimientos de inspección. En definitiva, si la integración de los datos contenidos en el Padrón corresponde al Estado, no cabe sino concluir que su investigación y comprobación también.

Por otra parte, debe subrayarse el hecho de que, aún cuando la concesión de exenciones y bonificaciones es inequívoca competencia de los Ayuntamientos, requerirá, en todo caso, informe técnico previo del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Este informe es absolutamente preciso, desde el momento en que únicamente a partir de los datos catastrales se conocerá cuál es el titular del bien (con la incidencia que ello pueda tener en la concesión de beneficios fiscales de carácter subjetivo), o, por ejemplo, la fecha de terminación de las obras (igualmente determinante para la concesión de determinados beneficios). Pues bien, también la investigación y comprobación relativa a estos datos debe incluirse en el ámbito de la inspección, y también, en consecuencia, debe sostenerse la competencia del Estado al respecto.

- Ya se ha indicado que del Artículo 12 de la Ley Reguladora cabe deducir que a los Ayuntamientos corresponde la inspección de sus propios tributos. Siendo esto así, no se entendería el Artículo 78.3 sino como una excepción al principio sentado con carácter general.

- Desde una perspectiva doctrinal, se ha argumentado por determinados sectores que la atribución a los Ayuntamientos de la inspección del tributo no es sino una lógica consecuencia de su competencia sobre la gestión del mismo. Este argumento está sin embargo viciado en sus orígenes, ya que no hay impedimento legal alguno en orden a



HABRA QUE ADAPTAR LA NORMATIVA QUE RIGE LA INSPECCION DE LOS TRIBUTOS A LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIFICAS DE LA INSPECCION CATASTRAL

versas áreas de la actividad pública. Consideraciones todas ellas que han implicado ya la adopción de un criterio competencial inequívoco, a pesar de las innegables resistencias que este criterio ha generado: el Catastro es competencia exclusiva de la Administración Estatal.

Sentado lo anterior, cabe trasladar similares consideraciones al ámbito de la inspección. También en este ámbito es relevante la incidencia tributaria de las actuaciones inspectoras, tanto en un sentido meramente recaudatorio como en lo que hace a la equidad fiscal. Pero no es menos cierto que la inspección constituye un elemento indispensable, cuando no el único (exclusión hecha de los procesos de revisión), para mantener debidamente actualizados los datos catastrales. Disminuir la fuerza coercitiva de este instrumento, configurándolo de alguna manera como un mero régimen administrativo sancionador, implicaría sin duda una desactualización de los catastros, con el lógico correlato de que las listas cobratorias elaboradas por los Ayuntamientos estarían cada vez más alejadas de los datos catastrales, recogidas en lo que la Ley Reguladora denominada *padrón*.

No parece ciertamente que sea éste el principio que subyace en la Ley Reguladora, ni tampoco el más coherente con los criterios de actuación antes señalados. Desde el momento en que se ha llegado a la conclusión de que el Catastro debe ser

competencia estatal, es claro que el Estado debe tener a su disposición todos los instrumentos necesarios para conservarlo con todas sus consecuencias, y sin nada que pueda suponer una merma de su eficacia. Pues bien, es evidente que si una Corporación municipal no incidiera sustancialmente en el ejercicio de funciones inspectoras o hiciera dejación de ellas estaría, en la práctica, impidiendo la constancia de determinados bienes en el Catastro.

En este sentido, no resulta por otra parte aventurado adelantar que numerosos Ayuntamientos no van a estar especialmente interesados o motivados en orden a emprender actuaciones de inspección, al menos de forma continuada o no selectiva. Según datos recabados por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria a través de sus servicios periféricos (encuesta realizada en septiembre de 1988) los municipios pertenecientes a un 14 por 100 de las Gerencias Territoriales muestran una actitud negativa frente a la inspección masiva antes de la revisión, porcentaje que se eleva notablemente cuando se trata de inspecciones a realizar después de la revisión (municipios pertenecientes o integrados en el ámbito del 29 por 100 de las Gerencias). Y, en lo que se refiere a la remisión por parte de los Ayuntamientos de información que podría suscitar actuaciones de inspección o, en todo caso, coadyuvar al mantenimiento de los catastros, lo cierto es que, conforme a la propia encuesta, sólo en un 26 por 100 de las Gerencias se reciben periódicamente datos remitidos por los Ayuntamientos.

Conclusiones

1) Un examen sistemático y finalista de los preceptos aplicables de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales lleva a rechazar que la inspección del impuesto sobre bienes inmuebles pueda ser realizada por los Ayuntamientos, sin perjuicio de las actuaciones que conjuntamente puedan abordarse.

2) La inspección del impuesto sobre bienes e inmuebles es, en consecuencia, una competencia estatal en todos sus extremos y con todo su alcance.

3) El ejercicio de esta competencia debe ser objeto de una regulación normativa específica, aún cuando no tiene por qué diferir esencialmente de la contenida en el Reglamento General de Inspección de Tributos.

4) Este Reglamento de Inspección Catastral debería contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:

- Consideración de la inspección catastral como inspección con efectos tributarios, de forma tal que se garantice la aplicación de la Ley General Tributaria.

- Posibilidad de incoar expedientes sancionadores al margen de las actuaciones de inspección, potenciando así el régimen sancionador en materia de catastros.

- Regulación de los actos de liquidación como algo independiente de las actas de inspección de que traigan causa.

- Particularidades derivadas de la consideración del impuesto como un tributo de cobro periódico por recibo.

- Tratamiento del personal inspector teniendo en cuenta los ámbitos competenciales y organigramas de las Gerencias Territoriales.

5) Debe otorgarse especial relevancia a los mecanismos de coordinación, más allá de la mera suscripción de convenios de colaboración. El mecanismo más operativo puede estar constituido por los planes de inspección conjuntos a que se refiere el artículo 8.2 de la Ley.

6) Las anteriores consideraciones no excluyen la conveniencia de redactar un Reglamento de Inspección Local, en desarrollo del Artículo 12 de la Ley Reguladora.