

<b>TRIBUTACIÓN</b>	<b>RÉGIMEN JURÍDICO-FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN Y NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY DE PGE PARA EL 2005 EN MATERIA DE TRIBUTOS LOCALES Y CATASTRO INMOBILIARIO</b>	<b>Núm. 18/2005</b>
--------------------	---	-------------------------

**LUZ RUIBAL PEREIRA**

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario, USC*

**FERNANDO SERRANO ANTÓN**

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, UCM  
Defensor del Contribuyente. Ayuntamiento de Madrid*

**Extracto:**

El presente artículo se estructura en dos partes diferenciadas, si bien con el fondo común del ámbito local, en el que las transformaciones de corte jurídico-financiero y tributario no dejan de sucederse en los últimos tiempos.

Así, en una primera parte se hace hincapié en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, analizando la oportunidad y entrada en vigor de las principales novedades tributarias que introduce dicha norma y, en especial, el órgano de gestión tributaria y el órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas.

En un segundo apartado, se relacionan las principales modificaciones que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 incorpora a los vigentes textos refundidos de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de la Ley del Catastro Inmobiliario.

---

## Sumario:

---

1.<sup>a</sup> Parte. La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y los municipios de gran población: su entrada en vigor.

1. Introducción.
2. Ámbito de aplicación.
3. El órgano de gestión tributaria –art. 135 LRBRL–.
  - 3.1. Fin, principios informadores y habilitación para su creación.
  - 3.2. Competencias.
  - 3.3. Forma jurídica.
  - 3.4. Estatutos.
  - 3.5. Consecuencias jurídicas de su creación.
4. El órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas –art. 137 LRBRL–.
  - 4.1. Introducción.
  - 4.2. Funciones.
  - 4.3. Fines.

2.<sup>a</sup> Parte. Las novedades en impuestos locales y catastro inmobiliario introducidas por la Ley 2/2004, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

1. Modificaciones en el IBI.
2. Modificaciones en la Ley del Catastro Inmobiliario (RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo).
  - 2.1. El artículo 6 de la Ley del Catastro Inmobiliario: el concepto de bienes inmuebles a efectos catastrales.
  - 2.2. El artículo 9: titulares catastrales y representación.
  - 2.3. Otras modificaciones.

## 1.ª PARTE. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN: SU ENTRADA EN VIGOR

### 1. Introducción.

Como ya se ha puesto de manifiesto por la doctrina, la aprobación de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, ha supuesto un proceso de acercamiento a la organización del Estado o a la de las Comunidades Autónomas, por parte de los municipios, con lo que el Pleno de los Ayuntamientos ha venido a convertirse en una suerte de Parlamento, con todas las funciones inherentes a este tipo de órganos <sup>1</sup>. Esto ha supuesto una ruptura con el modelo tradicional de la Administración local española.

La presencia de un uniformismo local, quizás excesivo, llevaba al sometimiento de un mismo régimen a todos los municipios con independencia de su demografía y complejidad.

La justificación para que se trate, en este repaso que se pretende realizar de las novedades fiscales para las Haciendas Locales en 2005, de lo concerniente al régimen jurídico fiscal de los municipios de gran población deriva de la disposición transitoria primera de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante, LMMGL), en donde se determina el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de ésta, para que el Pleno de los Ayuntamientos a los que resulte de aplicación el Título X, es decir, los municipios de gran población, apruebe las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización <sup>2</sup>.

En lo que se refiere a este comentario nos detendremos especialmente en la creación del órgano de gestión tributaria (art. 135 LRBRL) y en el órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas (art. 137 LRBRL).

---

<sup>1</sup> Sobre la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local penden tres recursos de inconstitucionalidad, uno de ellos, de forma indirecta, afecta al órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

<sup>2</sup> Es por ello por lo que no entraremos a ver otras modificaciones introducidas por la Ley 57/2003, que no llevaban consigo una fecha de entrada en vigor *a posteriori*. Un ejemplo de ello podría ser la redacción del artículo 47 LRBRL, según el cual se modificó la regla de la mayoría absoluta de los miembros que compongan el pleno, para la adopción de acuerdos en materia de imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.

## 2. Ámbito de aplicación.

La definición de un municipio de gran población se encuentra en el artículo 121 LMMGL. Así, el ámbito de aplicación del Título X de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) se restringe a los siguientes municipios, que se pueden clasificar, a su vez, según su legitimación:

	Población superior a <b>250.000</b> <b>habs.</b>	Capitales de provincia con población superior a <b>175.000</b> <b>habs.</b>	Municipios: <b>capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.</b>	Municipios: con población superior a <b>75.000</b> <b>habs.</b> , <b>que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.</b>
<b>Sin</b> necesidad de intervención de las <b>Asambleas Legislativas</b> correspondientes a iniciativa de los Ayuntamientos	<b>X</b>	<b>X</b>		
<b>Con</b> necesidad de intervención de las <b>Asambleas Legislativas</b> correspondientes a iniciativa de los Ayuntamientos			<b>X</b>	<b>X</b>

La fijación de la población a la que daba derecho la propia aplicación de este Título X de la LRBRL fue objeto de diversas negociaciones y modificaciones en el trámite parlamentario, que supuso reducir las pretensiones iniciales de 200.000 habitantes a los 75.000 definitivos, con las condiciones ya expuestas en la tabla de arriba. Los efectos de esta reducción y las condiciones dadas pueden dar lugar a un *efecto boomerang* todavía de consecuencias insospechadas.

Hagamos un repaso a algunos de los municipios que se verían afectados por este régimen <sup>3</sup>:

<sup>3</sup> También es de aplicación a los Cabildos Insulares.

- En primer lugar, y sin que sea necesario más que la concurrencia del factor población:
  - Municipios con más de 250.000 habitantes: Madrid, Valencia, Sevilla, etc. Barcelona ha quedado al margen de la aplicación de este Título X de la LRBRL, en tanto no se apruebe su régimen especial <sup>4</sup>.
  - Capitales de provincia con más de 175.000 habitantes: Almería, San Sebastián, Santander, etc.
  
- Municipios que, sin llegar al nivel poblacional requerido, poseen otras circunstancias que, tras pasar por las Asambleas Legislativas correspondientes, previa petición de los Ayuntamientos, pueden acogerse al régimen previsto en el Título X de la LRBRL:
  - Capitales de provincia o autonómicas: Soria, Teruel, Mérida, Santiago de Compostela, etc.
  - Municipios con más de 75.000 habitantes, en las que concurre circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales.

En los dos últimos casos, se requiere decisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, por lo que queda en manos de ésta, a su arbitrio, y si concurren las circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales.

La determinación de la población se realiza de acuerdo con el padrón municipal, con referencia exclusivamente al 1 de enero del año anterior al inicio de cada mandato del Ayuntamiento en cuestión. Si la población se redujese posteriormente por debajo del límite legal establecido, el régimen del Título X de la LRBRL seguirá aplicándose <sup>5</sup>.

### **3. El órgano de gestión tributaria –art. 135 LRBRL– <sup>6</sup>.**

#### *3.1. Fin, principios informadores y habilitación para su creación.*

El objetivo declarado en el propio artículo 135.1 LRBRL consiste en la gestión integral del sistema tributario municipal. Se pretende así el uso unitario y completo de las distintas informaciones que se producen en la aplicación, por un mismo órgano tributario, de los procedimientos tributarios, lo que puede dar lugar a una mayor coordinación y eficiencia en la aplicación del sistema tributario.

---

<sup>4</sup> Cfr. disposición transitoria cuarta de la LMMGL.

<sup>5</sup> Cfr. artículo 121.3 LHL.

<sup>6</sup> Se introdujo este órgano de gestión tributaria, como consecuencia de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

La consecución de este órgano se basa en los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión tributaria, asumiendo como propias las competencias tributarias que legalmente posee la Administración tributaria local. Es decir, se toman como partida los principios que han de informar toda la actividad administrativa, en particular, la relación entre los medios utilizados y los fines alcanzados.

Conviene recordar que la creación del órgano de gestión tributaria posee carácter potestativo para los grandes municipios. La decisión de su creación depende del Pleno del Ayuntamiento, y es de allí donde deben tomarse en consideración hasta qué punto se realiza una aplicación del sistema tributario de forma integral y, la oportunidad de su creación.

La creación de órganos administrativos tiene una regulación propia en el artículo 11 de la LPAC, que señala que «corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización». Las notas características de la potestad organizativa son su carácter discrecional y el no quedar limitada por hipotéticos derechos de los funcionarios.

Así las cosas no hay plazo para el establecimiento, precisamente por el carácter potestativo del órgano de gestión tributaria. Es cierto que para su creación pueden influir algunos factores, como la norma de creación, la dotación de su patrimonio y el órgano habilitante. Como factores exógenos, no deben olvidarse las experiencias tanto del Estado, a través de la Agencia Estatal para la Administración Tributaria, como la de otros Ayuntamientos.

### 3.2. Competencias.

Como señala el artículo 135.2 LRBRL, al órgano de gestión tributaria le corresponderá, al menos, las siguientes competencias:

- La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales.
- La recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de Derecho público del Ayuntamiento.
- La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida.
- El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal.
- La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento.
- El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.

De la relación de las competencias que deben ser asumidas por el órgano de gestión tributaria hay que tener en cuenta que el artículo constituye una norma *de minimis*. Es decir, el legislador ha tomado en consideración que se pueden atribuir más competencias que las mencionadas *supra*.

Del examen de todas ellas cabe resaltar que existe cierta confusión entre el aspecto ejecutivo y legislativo, ya que junto a la aplicación del sistema tributario local se añade la propuesta, elaboración e interpretación de normas. Desde el punto de vista de eficacia en la gestión, esta redacción es irreprochable, pero desde la perspectiva de la separación de poderes parece excesivo que el ejecutivo pueda elaborar las normas generales.

En cuanto a la concordancia con otras normas, nos encontramos sus referencias en el artículo 106.3 LBRL, ya que en éste se atribuyen a las entidades locales, en general, la competencia de la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios. Asimismo, los artículos 11 (infracciones y sanciones) y 12 (gestión) de la LHL se remiten al régimen previsto en la LGT.

La redacción utilizada en la enumeración de las competencias no es la más adecuada, si bien tiene una explicación. La falta de adecuación de la terminología utilizada para referirse a los distintos procedimientos tributarios de aplicación de los tributos encuentra su explicación en que se utilizan definiciones y términos de la Ley General Tributaria de 1963, ya derogada. La posible razón, que no excluye una cierta falta de previsión, la encontramos en la propia tramitación parlamentaria, al ser la Ley 57/2003, o LMMGL, previa a la Ley 58/2003, o General Tributaria. Quizás se podía haber realizado un esfuerzo en la armonización de la terminología con esta última, al ser coetáneas.

### 3.3. Forma jurídica.

La gestión tributaria municipal para los municipios de gran población se encuentra en una encrucijada, siendo el órgano de gestión tributaria un ejemplo más. Este órgano es de creación potestativa para las entidades locales englobadas como municipios de gran población.

Este órgano posee carácter interno de la entidad local y se conforma como un instrumento de prestación de servicios. Tiene distinta naturaleza que el servicio de gestión tributaria prestado por un organismo autónomo administrativo, al que estamos ya habituados, ya que las funciones que puede desarrollar son distintas, de mayor calado y se incluyen entre las que se conceptúan como de ejercicio de autoridad <sup>7</sup>.

Constituye la Administración institucional el conjunto de entes públicos de Derecho administrativo, creados por Ley, que realizan la descentralización funcional y la ejecución de programas, como la gestión de servicios públicos, que se rigen por un estatuto propio. Dentro de esta Administración

<sup>7</sup> Cfr. J.M. FARFÁN PÉREZ, «El modelo de gestión económico-financiera en las grandes ciudades. Ley de Modernización de la Administración Local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 71/2004, pág. 23.

institucional se encuentran los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales. En su creación concreta, los organismos autónomos pueden recibir los términos de Instituto, Agencia, Consejo, Comisión...

Los organismos autónomos tienen una serie de características propias, como su personalidad jurídica y el sometimiento al Derecho administrativo. Responden a la idea de descentralización administrativa y se crean mediante una Ley o, en la esfera local, por un Estatuto. Al fin que realizan o para el que se crean, se les adscribe una serie de bienes y medios, que siguen perteneciendo al ente creador, por lo que se genera la apariencia de que estos organismos autónomos no son completamente independientes, pues dependen en cierta medida de un órgano de la Administración territorial que los crea <sup>8</sup>.

Así pues descendiendo a la esfera local, el municipio dirige y controla la prestación del correspondiente servicio, bien sea con órgano o sin órgano especial, bien sea creando una persona jurídica nueva, pero en todo caso, asumiendo la totalidad de los riesgos de su prestación.

No nos vamos a extender en la explicación de los distintos modos gestores, así como tampoco en la regulación de las entidades públicas empresariales, dado el carácter de la actividad y las peculiaridades de estas entidades que las excluye de ser consideradas aptas para llevar a cabo la gestión tributaria.

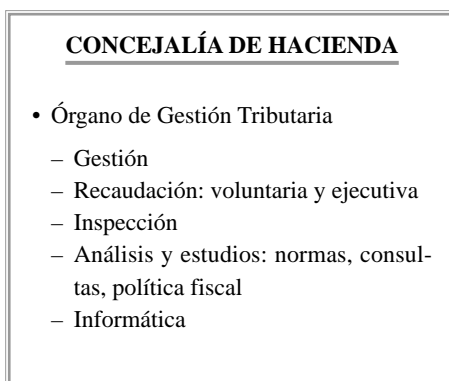
Vamos a analizar a continuación la experiencia en gestión tributaria actual. Así, todavía la gran mayoría de la gestión tributaria es, siguiendo la denominación de la LRBRL, no integral, y responde a la organización siguiente:

<u>TESORERÍA</u>	<u>CONCEJALÍA DE HACIENDA</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Recaudación de Tributos<ul style="list-style-type: none"><li>– Ejecutiva</li><li>– Voluntaria</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión e Inspección de Tributos</li><li>• Recursos</li><li>• Normativa</li></ul>

<sup>8</sup> Cfr. F. ROMERO HERNÁNDEZ, «Los modos de gestión de servicios públicos en el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Revista Estudios Locales*, núm. 69/2003, pág. 15 y ss.



Con la posible creación del Órgano de Gestión Tributaria, como organismo autónomo, por lo ya visto, la estructura en la aplicación sería la siguiente:



La facultad de autoorganización de las Haciendas Locales nos lleva a la consideración de las distintas formas que pueden ser utilizadas para la creación del órgano de gestión tributaria. Generalmente, son tres las fórmulas que se pueden utilizar:

- Centro Directivo; u
- Organismo Público:
  - Organismo Autónomo; o
  - Ente Público Empresarial.

No vamos a poner aquí de relieve, porque no es el objeto de este trabajo, las opiniones de algunos autores sobre la utilización de este tipo de figuras por parte de las distintas Administraciones. Nos referimos a lo que CLAVERO ARÉVALO ha denominado huída del Régimen General Administrativo, que conlleva una mayor libertad, si se compara con el corsé del Derecho Público, a lo que acompaña un control más laxo y propio de las entidades privadas.

El organismo público, en su versión de organismo autónomo, posee como principales características las siguientes:

- Está descentralizado, aunque adscrito a la Concejalía de Hacienda
- La creación, modificación y supresión es realizada por el propio pleno del Ayuntamiento.
- La estructura y las funciones se regulan por el Estatuto del organismo en cuestión.

- Los controles a los que es sometido pasan por la propia Concejalía, y se llevaría el control de gasto en personal, inventario, control y seguimiento de los contratos y, por último, el control de eficacia.
- Está sujeto a intervención y su régimen presupuestario se basa en la contabilidad pública.
- La dirección se realiza por el Consejo Rector.

En cuanto a la forma jurídica que puede asumir el organismo público nos inclinamos, con la gran mayoría de la doctrina, por la de Organismo Autónomo, principalmente por el tipo de actividad administrativa que se llevará a cabo y su sometimiento al Derecho Público. Esta figura se regula en los artículos 85 bis LRBRL y 45-52 de la LOFAGE.

### 3.4. Estatutos.

En los Estatutos del Organismo Autónomo se regulan los órganos de gobierno, las funciones de gestión, su patrimonio y recursos económicos, el régimen de personal, de patrimonio y contratación <sup>9</sup>.

Asimismo en el mismo Estatuto se ordena el régimen presupuestario, el económico-financiero, el contable, el control financiero y de eficacia.

Una de las cuestiones que debe afrontarse en el Estatuto es la condición de habilitado nacional o no del titular del órgano, ya que para la función de recaudación se precisa de un habilitado nacional, que puede quedar cubierto si el titular del órgano de gestión tributaria lo es, pero si no lo es parece necesaria la presencia de dicho habilitado para realizar la función de recaudación en el seno del órgano de gestión tributaria <sup>10</sup>. Esta adscripción de la función de recaudación y su titular al órgano de gestión tributaria supone que quede sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 LRBRL, artículo en el que se señala que «las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento Orgánico Municipal» <sup>11</sup>. Asimismo, la posible convivencia entre el titular del órgano de gestión tributaria y el funcionario-habilitado nacional precisa de unas altas dosis de coordinación entre ambos, a fin de llevar a buen puerto la gestión integral del sistema tributario local.

<sup>9</sup> Los Estatutos de la Agencia Tributaria Municipal de Madrid fueron publicados en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid el día 21 de enero de 2005.

<sup>10</sup> Cfr. artículo 134 LRBRL.

<sup>11</sup> Cfr. C. CHECA GONZÁLEZ, «Ley de Modernización del Gobierno Local: órganos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones económico-administrativas», *Tributos Locales*, núm. 41/2004, pág. 53.

### 3.5. Consecuencias jurídicas de su creación.

Podemos encarar este epígrafe desde un punto de vista positivo y otro negativo. Empecemos por el negativo. Con carácter común al órgano de gestión tributaria y al de resolución de reclamaciones económico-administrativas se ha puesto de relieve la ausencia de una prevención legal que contuviera la necesidad de realizar una memoria económica con la estimación del coste a que da lugar la implantación y puesta en funcionamiento de estos nuevos órganos. No es extraño, por lo tanto, que pueda haber un incremento en el coste, dependiendo del tipo de gestión que se decida, bien directa por un órgano directivo, o bien indirecta, a través de la distinta tipología de organismo autónomo.

En el haber de la creación de este órgano hay que apuntar la pretensión de incentivo en el cumplimiento del sistema tributario local, derivado de la gestión integral del sistema, al aumentar la coordinación en la gestión y en la información. El mero aprovechamiento de las economías de opción debe dar lugar a una mejora de la lucha contra el fraude fiscal en los tributos locales <sup>12</sup>.

El nacimiento del órgano de gestión tributaria debe ser beneficioso también porque dará lugar a la descongestión del área de hacienda de los municipios.

## 4. El órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas –art. 137 LRBRL–.

### 4.1. Introducción.

Debemos partir de la idea de que, en la actualidad, la reclamación económico-administrativa no es de aplicación general a todos los municipios, en materia tributaria local.

El artículo 137 LRBRL ha reintroducido, para los municipios de gran población, la vía económico-administrativa, con total salvaguarda de la autonomía local, como después veremos, tras haber sido derogada por la Ley 7/1985, hace casi veinte años <sup>13</sup>. En efecto, la citada Ley eliminó la necesidad de recurrir, ante otra Administración Pública, los actos dictados por las entidades locales, en materia tributaria, con el pretexto de que el principio de autonomía local impedía que otra instancia, en este caso estatal, revisase los actos dictados por las entidades locales. Ahora este régimen pervive con el de las reclamaciones económico-administrativas para los municipios de gran población.

<sup>12</sup> La creación de este órgano tiene un paralelismo enorme con el nacimiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en 1992. Consúltese A. BAENA, P. HERRERA y F. SERRANO, *La Agencia tributaria frente al contribuyente. Régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, Comares, Granada, 1993.

<sup>13</sup> Cfr. J. MARTÍN FERNÁNDEZ, «Los nuevos "Tribunales económico-administrativos locales"», *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF. Núm. 247/2003, pág. 149.

Así pues, como decíamos, durante casi veinte años había desaparecido la obligatoriedad, en estos casos, de interponer reclamación económico-administrativa, previa al contencioso-administrativo.

Varias voces se habían alzado reivindicando este tipo de reclamaciones en el ámbito local, y ahora se ha convertido en realidad para los municipios de gran población <sup>14</sup>. Por poner un ejemplo, el Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de reforma de la Ley General Tributaria de 2001 ya lo denunciaba, poniendo el énfasis en su reintroducción en la pequeña cuantía de los tributos municipales <sup>15</sup>.

Entendemos, con CHECA GONZÁLEZ, que ha sido una reivindicación que ha venido a colmar una laguna, ya que los ciudadanos tenían que recurrir contra los actos dictados ante el mismo órgano que dictó, como paso previo para acudir a la vía contencioso-administrativa, con la saturación consiguiente de éstos, por un lado, y el alto coste para los ciudadanos, por otro, al tenerse que valer de abogados y procuradores, lo cual podía ser entendido como una vulneración del artículo 24 CE, al dificultar el acceso a la justicia <sup>16</sup>.

Así las cosas, en la actualidad, es preciso utilizar la vía económico-administrativa contra los actos tributarios que dicten los municipios, en los siguientes casos:

- Cuando la gestión de un tributo local esté encomendado a otra Administración Pública, los actos que dicte esta Administración se regirán por su propia vía impugnatoria. Sería el caso de la gestión catastral del IBI (arts. 76 y 77 LHL) y de la gestión censal del IAE (arts. 90 y 91 LHL).
- Cuando la entidad local asuma por delegación la inspección del IAE, el artículo 91.3 LHL señala que la inspección del impuesto se llevará a cabo por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de las delegaciones realizadas.
- Cuando la entidad local asuma la gestión censal del IAE, y una vez admitida la delegación de la misma, el artículo 91.4 señala que el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas contra dichos actos corresponde a los Tribunales económico-administrativos del Estado.
- El Título X de la LRBRL establece el régimen de las reclamaciones económico-administrativas para los grandes municipios.

<sup>14</sup> Cfr. C. CHECA GONZÁLEZ, *La revisión de los actos tributarios en vía administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 1988, págs. 139 y ss. BARQUERO ESTEBAN, *Gestión tributaria y relaciones interadministrativas en los tributos locales*, Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 229.

<sup>15</sup> Cfr. C. CHECA GONZÁLEZ, «Ley de Modernización del Gobierno Local: órganos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones económico-administrativas», *Tributos Locales*, núm. 41/2004, pág. 51.

<sup>16</sup> Cfr. C. CHECA GONZÁLEZ, *Sistema tributario local*, Aranzadi, Pamplona, 2001, pág.121.

Es importante señalar que a diferencia del órgano de gestión tributaria, éste de resolución de reclamaciones económico-administrativo es de creación obligatoria. Es un órgano especializado y pone fin a la vía administrativa, abriendo el contencioso-administrativo. Nuestro interrogante surge por el gasto que se incurre en crearlo, por lo que nos preguntamos sobre si todos los municipios obligados podrán permitírselo, ya que desde el punto de vista funcional, creemos altamente útil este órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas.

La creación del órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas necesita de un reglamento orgánico. A título de ejemplo es lo que ha ocurrido con el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, cuyo reglamento orgánico está publicado en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 23 de julio de 2004. En este Reglamento podemos consultar la regulación concerniente a la composición, competencias, organización y funcionamiento. En líneas generales, se atiende a lo establecido en la Ley General Tributaria y en el Reglamento del Procedimiento de Reclamaciones económico-administrativas, con las adaptaciones procedentes.

#### 4.2. Funciones.

Las funciones son acordes al órgano híbrido en que consiste el órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas. En efecto, se funden las dos características en el mismo órgano: como asesor –ordenanzas fiscales– y como revisor –de actos administrativos–. Veamos las funciones desglosadas:

- Conocimiento y resolución de reclamaciones económico-administrativas sobre:
  - Actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos.
  - Los mismos actos en relación con los ingresos de Derecho Público.
- Dictamen de las Ordenanzas Fiscales.
- Elaboración de estudios y propuestas si son requeridos <sup>17</sup>.

En cuanto a la primera de las funciones reseñadas, el común denominador consiste en la titularidad municipal del ingreso y un acto administrativo dictado por la propia Administración local. Este común denominador manifiesta un problema en relación con la gestión compartida que se produce en algunos tributos locales, como el IBI, IAE o IVTM. Incluso se podría llegar a pensar, en caso de tributos de gestión compartida, en el solapamiento de dos reclamaciones económico-administrativas, una frente al del Ayuntamiento, y otra, frente a un TEAR o TEAC dependiendo del asunto.

<sup>17</sup> Cfr. R.I. FERNÁNDEZ LÓPEZ, «El órgano económico-administrativo local: ¿mecanismo efectivo para la resolución extrajudicial de la conflictividad tributaria municipal?», *Tributos Locales*, núm. 43, pág. 20.

Además, desde nuestro punto de vista, y aunque no aparezca citada entre las funciones arriba referenciadas, entendemos que no debe haber problema para que este órgano, dadas sus características, pueda plantear alguna cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En este sentido, el propio Tribunal así lo ha manifestado con relación a los Tribunales Económico-administrativos españoles.

En lo concerniente a la segunda de las funciones, es decir, dictamen de las ordenanzas fiscales, se ha puesto en entredicho la deseable independencia de estos Tribunales, al poderse dar el caso de dictaminar sobre unas ordenanzas fiscales sobre las que posteriormente algún contribuyente puede haber impugnado, con lo que la deseable independencia de estos órganos puede verse mancillada. Es una función extraña, sin regulación<sup>18</sup>. Lo mismo cabe decir de la tercera de las funciones, es decir, la elaboración de estudios y propuestas, ya que puede afectar a la independencia del órgano, pues cuando se vayan a resolver las reclamaciones se pueden encontrar informes elaborados por sus miembros, manifestando opinión y criterio sobre la cuestión a resolver vía recurso<sup>19</sup>.

Asimismo, en lo que se refiere a esta función de dictamen, parece que puede darse un solapamiento de informes, al concurrir con el del Interventor, de acuerdo con el artículo 149.1.e) y 4 de la LMMGL, en donde se exigen, como documentos anexos al presupuesto, un informe económico-financiero en donde se exponen las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos, así como un informe de la Intervención, sobre la viabilidad del presupuesto, por lo que deberá tomarse también en consideración las ordenanzas fiscales<sup>20</sup>.

Las resoluciones del órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas ponen fin a la vía administrativa, por lo que se halla en la misma línea que el artículo 109 LPAC. Es verdad que los contribuyentes potestativamente habrán podido presentar un recurso de reposición del artículo 14 LHL antes de esta reclamación económico-administrativa. Este recurso de reposición en materia tributaria y demás ingresos públicos es requisito previo para acudir a la vía judicial, salvo en los casos de municipios de gran población, cuyo carácter es potestativo. Como se puede observar, en este último caso, este recurso de reposición es asimilable al que se regula en la LGT, artículos 222 y siguientes, con lo que el agotamiento de la vía económico-administrativa es indispensable para iniciar el contencioso-administrativo.

La resolución de las reclamaciones económico-administrativas se realiza teniendo como base los criterios de independencia, celeridad y gratuidad. Tendrá el Tribunal un número impar de miembros, de reconocida competencia técnica, con un mínimo de tres, lo que impide el empate en votaciones. El número impar es normal, tratándose de un órgano colegiado, con un nombramiento de cuatro años por mayoría absoluta de los miembros del pleno de la corporación, con independencia del término de la legislatura. A juicio de algún autor, este procedimiento de selección y cese no favo-

<sup>18</sup> Cfr. A. PLAZA VÁZQUEZ, «La nueva vía económico-administrativa en las grandes ciudades», *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 1/2004.

<sup>19</sup> Cfr. T. COBO OLVERA, *Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios, Concordancias y Jurisprudencia*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 877.

<sup>20</sup> Cfr. A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Modernización del Gobierno Local*, El Consultor, Madrid, 2004, pág. 294.

rece plenamente su independencia, ya que se condiciona su presencia en el ejercicio de sus funciones, a la voluntad de la mayoría política del pleno de la entidad local <sup>21</sup>. Nosotros creemos que la estabilidad de los miembros del órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas está garantizada por el plazo previsto legalmente, salvo supuestos de incidencias delictivas o infracciones disciplinarias graves. No prevemos, dada la praxis política, que se proceda al cese por el pleno de una corporación de los miembros de dicho órgano.

En cuanto a la celeridad, debemos hacer constar que es un principio ya recogido en el artículo 74 LPAC, y probablemente es el criterio en la actuación que le ha faltado a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado. El tiempo en la resolución, como es sabido, es fundamental para considerar a este tipo de órganos como eficaces.

Algún autor incidiendo en el aspecto de la autonomía local ha apuntado si se respeta la necesaria revisión por el mismo órgano que dictó el acto que se recurre. Es decir, se trataría del caso de un contribuyente que impugna un acto administrativo mediante una reclamación económico-administrativa. Se atribuye la resolución al órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas, contra cuyas decisiones sólo cabe recurso contencioso-administrativo, cabe la pregunta de si se hurta así la resolución al mismo órgano que dictó el acto. Entendemos que no es así por dos razones. La primera, porque siempre se producirá una revisión impropia al aplicar el procedimiento económico-administrativo local, porque cuando se interpone una reclamación, es el órgano que dictó el acto el que prepara el expediente que remitirá al Tribunal, con lo que se le otorga una segunda oportunidad. Por otro lado, entendemos que los Tribunales Económico-Administrativos, aunque sean órganos de presunta independencia, son organizados en el seno de un determinada corporación local, lo que puede suponer una cierta permeabilidad a determinados criterios, y ello se puede demostrar en la propia actividad desarrollada en toda su larga etapa por los Tribunales Económico-Administrativos de carácter estatal.

#### 4.3. Fines.

Dos son los fines que buscan este tipo de órganos:

- Abaratar –gratuidad– y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos; y,
- Reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa.

No creemos que la existencia de este órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas dé lugar a ningún tipo de discriminación, ni tampoco a la división de ciudadanos de primera o de segunda categoría, puesto que se constituyen exclusivamente para municipios de gran población. Somos de la opinión que no se pueden eliminar instancias revisoras porque no se tengan

<sup>21</sup> Cfr. J. MARTÍN FERNÁNDEZ, «Los nuevos "Tribunales económico-administrativos locales"», *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF. Núm. 247/2003, pág. 151.

en otras determinadas jurisdicciones. Lo que se debería hacer es extender este tipo de resolución mediante, quizás, su impulso a través de las diputaciones provinciales <sup>22</sup>. La polémica surge sobre las situaciones discriminatorias que se producen por la división entre grandes municipios y pequeños y defenderse por parte de algún autor que se vulnera el artículo 14 CE, que obliga a que en supuestos de hecho iguales, los ciudadanos sean tratados de forma idéntica en sus situaciones jurídicas. Incluso, se ha defendido que puede ser contrario al derecho de la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE <sup>23</sup>. En definitiva, tanto un argumento como otro nos parecen algo exagerados.

El órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas puede operar en pleno y también como órganos unipersonales, para asuntos de fácil resolución, de cuantía menor, por falta o defecto de notificación o por falta de motivación.

## **2.ª PARTE. LAS NOVEDADES EN IMPUESTOS LOCALES Y CATASTRO INMOBILIARIO INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2004, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2005**

La Ley de PGE para el año 2005 contiene una serie de disposiciones que inciden en el ámbito local, algunas de ellos de vigencia anual, a los que se remiten las leyes sustantivas de los distintos tributos y otras de carácter indefinido. En materia de tributos locales, los cambios introducidos por la citada Ley en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) se refieren exclusivamente al IBI y se concretan, fundamentalmente, en los siguientes:

- La actualización de los valores catastrales de los bienes inmuebles en un 2 por 100.
- La ampliación de determinados plazos establecidos en la Ley.

Por lo que se refiere a la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), las principales novedades se proyectan sobre las siguientes materias:

- El ámbito espacial del derecho de superficie sobre un inmueble como bien inmueble.
- La regulación de los supuestos de cotitularidad catastral.
- Regulación de la representación a efectos catastrales.
- El establecimiento de una serie de obligaciones de carácter formal.
- La ampliación de determinados plazos establecidos en la Ley.

<sup>22</sup> Cfr. C. CHECA GONZÁLEZ, «Ley de Modernización del Gobierno Local: órganos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones económico-administrativas», *Tributos Locales*, núm. 41/2004, pág. 63.

<sup>23</sup> Cfr. A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Modernización del Gobierno Local*, El Consultor, Madrid, 2004.



A todas ellas nos vamos a referir a continuación.

### **1. Modificaciones en el IBI.**

Las podemos encontrar en el artículo 63 y en la disposición adicional trigésima segunda de la Ley de PGE para 2005.

Se prevé, con efectos de 1 de enero del 2005, la actualización de los valores catastrales de los bienes inmuebles. Si bien es cierto que la aparición de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario y las modificaciones introducidas en el IBI por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales supusieron una separación de los aspectos tributarios y catastrales, esta disociación ha sido, en cuanto a la regulación jurídica del IBI, más formal que sustantiva, en la medida en que la base imponible del impuesto sigue pivotando sobre el concepto de valor catastral. Y prueba de ello es, precisamente, la modificación llevada a cabo por la Ley de PGE para el 2005 en la normativa del IBI que se concreta en la revisión de los valores catastrales.

En este sentido, se establece que la actualización se producirá por la aplicación de un coeficiente del 1,02 sobre los siguientes valores:

- Si los bienes inmuebles están valorados de acuerdo con los datos que constan en el Catastro Inmobiliario, el coeficiente se aplicará sobre el valor asignado a dichos bienes para 2004.
- Si se trata de valores catastrales notificados en el ejercicio 2004, obtenidos por la aplicación de Ponencias de valores parciales aprobadas en dicho ejercicio, el coeficiente se aplicará sobre dichos valores.
- Si los bienes inmuebles han sufrido alteraciones de sus características conforme a los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario, sin que dichas variaciones hubieran tenido efectividad, el coeficiente se aplicará sobre el valor asignado a los bienes inmuebles, en virtud de las nuevas circunstancias, por la Dirección General del Catastro, con aplicación de los módulos que hubieran servido de base para la fijación de los valores catastrales del resto de bienes inmuebles del municipio.

Una vez establecidos los distintos supuestos de actualización, la norma prevé aquellos casos en los cuales ésta no se va a producir. Así, no se procederá a la actualización:

- Cuando se trate de valores catastrales obtenidos de la aplicación de las Ponencias de valores totales aprobadas entre el 1 de enero de 1997 y el 30 de junio de 2002.

- Cuando se trate de valores obtenidos de la aplicación de las Ponencias de valores parciales aprobadas desde el 1 de enero de 1997 en los municipios en que haya sido de aplicación el artículo segundo de la 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 IBI.
- Por lo que se refiere a los bienes inmuebles rústicos, el incremento de valor catastral previsto no tendrá efectos respecto al límite de la base imponible de las explotaciones agrarias que condiciona la inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia, y seguirán, por lo tanto, rigiéndose por su legislación específica.

Por lo tanto, la Ley parte, por un lado, de los diferentes tipos de ponencias de valores producidas en un marco temporal concreto <sup>24</sup> y, por el otro, de determinados bienes rústicos, a la hora de establecer las exclusiones a la actualización de valores. En este sentido, conviene recordar que las ponencias de valores pueden ser totales, parciales o especiales. Serán totales cuando abarquen la totalidad de bienes de una misma clase dentro de un término municipal; serán parciales cuando la ponencia afecte a algunos bienes inmuebles de alguna o varias zonas, polígonos, etc., de un municipio y, finalmente, ponencias especiales si recaen sobre inmuebles de características especiales, que pasan a tener su propio sistema de valoración <sup>25</sup>.

También con efectos de 1 de enero de 2005 y con vigencia indefinida, se modifica la Disposición transitoria duodécima del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la LHL, relativa a la determinación de la base liquidable del IBI. Con relación a este punto, se extiende hasta el 31 de diciembre de 2006 la posibilidad, antes prevista para los ejercicios 2003 y 2004, de que la determinación de la base liquidable del IBI, atribuida a los Ayuntamientos en el artículo 77.3 de la LHL, se realice por la Dirección General del Catastro, salvo que el Ayuntamiento le comunique que pasa a ejercer la competencia. La comunicación deberá realizarse antes de que finalice el mes de febrero del año en el que se asuma la competencia. De nuevo, el legislador se ve en la necesidad de alargar los plazos como consecuencia de la lentitud con la que se está desarrollando todo el proceso catastral.

Por otra parte, se añade una nueva disposición transitoria, la decimoctava, a la LHL, referida al régimen de base liquidable y de bonificación de determinados bienes inmuebles en el IBI. En ella se prevé la aplicación de la reducción prevista en el artículo 67 (reducción en base imponible para los bienes inmuebles que se encuentren en determinadas circunstancias, normalmente relacionadas con incrementos de valores catastrales fruto de ponencias totales de valores o inmuebles afectados

<sup>24</sup> Sobre los municipios revisados desde la entrada en vigor de la Ley 53/1997 *vid.* M.J. LLOBART BOSCH, «La reforma del IBI: una reforma incompleta», *Tribuna Fiscal*, núm. 156, 2003, pág. 85 a 87.

<sup>25</sup> *Cf.* D. AGUADO FERNÁNDEZ, «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva Ley del Catastro Inmobiliario», *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF. Núm. 242, 2003, págs. 19 y 20; A. ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, «La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles», *Tribuna Fiscal*, núms. 154-155, 2003, pág. 69.

por un procedimiento de valoración colectiva general o parcial) y, en su caso, la bonificación acordada por el Ayuntamiento conforme al artículo 74.2 (bonificación en la cuota íntegra) de acuerdo con las siguientes premisas:

- Debe tratarse de bienes inmuebles rústicos valorados conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley del Catastro Inmobiliario, que como tendremos ocasión de analizar posteriormente resulta modificada por esta misma Ley de PGE para el 2005, estableciendo una fórmula transitoria de cálculo del valor catastral de determinados bienes inmuebles rústicos.
- Se aplicará hasta que se realice un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para estos bienes inmuebles.
- Los beneficios fiscales se aplicarán únicamente sobre la primera componente del valor catastral. De acuerdo con las reglas establecidas en la nueva redacción de la disposición transitoria primera de la LCI, los beneficios se aplicarán sobre el valor del suelo ocupado con la construcción más el valor de la construcción afectados por el coeficiente de referencia al mercado, es decir, el beneficio fiscal no resultará aplicable sobre el valor catastral correspondiente a la parte del suelo en la que no exista construcción.

Finalmente, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2006 el plazo para la aplicación de la reducción en la base imponible del IBI prevista en la disposición transitoria octava de la LHL para los bienes inmuebles de características especiales. El establecimiento de una nueva fecha parece responder a la necesidad de ampliar el tiempo del que disponen los Ayuntamientos para la realización de procedimientos de valoración de bienes inmuebles por no haber podido concluirlos.

## **2. Modificaciones en la Ley del Catastro Inmobiliario (RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo).**

Se encuentran recogidas en la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de PGE para el año 2005. Estas modificaciones tienen efectos de 1 de enero de 2005 y carácter indefinido y afectan a los artículos 6.2, 9, 13.2, 15, 16.2.e) y f) y disposición transitoria primera, apartados 1 y 2. Al lado de los preceptos modificados se introducen nuevas redacciones que afectan al artículo 13, que incorpora un nuevo apartado 3, al artículo 14 al que se añade un nuevo párrafo d) y se añade una nueva disposición transitoria, la séptima.

### *2.1. El artículo 6 de la Ley del Catastro Inmobiliario: el concepto de bienes inmuebles a efectos catastrales.*

La modificación del artículo 6 de la Ley del Catastro Inmobiliario, relativo al concepto de bienes inmuebles, se refiere, en primer lugar, a un cambio de orden entre el contenido de la letra b), que

pasa a ser la c) y viceversa. Esto supone que los bienes inmuebles de características especiales pasan a ocupar una posición preferente frente a los derechos de superficie o concesiones administrativas sobre bienes inmuebles.

En segundo lugar, se modifica la antigua letra b) en la que se establecía que también tienen la consideración de bienes inmuebles «el ámbito espacial de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos» en dos sentidos:

- se amplía el campo de aplicación a un nuevo supuesto: el ámbito espacial de un derecho de superficie, y
- se prevé que esta calificación se aplicará siempre y cuando no se den los supuestos previstos en las otras letras del precepto (letras a) y b)), es decir, que el ámbito espacial de una concesión administrativa o de un derecho de superficie será calificado como bien inmueble siempre y cuando no formen parte de alguno de los supuestos anteriores como, por ejemplo, formen parte de un bien inmueble de características especiales.

## 2.2. El artículo 9: titulares catastrales y representación.

En primer lugar, se amplía el contenido del precepto que pasa también a regular la representación.

En cuanto a quiénes son titulares catastrales, la Ley de PGE para el año 2005 amplía el ámbito del precepto al establecer que son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, no sólo sobre un bien inmueble, como se preveía, sino también sobre parte de un bien inmueble, la titularidad de una serie de derechos.

También se modifica la redacción de los derechos sobre bienes inmuebles que dan lugar a la titularidad catastral. Así, se varía el orden de los supuestos y se incluye dentro del derecho de propiedad tanto la plena como la menos plena, de tal forma que éstos pasan a ser los siguientes:

- 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.

Se suprime el segundo párrafo de este apartado del artículo 9 en el que se establecía textualmente que «la constancia en el Catastro Inmobiliario de la titularidad catastral conforme a uno de los supuestos definidos en el párrafo anterior, por el orden en él establecido, excluirá la aplicación

de los restantes». Esta eliminación es consecuencia de la nueva redacción del párrafo anterior, de tal forma que ya no existe esa especie de «jerarquía» entre derechos inscribibles, sino que se adopta una nueva postura de hacer constar en el Catastro el mayor volumen de información posible, de forma coherente con la finalidad expresada en la propia LCI (art. 1.1) de convertirlo en un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles <sup>26</sup>.

De ahí que desaparezca, igualmente, el contenido del apartado 2 del citado precepto en el que se preveía que «cuando el derecho de propiedad concorra con alguno de los demás derechos mencionados en el apartado anterior, se incorporará también como titular al propietario que lo solicite conforme a lo previsto en el artículo 15».

Se mantiene lo esencial del contenido del anterior número 3 que pasa a regularse en los números 2 y 3, con las siguientes variaciones. En primer lugar, se preveía para los supuestos de bienes inmuebles que perteneciesen *pro indiviso* a una pluralidad de personas, que la titularidad catastral se atribuiría a la comunidad constituida por todas ellas, haciéndose constar bajo la denominación que resulte de su identificación fiscal. Se añade ahora que, en su defecto, la titularidad se hará constar en forma suficientemente descriptiva. Se mantiene también la consideración de titulares catastrales de los comuneros, miembros o partícipes de las mencionadas entidades, pero se especifica que lo serán sólo por su respectiva cuota. Con anterioridad la identidad y cuota de participación de cada uno de los comuneros, miembros o partícipes de las mencionadas entidades se hacía constar en el Catastro Inmobiliario cuando así se solicitase expresamente mediante acuerdo unánime de aquéllos. También, a diferencia de la anterior redacción, se suprime la vinculación de la titularidad de los miembros de la entidad al hecho de que se produzca un incumplimiento de la obligación de aportar el número de identificación fiscal.

La nueva redacción del artículo 9 de la Ley del Catastro Inmobiliario mantiene también una referencia a los supuestos de derechos sobre bienes inmuebles de titularidad común de los cónyuges. Ahora bien, mientras la anterior previsión se limitaba a establecer que los cónyuges en régimen de sociedad de gananciales, o en cualquier otro régimen económico matrimonial que conlleve una titularidad conjunta sobre los bienes, podían solicitar que conste en el Catastro Inmobiliario la identidad de cada uno de ellos, la redacción dada por la Ley de PGE para el 2005 establece que, en estos casos, la titularidad catastral corresponde a ambos y se atribuirá por mitad a cada uno de ellos, salvo que se justifique otra cuota de participación.

Se introduce un nuevo número 4 en el artículo 9 en el cual se prevé que, sin tener la consideración de titulares catastrales, se hará constar en el Catastro, con efectos meramente informativos, los titulares de derechos reales de disfrute sobre bienes inmuebles que generen imputaciones de rentas inmobiliarias en el IRPF. Éstas, al igual que otras referencias que se incluyen en la LCI con relación a las imputaciones de renta inmobiliarias, parecen obedecer al establecimiento de una fuente de información para la Administración tributaria a la hora de someter a control las rentas derivadas de la titularidad de bienes inmuebles desocupados.

<sup>26</sup> Sobre la importancia de este registro *vid.* J.E. VARONA ALABERN, «Luces y sombras de la nueva normativa catastral», *Quincena Fiscal*, núm. 16, 2003, pág. 46.

Finalmente, el número 9.5 en su nueva redacción reitera exactamente lo que ya se preveía en el número 4 del citado artículo, con relación a los casos de discrepancia entre el titular catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, de tal forma que, a efectos catastrales, se considerará titular al propietario registral, salvo que la fecha del documento catastral sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad, en cuyo caso prevalecerá el titular catastral. Se pretende con ello, como ha manifestado algún autor, reflejar con mayor rapidez los cambios que se produzcan en la titularidad de los inmuebles, aunque ello suponga a efectos catastrales y, en consecuencia, también tributarios, una limitación al principio registral de legitimación previsto en el artículo 38, párrafo primero de la Ley Hipotecaria <sup>27</sup>.

Como ya hemos avanzado, el artículo 9 de la Ley del Catastro Inmobiliario se completa, con la reforma realizada por la Ley de PGE para el 2005, con un nuevo número, el 9.6, dedicado a la representación, en el que se crea el deber de nombramiento de representante en los supuestos de cotitularidad catastral sobre un mismo bien inmueble, estableciendo las siguientes reglas:

- Será representante el sujeto designado por los cotitulares.
- Si no se ha nombrado, la Ley considerará como tal a:
  - El sustituto del contribuyente al que nos referimos a continuación, si lo hubiese.
  - El cotitular que deba ostentar la condición de contribuyente en el IBI.
  - Si el contribuyente fuese una entidad sin personalidad jurídica, será representante cualquiera de los comuneros, miembros o partícipes de la misma.
- Si se trata de un bien inmueble titularidad de ambos cónyuges, será representante bien el cónyuge que ellos designen.
- Si no existe manifestación expresa, será representante de forma indistinta cualquiera de ellos.
- En los demás casos, se estará a lo previsto para la representación en la LGT.

Todo ello no es óbice para que cualquiera de los cotitulares, sea o no representante, tenga derecho a ser informado en todo momento de las actuaciones que se realicen sobre el bien inmueble, así como de las resoluciones que pudieran adoptarse.

La regulación de la representación en materia catastral pretende resolver muchos de los problemas que se venían presentando, desde el punto de vista de la gestión del Catastro, cuando un bien inmueble pertenecía a multitud de personas de tal forma que resultaba difícil, cuando no imposible, su reflejo en el citado registro.

<sup>27</sup> Cfr. A. ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, «La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles», *op. cit.*, pág. 65.

Otro de los artículos a los que afecta la Ley de PGE para el año 2005 es el 13.2 en el que se establecía la obligación de declaración de alta en el Catastro de los bienes inmuebles y sus alteraciones. Se mantiene esta obligación para los titulares catastrales, añadiéndose otra consistente en el deber de suministrar los datos identificativos de quienes ostenten un derecho real de disfrute que genere rentas imputadas en el IRPF, excepto en los supuestos de comunicación previstos en este capítulo II del Título II, es decir, aquellos casos en los cuales la información ya es suministrada por otros sujetos como, por ejemplo, notarios, registradores o Ayuntamientos. Se mantiene igualmente, el deber de colaboración con el Catastro Inmobiliario suministrándole cuanta información resulte precisa para su gestión.

Se añade un número 3 en el que se limita a establecer que si existen varios sujetos obligados a declarar un mismo hecho, acto o negocio, el cumplimiento de uno de ellos beneficia a los demás.

### 2.3. Otras modificaciones.

El artículo 14 de la Ley de Catastro Inmobiliario pasa a tener un nuevo apartado d) en el que se establece que constituye un tipo de comunicación la información con trascendencia catastral que la AEAT deba remitir al Catastro, en los supuestos y condiciones que se determinen reglamentariamente, con los datos identificativos y cuotas de participación de los titulares de derechos que recaigan sobre bienes inmuebles, obtenida a través de los procedimientos de aplicación de los tributos.

La Ley de PGE para el año 2005 modifica también el artículo 15 en el que se establecía el procedimiento de incorporación mediante solicitud, a través del cual el particular realizaba a la Administración una petición en la que le instaba a dar de baja un bien inmueble o a incorporar una concreta titularidad en el Catastro <sup>28</sup>.

La anterior regulación se refería, de forma expresa, a las solicitudes que se podían realizar y a quien debería proceder a ello, siendo éstas las siguientes: solicitud de baja, que podrá formular quien, figurando como titular catastral, hubiera cesado en el derecho que originó dicha titularidad; solicitud de incorporación de titularidad, que podrá formular el propietario según el apartado 2 del artículo 9.º y la solicitud de incorporación de cotitularidades, en los casos establecidos en el apartado 3 del artículo 9.º.

La nueva redacción, sin embargo, se limita a establecer dos situaciones en las cuales los sujetos pueden solicitar la incorporación o baja del catastro. En primer lugar, reiterando lo que ya estaba previsto con anterioridad, el titular catastral podrá solicitar la baja en el Catastro Inmobiliario cuando hubiera cesado en el derecho que originó su titularidad. En segundo lugar, se incluye un nuevo supuesto para aquellos titulares de derechos reales que generan imputaciones de rentas sometidas a tributación en IRPF, permitiéndoles solicitar que conste la adquisición, existencia o cese de su derecho a efectos informativos.

<sup>28</sup> Cfr. J.E.VARONA ALABERN, «Luces y sombras de la nueva normativa catastral», *op. cit.*, núm. 16, 2003, pág. 51.

La modificación de las letras e) y f) del artículo 16.2, en el que se establecen los hechos, actos o negocios que son objeto de declaración o comunicación, tiene como finalidad fundamental ampliar el ámbito de aplicación del precepto. La letra e) pasa a incluir, además de la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos reales de usufructo y de superficie, el supuesto de los derechos de disfrute que generen rentas inmobiliarias en el IRPF.

En cuanto a la letra f), se mantiene la referencia a las entidades sin personalidad jurídica y se añade una previsión para los bienes comunes a ambos cónyuges. En ambos casos se trata de dejar constancia de las variaciones que haya podido haber en la cuota de participación en el bien y, en caso de entidades sin personalidad, también de las variaciones en la composición interna de la entidad.

La disposición transitoria primera de la Ley del Catastro Inmobiliario establecía las fechas a partir de las cuales pasaban a tener efectividad la clasificación de los bienes inmuebles y contenido de las descripciones catastrales que resultaban de lo previsto en la citada Ley. La incidencia de la Ley de PGE para el año 2005 sobre este precepto tiene como principal finalidad modificar el plazo a partir del cual tiene efectividad dicha clasificación y establecer uno para aquellos supuestos de construcciones situadas en suelo rústico.

Así, la clasificación de los bienes inmuebles rústicos y urbanos prevista en la citada Ley resultará de aplicación a partir del primer procedimiento de valoración colectiva de carácter general que se realice con posterioridad al 1 de enero de 2003, sustituyendo a las anteriores fechas previstas en la disposición indicada: con carácter general, el 1 de enero de 2006 y, para los supuestos de valoraciones colectivas de carácter general iniciadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, esta fecha. Hasta dicha fecha, y como ya se preveía anteriormente, los bienes inmuebles que figuren o que se den de alta en el Catastro Inmobiliario mantendrán la naturaleza que les correspondería conforme a la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario. No debemos olvidar que, con la citada Ley, el carácter rústico o urbano de un bien viene determinado por el suelo y esto plantea un nuevo problema derivado de la todavía ausencia de ponencias de valores para los bienes rústicos.

Sin embargo, si se trata de bienes de naturaleza rústica, la Ley de PGE para el 2005 establece que las construcciones que estén ubicadas en suelo rústico y que no resulten indispensables para el desarrollo de una explotación agrícola, ganadera o forestal mantendrán su naturaleza urbana hasta que se realice, con posterioridad al 1 de enero de 2006, un procedimiento de valoración colectiva general, con independencia de la clase de bienes inmuebles a que se refiera este procedimiento de valoración. Si este procedimiento se refiere a bienes inmuebles urbanos, se determinará simultáneamente un nuevo valor catastral para aquellos inmuebles que cuenten con una construcción en suelo rústico.

Una vez establecido el plazo durante el cual mantendrán su naturaleza urbana, el precepto recoge una serie de reglas que permiten calcular el valor catastral de los inmuebles que cuen-



ten con una construcción en suelo rústico, en tanto en cuanto no se aprueben las normas reglamentarias de valoración de este tipo de bienes. De acuerdo con ellas el valor catastral del inmueble será el siguiente:

$$VC = (Vs \text{ con } c + Vc) \times \text{Coef. } RM + Vcs \text{ sin } c$$

$VC$  = valor catastral del inmueble.

$Vs \text{ con } c$  = valor suelo de la superficie ocupada por la construcción. Se calculará por aplicación de los módulos específicos que se aprueben por Orden del Ministro de Economía y Hacienda.

$Vc$  = valor construcción. Se aplicarán las mismas reglas que para la determinación del valor de las construcciones en bienes inmuebles urbanos en la ponencia de valores fruto de un procedimiento de valoración colectiva.

$\text{Coef. } RM$  = coeficiente de referencia al mercado vigente para inmuebles urbanos <sup>29</sup>.

$Vcs \text{ sin } c$  = valor catastral del suelo no ocupado por construcciones.

Las mismas reglas se aplicarán, temporalmente, a la valoración de las variaciones en las construcciones en suelo rústico y a las nuevas construcciones que se levanten sobre dicho suelo, cuando se trate de municipios en los que se realice el procedimiento de valoración colectiva general al que nos hemos referido.

La única modificación que se ha realizado en el número 2 de esta disposición tiene que ver con una ampliación del plazo durante el cual los bienes inmuebles de características especiales que, a la entrada en vigor de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, constasen en el Catastro Inmobiliario conforme a su anterior naturaleza mantenían el valor catastral. El plazo que finalizaba el 31 de diciembre de 2005 se amplía, ahora, hasta la entrada en vigor de los nuevos valores resultantes de las ponencias especiales que se aprobarán antes del 1 de octubre de 2007.

Esta disposición debe ponerse en relación con lo que se establece en la disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la cual se prevé el mantenimiento de determinados beneficios fiscales en el IBI hasta el momento en que adquieran efectividad los

<sup>29</sup> Con relación al coeficiente  $RM$  señalaba ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS la ausencia de justificación legal para un coeficiente que va más allá de una función administrativa de coordinación de valores ya que tiene como finalidad eliminar los elementos inflacionarios o especulativos del valor de mercado y adecuar éste a una situación de propiedad estática o duradera de uso o disfrute, «La Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles», *op. cit.*, pág. 69.

valores catastrales determinados mediante la aplicación de ponencias de valores totales o especiales aprobadas de acuerdo con la Ley del Catastro Inmobiliario. Se trata, en concreto de la reducción en la base imponible del IBI <sup>30</sup>.

Finalmente, se añade una nueva disposición transitoria, la séptima, referida a la incorporación de cotitularidades al Catastro. Se prevé, al respecto, que podrá incorporarse al Catastro información sobre la identidad y cuota de participación del cónyuge no inscrito, de los comuneros, miembros o partícipes de las comunidades o entidades sin personalidad cuando se trate de bienes inmuebles inscritos con anterioridad al 1 de enero de 2005. La incorporación de esta información podrá producirse por dos vías: bien porque la AEAT se la suministre al Catastro, bien porque el interesado lo solicite. Esta previsión se corresponde así con el nuevo contenido del artículo 9, al que ya nos hemos referido, en el que se recoge la titularidad catastral en caso de pluralidad de personas, estableciendo la consideración de titulares catastrales de cada uno de los miembros de la entidad por su respectiva cuota. Para equiparar situaciones, la disposición transitoria séptima permite que aquellos bienes inmuebles inscritos con anterioridad al momento en que desarrolle su eficacia el citado artículo 9 puedan incorporar la misma información al Catastro sobre la titularidad compartida de dichos bienes.

---

<sup>30</sup> Con anterioridad al 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, la Ley de Reforma de la Ley de Haciendas Locales (Ley 51/2002, de 27 de diciembre) establecía en la disposición transitoria primera que los bienes inmuebles de características especiales que, a la entrada en vigor de la citada Ley, estuviesen inscritos en el Catastro Inmobiliario conforme a su anterior naturaleza, mantenían determinados beneficios fiscales en el IBI (reducción en base imponible y tipos e gravamen específicos) hasta el 31 de diciembre de 2005. Ello suponía que el 1 de enero de 2006, todos los bienes de características especiales deberían tener un nuevo valor catastral; D. AGUADO FERNÁNDEZ, «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva Ley del Catastro Inmobiliario», *op. cit.*, pág. 22.