

La nueva gestión tributaria local.

CRISTINA BUENO MALUENDA

Licenciada en Derecho

*Profesora Ayte. en el Dpto. de Derecho Financiero y Tributario
(ESPAÑA)*

I. PRESUPUESTOS PARA LA GESTION TRIBUTARIA LOCAL

1. LA DISTINCION ENTRE GESTION CATASTRAL Y TRIBUTARIA.

La LRHL va a establecer un sistema específico de aprovechamiento fiscal de los datos recogidos por los Catastros Inmobiliarios de cara al Impuesto sobre los Bienes Inmuebles: la gestión en dos etapas. La primera etapa, denominada Gestión Catastral, es realizada por la Administración del Estado mediante el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (CGCCT) y comprende la elaboración de: ponencias de valores, la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la formación del Padrón ⁽¹⁾ del impuesto.

La segunda etapa, denominada Gestión Tributaria, es realizada por los Ayuntamientos a partir del Padrón y comprende: la liquidación y recaudación, la revisión de los actos en vía de gestión tributaria, la concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria, emisión de documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, de los

⁽¹⁾ Vid. *Gestión Catastral y Gestión Tributaria en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Madrid, MEH, 1989, pp. 27 a 39.

recursos que se interpongan contra ellos y actuaciones de asistencia e información al contribuyente.

La comunicación entre estas dos etapas se hace a través del Padrón que, anualmente y mediante un listado adecuado y cinta magnética u otro soporte informático, es transferido por cada Gerencia Territorial del CGCCT a los Ayuntamientos correspondientes.

La Gestión Catastral ha tenido que sufrir importantes mutaciones debido entre otras causas, la puesta en marcha de revisiones catastrales de carácter masivo, la necesidad de mantener viva la información captada, la mayor complejidad administrativa del modelo de gestión diseñado en la LRHL el cual exige relaciones intensas con la Administración Local. Se hacía evidente que se configurase un sistema de información adecuado en torno a los Catastros, lo cual pasa por un proceso de informatización exhaustiva de los mismos.

Antes del RD 222/ 1987 de 20 de febrero, que establece la estructura y cometidos del actual Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, sus predecesores ⁽²⁾ no disponían, en general, de medios informáticos propios para realizar la gestión que tenían encomendada. La actuación manual de cada Gerencia Territorial del Centro, junto con la grabación y procesamiento informático de las variaciones producidas, permitía únicamente realizar el mantenimiento de los datos del Censo de Contribuyentes, es decir, la estrictamente necesaria para la gestión de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana. La carencia de medios informáticos propios hacía realmente difícil mantener actualizada y tratable la información específicamente catastral.

Hoy esto se ha conseguido gracias al Sistema de Información Catastral (SIC) el cual es un sistema muy eficaz de obtención y transmisión de la información catastral que ha permitido convertir a los impuestos sobre o en relación con la propiedad inmobiliaria en impuestos efectivos y ajustados a la realidad.

2. EL CONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.

B) El Sistema de Información Catastral (SIC).

a) Definición y objetivos.

Los Catastros inmobiliarios, Rústico y Urbano, como inventario organizado e informatizado de los bienes inmuebles, constituyen un sistema de información territorial. Este sistema, como modelo del mundo real, integrado por los objetos y fenómenos catastrales, es lo que denominamos Sistema de Información Catastral.

⁽²⁾ Son antecedentes directos: los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales para la aplicación de las actuaciones contempladas en el RD Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales; y el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria creado en 1985.

El SIC se crea con los siguiente objetivos:

- * Recoger, validar, integrar y gestionar en su caso, la información resultante de los procesos de revisión catastral.

- * Establecer un sistema de controles de calidad para los procesos de captura y de paso a soporte informático de la información obtenida.

- * Dotar a las Gerencias Territoriales del CGCCT de un conjunto de aplicaciones informáticas que sirvan para la gestión de grandes volúmenes de información catastral.

- * Ser un sistema descentralizado, por el que cada Gerencia Territorial, como verdadera oficina del Catastro, dispone de su sistema informático y de las bases de datos relativas a su ámbito territorial y se responsabiliza de su explotación y mantenimiento.

- * Diseñar los procesos informáticos, pero realizando una clara separación entre aplicaciones de valoración de los bienes, y gestión de los datos físicos y jurídicos de los mismos.

- * Atender desde un primer momento a los procesos de intercambio de información con el resto de Administraciones públicas, en particular, Ayuntamientos.

- * Garantizar, mediante la adecuada elección de herramientas lógicas y hardware, la viabilidad de la conexión alfanumérica y la cartográfica ⁽³⁾.

- * Permitir una planificación y periodificación de las inversiones con criterios de viabilidad presupuestaria y de forma acompasada con las posibilidades efectivas de captación y formación de personal cualificado.

b) Estructura y caracteres del Sistema de Información Catastral.

En función de los objetivos o condiciones que se imponía al SIC este se configuró como dos sistemas de bases de datos asociados, uno de base alfanumérica y otro de base gráfica, compartiendo ambos un método de referenciación común de los objetos catastrales. La descomposición del modelo en subsistemas permite poner énfasis en la separación existente entre la información básica, relativa a las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes inmuebles y el subsistema de valoración, que contiene los parámetros valorativos. De esta manera se posibilita el mantenimiento eficaz e independiente de la información catastral y de sus ajustes cuando la evolución del mercado inmobiliario o la política fiscal o las alteraciones físicas o jurídicas lo hagan necesario.

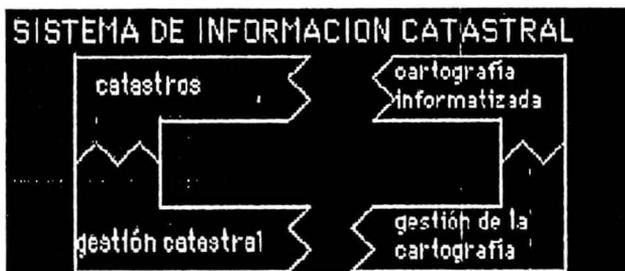
Las bases de datos alfanuméricas recogen la información literal sobre atributos y características de los inmuebles.

Las bases de datos cartográficas recogen la componente espacial y gráfica de los mismos.

⁽³⁾ Este objetivo se desarrolla en el ap. b) relativo a la estructura del SIC.

Cada base de datos, además de su cometido conjunto como fundamento del SIC, tiene un cometido particular, ser soporte de la gestión catastral, la base alfanumérica y ser soporte de la gestión cartográfica, la base cartográfica. Para facilitar estos cometidos específicos se recurrió a la separación física de las dos bases en dos sistemas disjuntos, si bien conectados tanto a nivel físico, mediante red local, como lógico, mediante la Referencia Catastral, que actúa como identificador único de los bienes inmuebles.

Esquema del SIC:

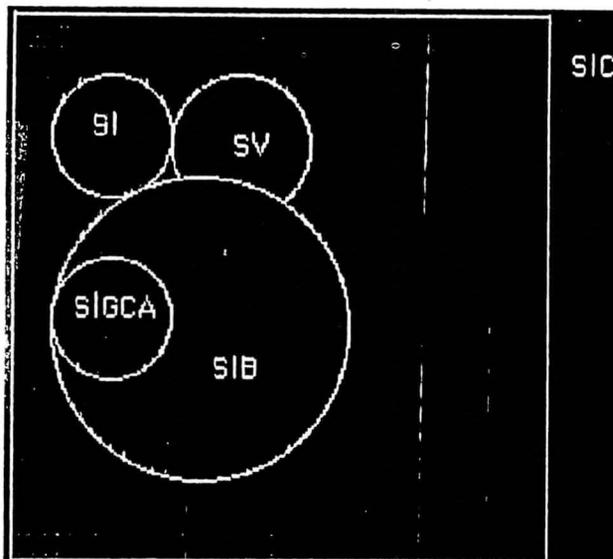


Este SIC se adecua a los siguientes caracteres:

- Es un sistema abierto que posibilita el trasvase e intercambio de información, en forma coordinada, con otros sistemas.
- Es un sistema descentralizado, de acuerdo con la distribución de las Gerencias Territoriales.
- Es un sistema normalizador y productor de estándares.

Como abstracción formal del modelo se consideró útil su división en subsistemas:

El subsistema de Información Básica (SIB) es el conjunto de informaciones relativas a las características físicas de los bienes inmuebles, cuyo conocimiento es previo a todo proceso de valoración. Esta información hace referencia a las parcelas, subparcelas, solares, construcciones y características de los terrenos y cultivos. Se complementa con la necesaria georreferenciación, que constituye un subsistema integrado en el de Información Básica.



El subsistema de Información Geográfica Catastral (SIGCA) es un subsistema de referenciación que soporta la gestión y mantenimiento de la cartografía numerizada, da lugar en sí mismo a una Base de Datos soportada en un logical gráfico específico, y está asociado con la Base de Datos Alfanumérica que soporta el resto de los subsistemas.

El subsistema de Valoración (SV) materializa y permite modificar el conjunto de valores asociados a los elementos físicos, que viene determinado por la normativa vigente sobre normas técnicas de valoración catastral y Cuadro Marco de Valores.

El subsistema de Imposición (SI) gestiona la información resultante de la aplicación del SV al SIB. Relaciona los valores catastrales con los objetos tributarios y los contribuyentes. En este subsistema es en el que se basa esencialmente la gestión tributaria local.

c) La aplicación informática para la gestión catastral: estructura de la Base de Datos Catastral.

El conjunto de datos que constituye la información catastral, para su tratamiento informático on-line, está físicamente incorporado en los ficheros magnéticos (discos) de los sistemas informáticos, bajo una configuración de Base de Datos Relacional y con una estructura de datos orientada al tratamiento y aplicaciones administrativas y técnicas.

Una esquemática clasificación de las tablas que constituyen la BDC ⁽⁴⁾ permitirá obtener una visión global de los datos que contiene.

⁽⁴⁾ El volumen de información que maneja el Catastro Urbano es de 19 GB (gigabytes)

Dentro del Catastro Urbano se distinguen tablas auxiliares y tablas principales. Como auxiliares son: la de Municipios, Vías públicas y Tablas de códigos y coeficientes. Respectivamente constituyen los segmentos A, B y Básico del Fichero Informático Nacional (FIN). Y como tablas principales: las Ponencias de valores, la de Fincas (datos generales de cada parcela), Suelo (datos de cada solar), UVC (datos de cada unidad de valoración de construcción) y Cargo (datos de contribuyente y unidad fiscal). Estas tablas son asociables a objetos o entidades y pueden establecerse entre ellas relaciones, en el lenguaje habitual de las bases de datos relacionales.

Son tablas propias del Catastro Rústico: la de Parcelas (datos de ubicación y titular), Subparcelas (división de la parcela por tipos de cultivos), Cultivos, Titulares, Cotitulares y Construcciones.

B) Actividad fiscal interadministrativa del CGCCT.

Siguiendo el mandato de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el Catastro se configura como base de datos utilizables tanto por la Administración del Estado como por la Autonómica y la Local.

El ejemplo más completo de esta interacción informativa lo constituye la gestión del IBI, la cual será desarrollada en el apartado siguiente.

A nivel de Comunidades Autónomas y para la gestión de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales, y sobre Sucesiones y Donaciones, la valoración de los bienes transmitidos se realiza en régimen de estimación directa. Existe un interés objetivo en conocer el valor catastral de los bienes inmuebles objeto de transmisión, así como otras informaciones referentes a su identificación y titularidad que constan en la Base de Datos Catastral.

Mediante la conexión en línea a la Base de Datos de cada Gerencia Territorial del CGCCT se accede directamente resultando el procedimiento óptimo para manejar la información catastral necesaria para la gestión de dichos tributos.

El acceso se realiza a través de una aplicación especialmente diseñada para la garantía y salvaguarda de la información no estándar⁽⁵⁾. El procedimiento de consulta es particularmente simple, basado en el manejo de las siguientes claves:

- Nombre y apellidos del contribuyente.
- Domicilio fiscal.
- DNI.
- Número fijo (el cual figura en recibos y notificaciones).

Se puede acceder también a: los listados de la Ponencia de Valores de

de información alfanumérica y 113 GB de la gráfica. Por su parte de Catastro Rústico maneja 46 y 82 GB, respectivamente.

⁽⁵⁾ Se considera información no estándar la que, producida a petición de un interesado, requiere una elaboración específica y supone el pago de la misma con arreglo a su baremo de

cada Municipio, al callejero tributario, a los datos catastrales básicos de cada Municipio y a los listados del Padrón del IBI acotados con distintos criterios.

Por otro lado, el intercambio de información no es unidireccional también resulta viable en sistema de reversión a la Base de Datos del Catastro de la Información sobre los cambios de dominio y titularidad de los bienes que las Comunidades Autónomas conocen por la gestión de sus tributos, constituyendo así, un valioso recurso para la actualización de la información de la Base.

También la Administración Tributaria estatal recibe información relativa al patrimonio inmobiliario de los contribuyentes y su valoración. Se alimenta de este modo la Base de Datos Nacional de Contribuyentes. Dicha información es a su vez relacionable con la obtenida por esta Administración resultante de la gestión de los siguientes impuestos: IRPF, IVA, Patrimonio y Sociedades.

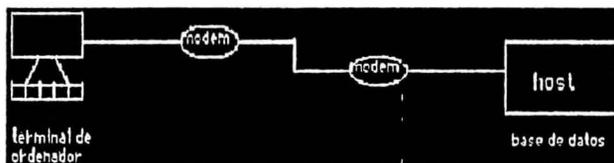
C) La red de comunicaciones.

La red de comunicaciones del SIC se diseña en dos niveles. El primer nivel lo constituye la conexión en red local de los sistemas UNIX que gestionan, en cada Gerencia Territorial y en los Servicios Centrales del Centro, la Base de Datos Catastral (alfanumérica) con las estaciones gráficas que soportan el Sistema de Información Geográfica Catastral (SIGCA) ⁽⁶⁾.

El segundo nivel lo constituye la comunicación a través de la Red Telefónica Conmutada de los Servicios Centrales del Centro de Gestión Catastral con cada una de las Gerencias, también de éstas con usuarios externos de la Base de Datos Catastral (por ejemplo: servicios de gestión tributaria de las Comunidades Autónomas) y entre las Gerencias, en determinados casos.

El desarrollo de las comunicaciones se orienta hacia el uso de la red pública de transmisión de datos IBERPAC y a la conexión directa de las Gerencias con otros posibles usuarios externos mediante los sistemas más adecuados dentro de las tecnologías disponibles.

Esquema del proceso de comunicación puede ser éste



La red especial de transmisión de datos IBERPAC es una línea de telefónica que sirve especialmente para la transmisión de datos, aunque también

costes de proceso. Vid. *El Sistema de Información Catastral*, Madrid, MEH, 1990, p. 130.

⁽⁶⁾ Para más información sobre el SIGCA, vid. el monográfico *Informatización de la Cartografía Catastral*, Madrid, MEH, 1989, p. 175.

puede transmitir dibujos o conversaciones telefónicas. Convierte la señal que sale del ordenador, la modula mediante una aparato llamado MODEM y la comunica al otro MODEM. Este demodula la señal y la pasa al HOST u ordenador del centro lugar de recepción (suele ser muy potente).

La comunicación es prácticamente instantánea, según la consulta. Esta red se acoge al protocolo X-28 y tiene una velocidad de transmisión de 12.000 caracteres por segundo.

III. GESTION INFORMATIZADA DEL IBI

1.-PROCESOS INFORMATICOS PARA LA GESTION DEL IBI.

Según el mandato del artículo 5 del RD 1390/1990 de 2 de noviembre sobre Colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral, «el intercambio de información se llevará a cabo, siempre que sea posible, a través de la utilización de medios y tecnologías informáticas (...).»

A) Intercambios de información: Area de Urbana.

Tenemos en consideración un nivel básico de relaciones interadministrativas ⁽⁷⁾. Los Ayuntamientos que tienen asumida la gestión tributaria se comportan del siguiente modo:

1) Reciben anualmente la cinta de PADRON OFICIAL (PAD-CGCCT) procedente de la Gerencia Territorial y producen anualmente el cálculo del censo y la emisión de subproductos a partir de dicha cinta y,

2) Reciben, por una sola vez, la cinta de BONIFICACIONES Y EXENCIONES (BONIF-CGCCT) procedente también de las Gerencias Territoriales, realizan la carga, también por una sola vez, en la base de datos del Ayuntamiento y efectúan el mantenimiento de los datos conservando, al menos, uno de los dos criterios de enlace posibles (número fijo o campo ciego ⁽⁸⁾) con la cinta PAD-CGCCT y producen anualmente el cálculo de las bonificaciones residentes en su base de datos.

3) recibe periódicamente de la Gerencia Territorial correspondiente, cintas de NOTIFICACIONES DE VALOR CATASTRAL (NOT-CGCCT) y de LIQUIDACIONES (LIQ-CGCCT). Efectúan el cálculo (propiamente la gestión del impuesto, ya que el valor catastral es la base imponible del IBI) y, opcionalmente, la carga de las liquidaciones a partir de la cinta NOT-CGCCT o de la cinta LIQ-CGCCT.

⁽⁷⁾ Sobre estos niveles Vid. *Manual Informático para la gestión tributaria* del IBI, Madrid, MEH, 1990, pp. 23 a 73.

⁽⁸⁾ El «Campo ciego» facilita el intercambio de datos utilizando sistemas específicos de referenciación de cada sistema de información municipal. Es decir, permite a cada Ayuntamiento mantener sus propios criterios de identificación si no les resulta suficiente el «número fijo».

4) Producen la emisión de las correspondientes cartas de pago pendientes de emitir, a partir de los datos que figuran en la base de datos del Ayuntamiento o bien, directamente desde la correspondiente cinta de NOT-CGCCT o LIQ-CGCCT procedente de la Gerencia.

5) Producen, si procede, cintas CEN-CGCCT con destino a la Gerencia para que ésta capture la siguiente información: a) variaciones del «campo ciego» realizadas por el Ayuntamiento y b) el resultado del cálculo del censo efectuado por el Ayuntamiento. Será especialmente necesario emitir esta cinta cuando el Ayuntamiento haya optado por el enlace «campo ciego» para el mantenimiento de Bonificaciones y consecuentemente habrá que establecer anualmente la correspondencia con el PADRON OFICIAL por este criterio.

Por otro lado, será necesario la emisión del censo, para captar la información necesaria para efectuar liquidaciones de ingreso directo) cuando el Ayuntamiento solicita la cinta LIQ-CGCCT en lugar de la cinta NOT-CGCCT.

B) Intercambios de información: Area de Rústica.

El Ayuntamiento se comportará del siguiente modo:

1) Reciben anualmente la cinta de PADRON OFICIAL (RUPAD-CGCCT) procedente de la Gerencia, también con periodicidad anual, el cálculo del censo y otros subproductos a partir de dicha cinta.

2) Emiten, si procede, la cinta de censo rústico RUCEN-CGCCT para que la Gerencia capture la información procedente de: a) variaciones en el «campo ciego» realizadas por el Ayuntamiento y b) el resultado del cálculo del censo por él realizado.

Con lo cual, el Ayuntamiento informáticamente conoce la base imponible del impuesto (valor catastral) y al no existir base liquidable en el IBI, aplica directamente el tipo de gravamen (art. 73 de la LRHL) resultando la liquidación del impuesto determinada también por medios informáticos. De igual modo, la emisión de recibos y notificaciones.

Por último, la Resolución de 20 de febrero de 1991 del Director General del CGCCT aprueba la forma de remisión, estructura, contenido y formato informático del fichero del Padrón, elemento enlace entre la gestión catastral y la tributaria y base sobre la cual se liquida el impuesto sobre bienes inmuebles ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Dicha Resolución se puede encontrar en el BOE núm. 52 del día 1 de marzo de 1991.

