

Sobre el artículo 70 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991

ESPERANZA POLO

46

Nos tiene el legislador español acostumbrados, desde hace bastantes años, a ver en las Leyes anuales de presupuestos, preceptos de toda índole y, en muchos casos, sin ninguna relación con la materia presupuestaria. Esta «costumbre legislativa» ha encontrado, ciertamente, respaldo en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional que, en sentencia de 21 de septiembre de 1987, señaló que la única materia vedada a las Leyes de Presupuestos es la creación de tributos, según resulta del mandato constitucional (art. 134.7).

Las líneas que a continuación se escriben van dirigidas a plasmar una breve reflexión sobre uno de los preceptos no presupuestarios recogidos en la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Se trata en concreto del artículo 70, incluido dentro del título «Normas Tributarias», y relativo al Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Sobre la actualización de los valores catastrales

Recoge el apartado 1.º del artículo aquí comentado, los coeficientes de actualización que en el presente año se aplicarán a los valores catastrales de los

inmuebles rústicos (50%) y urbanos (5%). Si la Constitución prohíbe, como acabamos de ver, que las Leyes de Presupuestos creen tributos, les permite, sin embargo, «modificarlos cuando una Ley sustantiva así lo prevea». Esto es precisamente lo que hace la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) en su artículo 72, al disponer: «Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes». Por lo demás, se trata de un procedimiento que tiene una amplia historia en nuestro sistema tributario, establecido en el año 1979, con el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales. Resulta paradójico que un mecanismo que nació dentro de un plan de «medidas urgentes», con la intención de mejorar la situación de las arcas municipales en un momento muy concreto, se mantenga en la Ley como un mecanismo de aplicación periódica que, por lo demás, difícilmente logrará el objetivo con el que parece haberse instalado en la LRHL, esto es, mantener los valores catastrales referenciados a los del mercado. No olvidemos que los coeficientes que se aplican son los mismos para todo el territorio, cuando el comportamiento del mercado inmobiliario es bastante heterogéneo.

Sobre la suspensión de las modificaciones y revisiones de los valores catastrales

Señala el último párrafo del apartado uno de este artículo: «Por consiguiente, quedan revocados y sin efecto la totalidad de los valores catastrales fijados para surtir efectos a partir del 1 de enero de 1991 y resultantes de las Ponencias de valores publicadas durante los tres primeros trimestres de 1990, así como las notificaciones de los actos de fijación de dichos valores que hubieran sido practicadas».

Han sido, desde luego, las consecuencias sociales y políticas de este «parón catastral» las que mayor eco han tenido, lo que es bastante lógico dada su trascendencia. Pero, por encima de esas consideraciones, cabe, a nuestro juicio, plantearse diversas cuestiones de tipo jurídico que, seguramente, incidirán en la aplicación práctica de este precepto:

- En primer lugar, hay que hacer notar que de la lectura del mismo parece deducirse que la «revocación de la totalidad de los valores catastrales» a la que hace referencia es consecuencia de la actualización de los mismos establecida en el párrafo an-

terior por medio de la aplicación de coeficientes. Esto es lo que induce a pensar la expresión «por consiguiente» que inicia la frase, expresión que nos atrevemos a calificar de desafortunada. En efecto, la actualización de los valores, según se desprende de la LRHL, y de su anterior aplicación en las Contribuciones Territoriales, es un mecanismo distinto de la revisión y de la modificación, que no excluye la aplicación de éstos en el mismo período impositivo, si bien esa aplicación simultánea de estos mecanismos se producirá sobre bienes distintos.

- «La revocación de la totalidad de los valores catastrales fijados para surtir efectos a partir del 1 de enero de 1991» afecta sólo a los bienes de naturaleza urbana; los bienes rústicos en ningún caso pueden verse afectados por esta disposición, puesto que no podrán ser objeto de nuevas valoraciones hasta tanto se produzca el desarrollo reglamentario de la LRHL en su artículo 68. En consecuencia, y hasta ese momento seguirán con los valores resultantes de la aplicación de lo dispuesto en la disposición transitoria 2.ª de la LRHL, actualizados, en su caso, según lo previsto en las Leyes de Presupuestos.

- Dentro de los bienes urbanos pueden existir, y de hecho existen, bienes que hasta la fecha no tengan asignado valor catastral: fundamentalmente nuevas construcciones y el suelo que haya pasado a integrarse en alguna de las categorías de suelo urbano previstas en el artículo 62 a) de la LRHL. ¿Qué valor se ha de aplicar a estos inmuebles? ¿Con qué criterios deberán ser valorados? (Los demás bienes está claro que seguirán con los valores que tenían por aplicación de la disposición transitoria 2.ª de la LRHL y los coeficientes previstos en las Leyes de Presupuestos para 1990 y 1991).

Existen, a nuestro juicio, dos posibilidades, ninguna de ellas exenta, en cualquier caso, de problemas:

- La primera es aplicar a estos bie-

nes lo previsto en la Disposición Transitoria 2.ª de la LRHL "respecto de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, el impuesto se exigirá aplicando los valores catastrales vigentes en la fecha indicada (1 de enero de 1990) a efectos de la Contribución Territorial Urbana, hasta tanto no se proceda a la fijación de los mismos con arreglo a las normas contenidas en la presente Ley". El primer problema que surge es que estos bienes no tenían en esa fecha un valor como bienes urbanos. Se trataría, pues, de realizar una especie de ficción jurídica entendiéndose que será de aplicación el valor que habría estado vigente en ese momento para esos bienes de haber tenido entonces la consideración de urbanos a los efectos catastrales. Como consecuencia de esta interpretación, que no deja de ser forzada, se aplicarían los criterios de valoración previstos en las últimas Ponencias de valores vigentes y los distintos coeficientes actualizadores contenidos en las Leyes de Presupuestos.

Si esta interpretación es, como decimos, un tanto forzada, también es cierto que es la única que conduce a un mayor respeto del principio de igualdad. Efectivamente, de esta forma se consigue que los inmuebles urbanos de un determinado municipio, o área de éste, estén valorados con arreglo a los mismos criterios.

- La segunda posibilidad, esperar a la aprobación y publicación de nuevas Ponencias de valores, conforme al mandato dado en el párrafo 2 al CGCCT para modificar las Ponencias publicadas en 1990, si bien no plantea las dificultades interpretativas de la anterior, presenta una consecuencia práctica posiblemente no deseable: que estos bienes estén sin valorar durante un tiempo indeterminado, ya que no se ha dado al CGCCT un plazo determinado para modificar y publicar las Ponencias de valores. Por otra parte, los valores que resulten de aplicar esas Ponencias sólo pueden surtir efectos conforme a la

LRHL en el año siguiente al de la publicación de éstas, y en ningún caso se aplicarán con carácter retroactivo.

Sobre las Ponencias de valores

El párrafo 2 autoriza al CGCCT a modificar las Ponencias de valores publicadas durante los tres primeros trimestres del año 1990, y añade: "estas modificaciones se desarrollarán, en todo caso, en el marco de lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales", precisión esta última que resulta innecesaria, por cuanto la Administración está vinculada por estos artículos y lo seguirá estando hasta que no se deroguen o modifiquen, sin que sea necesario que se reitere, y siendo esta repetición criticable desde un punto de vista de estricta técnica normativa.

Es importante hacer aquí una precisión en cuanto a las Ponencias de valores y al tratamiento que este artículo les da. Porque no se ha dicho de forma expresa que quedan anuladas estas Ponencias, sino los actos de valoración que se han dictado por aplicación de aquéllas para surtir efectos en 1991. Esto podría llevarnos a pensar que estas Ponencias siguen vigentes, y que se podrían aplicar este año sus criterios para obtener valores que surtirán efectos en 1992. Sin embargo parece deducirse, tanto de lo dispuesto en cuanto a la revocación de los actos de fijación de valores, como de la autorización dada al CGCCT para modificar las Ponencias aprobadas durante 1991, que el espíritu de la Ley es que dichas Ponencias queden sin efectos de forma indefinida.

Los apartados Tres y Cuatro establecen distintas reglas sobre la fijación de tipos de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por los Ayuntamientos y su comunicación a la Administración Tributaria del Estado. El apartado 5



contiene una aclaración sobre el alcance de la exención en este impuesto de los montes poblados con especies de crecimiento lento. No entraremos aquí a comentar estos aspectos.

Sobre la obligación de declarar ante el Catastro

El apartado Seis añade el siguiente párrafo al 77.2 de la LRHL "Sin perjuicio de la facultad del CGCCT de requerir al interesado la documentación que estime pertinente, las declaraciones y comunicaciones a que se refiere este número se entenderán realizadas cuando las circunstancias o alteraciones a que se refieren consten en documentos otorgados por Notario o inscritos en registros públicos, quedando exento el sujeto pasivo de las obligaciones de declaración y comunicación antes mencionadas". El artículo 77.2 de la LRHL, recordamos aquí, establece la obligación de los sujetos pasivos del IBI de declarar las construcciones nuevas, así como cualquier alteración que se produzca en las características físicas, económicas o jurídicas de los inmuebles. Esta obligación tributaria que incumbe a los sujetos pasivos del IBI, y cuyo incumplimiento es calificado como infracción tributaria simple por el Real Decreto 1.447/1989, de 1 de diciembre, queda sustancialmente modificada en su alcance; los sujetos pasivos ya no estarán obligados cuando esas circunstancias consten en "documentos otorgados ante Notarios o inscritos en Registros Públicos".

Antes de pasar a comentar el contenido de este apartado hemos de señalar que, desde un punto de vista práctico, la modificación que en él se introduce ha de ser necesariamente vista con buenos ojos; y ello porque, basta ahora, ante cualquier transacción inmobiliaria, el ciudadano se tenía que enfrentar ante una nutrida lista de trámites burocráticos que debía cumpli-

mentar (si esa lista se reduce, aunque sólo sea en uno, bienvenida sea la modificación —con independencia de las dificultades de orden práctico que la articulación de esta medida pueda acarrear, como luego veremos—). De esta forma, existen actos o hechos que deben ser comunicados varias veces a la Administración, en función de la distinta finalidad que ésta vaya a dar a esos actos. (Nada más lejos, puede advertirse, del principio de coordinación que debe presidir la actuación de la Administración Pública, según predica el artículo 103 de la Constitución). Esta situación ha sido, además, refrendada por nuestra jurisprudencia; así, el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de febrero de 1989, en la que un contribuyente justifica su omisión de la declaración de una transmisión de dominio en Contribución Territorial Urbana por haber declarado anteriormente la misma operación ante la Administración, si bien por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Frente a ello, el Tribunal Supremo alega la obligación genérica, prevista en la Ley General Tributaria, de poner en conocimiento de la Administración los hechos o circunstancias de trascendencia tributaria que incidan en la condición de sujeto pasivo, así como en el objeto sobre el que se aplique el gravamen en cuestión. Especifica claramente el Tribunal: «la omisión no puede entenderse compensada por el hecho de que los contratos de compra-venta de los pisos y locales fueron presentados a efectos fiscales a la Administración para proceder luego a la inscripción en el Registro de la Propiedad, pues no debe confundirse la presentación de los documentos a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con la necesidad de una posterior declaración en la forma y plazos previstos en la Orden de 26 de junio de 1965 a los efectos de la Contribución Territorial Urbana...».

Pasando ya a analizar el contenido de esta disposición, conviene señalar, en primer lugar, que la exención de presentar la declaración sólo será de aplicación a las nuevas construcciones y a las alteraciones catastrales que se produzcan a partir de la entrada en vigor de esta Ley. En consecuencia subsiste la obligación de declarar cuando las mismas hayan tenido lugar con anterioridad.

La supresión de la obligación de declarar en los supuestos que hemos visto limita el ámbito de actuación de la inspección de los tributos en la misma medida que supone una disminución de las posibilidades de infracción tributaria. Si tenemos en cuenta las posibilidades de infracción que pueden darse en el IBI: presentación de declaraciones fuera de plazo o inexistencia de tales declaraciones (las principales), vemos que éstas desaparecen a la vez que se suprime la obligación de declarar. En consecuencia, la actividad inspectora, por lo que al IBI respecta, quedará reducida fundamentalmente a los supuestos en que los datos y circunstancias en cuestión no aparezcan en Registros Públicos (además de otros supuestos como los resultantes de la comprobación de la veracidad de los datos aportados por los interesados tras los correspondientes requerimientos).

Este apartado que se introduce en la normativa del IBI supone una importante novedad respecto a la regulación de otros impuestos. Bien es verdad que existen disposiciones en ellos que pueden recordar a ésta, pero en ninguna de ellas se exige al interesado de presentar la correspondiente declaración:

- El Real Decreto 3.050/1980, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, dispone en su artículo 55: «Los órganos judiciales remitirán a las Oficinas Liquidadoras de su respectiva

jurisdicción relación mensual de los fallos ejecutoriados o que tengan el carácter de sentencia firme por los que se transmitan o adjudiquen bienes o derechos de cualquier clase.

Los notarios estarán obligados a remitir a las Oficinas Liquidadoras del Impuesto dentro de la primera quincena de cada trimestre, relación o índice comprensivo de todos los documentos por ellos autorizados en el trimestre anterior. También están obligados a remitir, dentro del mismo plazo, relación de los documentos privados comprensivos de contratos sujetos al pago del Impuesto que les hayan sido presentados para conocimiento o legitimación de firma...».

- Por su parte, el artículo 32 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, obliga, en parecidos términos, a los órganos judiciales, encargados del Registro Civil y notarios, a comunicar una serie de datos relacionados con estos Impuestos.

- Por último, la propia LRHL en su artículo 111.7 prevé para el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: "Asimismo, los notarios estarán obligados a remitir al Ayuntamiento respectivo, dentro de la primera quincena de cada trimestre, relación o índice comprensivo de todos los documentos por ellos autorizados en el trimestre anterior, en los que se contengan hechos, actos o negocios jurídicos que pongan de manifiesto la realización del hecho imponible de este Impuesto, con excepción de los actos de última voluntad. También estarán obligados a remitir, dentro del mismo plazo, relación de los documentos privados comprensivos de los mismos hechos, actos o negocios jurídicos, que les hayan sido presentados para conocimiento o legitimación de firmas. Lo prevenido en este apartado se entiende sin perjuicio del deber general de colaboración establecido en la Ley General Tributaria".

La finalidad que parecen pretender estas tres últimas disposiciones es bien distinta de la que ha inspirado al legislador de la Ley de Presupuestos para 1991. Si en el IBI se ha querido evitar un trámite al contribuyente, en los otros tres supuestos se persigue la obtención de unos datos que van a permitir comprobar si el interesado ha presentado o no la correspondiente declaración. La finalidad es, pues, de claro control, posibilitándose así la actuación inspectora, incluso potenciándola (y ésta es otra fundamental diferencia respecto al IBI).

Resulta paradójico que no se haya establecido en esta ocasión para el IBI los mismos mecanismos previstos para los otros impuestos, esto es, la obligación de determinadas autoridades y funcionarios públicos de remitir, en este caso al CGCCT, los datos que conozcan en relación con el sujeto pasivo y el hecho imponible de este impuesto.

No obstante, en el caso de los registradores de la propiedad, ya se prevé en nuestro ordenamiento que suministren al CGCCT información sobre los inmuebles: el Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización, bases gráficas y presentación de documentos por telecopia, prevé que el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad remita periódicamente al CGCCT información relativa a las transmisiones inscritas, con indicación de los datos identificadores de la finca, de los transmitentes y adquirentes. La coordinación, también prevista en este Real Decreto, entre las informaciones del catastro y del Registro de la Propiedad, al señalar que éste utilizará como base gráfica para la identificación de las fincas la cartografía catastral oficial del CGCCT permitirá que los datos enviados por el Registro sean válidos y utilizables para el Catastro. Sin embargo, a nadie se le oculta lo limita-

do en esta previsión: en primer lugar porque en el sistema hipotecario español la inscripción registral no es obligatoria, por lo que no todos los actos o hechos relativos a la propiedad inmueble constan en el Registro de la Propiedad; en segundo lugar porque la obligación de remitir información se circunscribe a las transmisiones de dominio, quedando excluidas el resto de las alteraciones catastrales; por último, debe tenerse en cuenta que la total implantación del sistema de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad queda supeditada por este Real Decreto a lo que dispongan los planes de actuación fijados por la Dirección General de los Registros y del Notariado en coordinación con el CGCCT.

La necesidad de mantener el Catastro permanentemente actualizado, así como la de gestionar de forma adecuada y eficaz el IBI, obligarán a buscar mecanismos que permitan obtener la información catastral que los interesados dejarán, presumiblemente, de aportar, al no estar ya obligados a hacerlo.

La solución puede venir, de un lado, por la efectiva puesta en marcha de los mecanismos de colaboración previstos en el Decreto 1.930/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral. De otro, y como medida complementaria, sería conveniente establecer algún tipo de coordinación entre el CGCCT y los notarios, en forma similar a la prevista con el Registro de la Propiedad. Habría, en consecuencia, que intentar que la identificación de las fincas en las escrituras públicas tome como base referencias catastrales, lo que, por otra parte, contribuiría, en buena medida, a clarificar el tráfico jurídico inmobiliario. ■

Esperanza Polo
Consejero Técnico