

Comentarios al Real Decreto 1725/1993 de fecha 1 de octubre

El R.D. 1725/93, de 1 de octubre: su incidencia en la estructura orgánica, competencias, funciones y personal del CGCCT

El Real Decreto 1725/1993, de 1 de octubre, por el que se modifica parcialmente (1), la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, suprime el carácter de Organismo Autónomo del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, configurándolo como una Dirección General directamente dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda.

(1) El R. Decreto 1725/1993, de 1 de octubre, se incardina formalmente en el R. Decreto 222/1987, de 20 de febrero, que, a su vez, ha sufrido las siguientes modificaciones: R. Decreto 1308/1988, de 14 de octubre, R. Decreto 226/1989, de 3 de marzo, R. Decreto 907/1989, de 21 de julio, R. Decreto 1254/1989, de 10 de octubre, R. Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre, R. Decreto 177/1990, de 9 de febrero, R. Decreto 903/1990, de 13 de julio, R. Decreto 755/1991, de 10 de mayo, R. Decreto 1651/1991, de 30 de diciembre, R. Decreto 1848/1991, de 30 de diciembre y R. Decreto 763/1992, de 26 de junio.

Su exposición de motivos indica que la medida reestructuradora se adopta debido a que «la reducción del déficit público constituye una de las prioridades del Gobierno en el momento actual».

Pero, ¿realmente supone un ahorro la transformación de un Organismo Autónomo de carácter administrativo (2), en Dirección General? Pues, realmente, no mucho. Habrá que ir analizando más adelante las medidas concretas que contiene este Real Decreto y, sobre todo, por dónde vayan decantándose las

(2) Organismo Autónomo de carácter administrativo, en contraposición con aquellos cuya actividad es de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

En todo lo referente a la legislación aplicable a la distinta tipología de entes que se agrupan bajo el rótulo común de Organismo Autónomos, puede verse: GONZALEZ NAVARRO, F.: «Organismos Autónomos y Ley General Presupuestaria. Una aproximación al estudio de los normativos». H.P.E., n.º 54, 1978, págs. 141 a 167.

Ordenes Ministeriales de desarrollo que en su día se dicten. Pero por el simple acto de la transformación en sí se ahorrará únicamente el gasto que implican las unidades que, con una integración en los servicios centrales, evitan su duplicación y que se ciñen a las propias de las Direcciones de Servicios. La supresión del resto de las unidades centrales o periféricas que contempla el Real Decreto, no tiene su causa en el cambio de naturaleza jurídica.

En cuanto al control del gasto, los Organismos Autónomos de carácter administrativo, una vez publicada la Ley General Presupuestaria en 1977 (3), se hallan sujetos a intervención en idénticos términos que la Administración centralizada y sus presupuestos deben de figurar integrados en los Generales del Estado (4).

Al no suponer una notable reducción del gasto, cabe pensar que la supresión po-

(3) Ley 11/1977, de 4 de enero, por la que se aprueba la Ley General Presupuestaria, su texto Refundido fue aprobado por R. Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

(4) Artículo 50, a) del T.R. de la L.G.P.

dría perseguir un mayor control sobre la actividad propia del Centro. Pero tampoco se ve gran diferencia entre tratarse de un Organismo Autónomo administrativo (5), y una Dirección General, ya que, en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, ésta viene atribuida en ambos casos a los mismos órganos (6); respecto a las facultades de inspección, ésa era una facultad que ya ostentaba el Ministro de Economía y Hacienda, en cuanto jefe del Departamento al que el Organismo estaba adscrito (7), y en cuanto a la

(5) Se hace hincapié en el «carácter administrativo» del Organismo Autónomo Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, pues poco de lo que aquí se dice es aplicable a los Organismos Autónomos sujetos al derecho privado.

(6) Las Ordenes ministeriales en todo caso son competencia del Ministerio de Economía y Hacienda y las Instrucciones del titular del Centro o Director general.

(7) Artículo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958.

En el sentido que se venía hablando en el texto puede verse: JIMENEZ CISNEROS CID, F.J., «Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen jurídico». INAP, Madrid, 1987, págs. 279 y ss.

superior dirección del Centro con facultades para fijar los criterios y directrices, siempre ha correspondido al secretario de Estado de Hacienda (8).

Una vez indagadas los posibles fundamentos de la supresión del Organismo Autónomo (9), desde un punto de

También la sentencia del T.S. de 31 de marzo de 1987: «No puede olvidarse el carácter instrumental de los Organismos Autónomos que es lo que se conduce al concepto de adscripción a la Administración estatal a través de un Ministerio concreto, conforme a los arts. 6 y 8 LEEA, por lo que, como precisa este último precepto, la personificación y autonomía no implica desvinculación de los Departamentos ministeriales a que estén adscritos, lo que viene a confirmar que la autonomía del ente institucional es puramente ejecutiva u operativa dentro del ámbito estricto que le marcan las directrices del Ministerio al que esté adscrito».

(8) Disposición Adicional Primera del R. Decreto 222/1987, de 20 de febrero, y artículo 5.º del R. Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre.

(9) La supresión del Organismo ha venido dada a través de una norma de rango reglamentario. Como es sabido la L.E.E.A. (citada) exige que tanto la creación como extinción de OO.AA. venga efectuada por Ley. No obstante, desde la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, todos los dos años se incluye en Ley de Presupuestos una disposición autorizando al Gobierno para efectuar supresiones, refundiciones o modificaciones de OO.AA. «si sus fines se han cumplido o si éstos pueden ser atribuidos a órganos de la Administración centralizada».

Se ha producido por tanto una deslegalización en esta materia a favor del ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno.

A propósito de la técnica jurídica de la deslegalización GARCIA DE ENTERRIA-RODRIGUEZ, «Curso de Derecho Administrativo», Civi-

vista teórico, vamos a ver cómo el Real Decreto 1725/1993 ha regulado la estructura y competencias de la nueva Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Territorial.

Estructura orgánica

En cuanto a estructura organizativa, el Decreto mantiene básicamente la existente hasta ahora, si bien las seis subdirecciones quedan reducidas a tres, más una Secretaría General con idéntico rango. Respecto al número de subdirecciones generales el decreto ha sido tajante (10), prohibiendo su alteración.

La Comisión Superior de Coordinación Informática del Catastro queda suprimida y mantiene el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, aunque después de la integración va a ver posiblemente disminuidas sus funciones de asesoramiento.

A nivel periférico, el Decreto, en su Disposición Adicional Tercera, hace una relación de las unidades suprimidas y, entre ellas, figuran las 65 Gerencias Territoria-

tas, Tomo I, Madrid, 1993, págs. 268 y ss.

En cuanto al contenido de las Leyes de Presupuestos puede verse el magnífico artículo de GIL CREMADÉS, Rafael, en el n.º 15 de «Catastro» (enero 1993, págs. 61 a 76), «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica», comentando la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional.

(10) Disposición final primera del R. Decreto 1725/1993 (cit) a propósito de la refundición de normas relativas a la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, que deberá efectuarse en el plazo de 6 meses.

les y 16 Regionales existentes. Esto, puesto en relación con la regulación de las Gerencias en el articulado, significa que abre la posibilidad para que la Orden de desarrollo pueda variar su número y ámbito territorial.

Tanto las Gerencias Regionales como Territoriales se integran a partir de ahora, en la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda, pero bien entendido que la dependencia en lo relativo a su actividad y funciones será de la Dirección General, al tratarse de órganos periféricos de ésta y establecerlo así el Decreto (11).

Por último, indicar que el Decreto incardina los Consejos Territoriales en la estructura jerárquica del Centro, al calificarlos de «órganos territoriales de la Dirección General», pero no al resto de los órganos colegiados en relación a los cuales la norma hace una somera descripción de sus funciones y, a lo más, los «adscribe» a la dirección General (12).

(11) Es decir, los puestos de trabajo desempeñados por el personal de las Gerencias figurarán en las relaciones de puestos de trabajo de las Delegaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, y prestarán servicio bajo la dependencia del Delegado, mientras que las tareas propias de la gestión catastral se desarrollarán bajo la dirección y responsabilidad de la Dirección del Centro que será la competente para llevar a cabo la revisión de los actos de las Gerencias.

(12) Esta postura que adopta el Real Decreto 1725/1993 es por tanto, distinta a las regulaciones anteriores del CGCCT, contenidas en los R. Decretos 222/1987 y 1477/1989 (citados) en las que directamente se clasificaba a todos los «servicios»

Esta modificación deriva de la regulación que el artículo 22.2, último párrafo, de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, lleva a cabo respecto a los Organos colegiados que estén compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas y según la cual, «quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación», lo que habrá que tener en cuenta a la hora de desarrollo reglamentario del Real Decreto 1725/1993.

Competencias

El apartado 1, del artículo Cuarto del Real Decreto 1725/1993 (13), es, a nuestro entender, el de mayor importancia de todo el artículo, ya que en él se otorga a la Dirección General recién creada *competencia plena respecto de todas las facultades, funciones y atribuciones que antes*

del Centro en Centrales y Periféricos, integrándolos plenamente en la estructura jerárquica.

En éste y otros temas de procedimiento administrativo y su tratamiento de la nueva Ley, puede verse: COSCULLUELA MONTANER, Luis y otros: «Estudios sobre el procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas», CEMCI, Granada, 1993, págs. 86 y ss. PARADA, Ramón. «Régimen jurídico» de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 117 y ss.

Comentario sistemático a la Ley R.J.A.P. y R.A.C.» SANTAMARIA PASTOR, Juan y otros, Editorial Carperi, Madrid, 1993, pág. 91 y ss.

ostentaba en cuanto Organismo Autónomo.

Esta lógica, y necesaria atribución efectuada por el «legislador», justo al inicio de la regulación, se debe a que las funciones que desarrollaba el Centro continúan siendo todas necesarias, ya que el Decreto ni crea otro órgano administrativo para realizarlas, ni tampoco se suprime ninguna de ellas. A este respecto no puede olvidarse que la Ley de Haciendas Locales (14), establece que «la formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios, serán competencia exclusiva del Estado».

A mayor abundamiento, la Disposición Adicional Primera del Decreto, vuelve a insistir en este tema y recuerda que «las competencias de los organismos afectados por modificaciones en su naturaleza, continuarán desarrollándose por los órganos establecidos en el presente Real Decreto».

Por tanto, la competencia genérica de la Dirección general en materia catastral sólo deberá entenderse recortada en aquellos aspectos concretos que las normas específicamente puedan señalar.

(13) «La Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria asumirá las funciones que venía desarrollando el organismo autónomo «Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria».

(14) Disposición Adicional Cuarta párrafo segundo, ley 39/1988, de 28 de diciembre.

Funciones

Siguiendo con esta línea argumental, entendemos que el propósito del «legislador», al formular a renglón seguido el listado de funciones (15), que la Dirección General tendrá a su cargo, y el subsiguiente reparto entre las subdirecciones creadas, ha sido el de fijar el número de unidades orgánicas con rango de Subdirección General, y dotarlas de un contenido que, en cualquier caso, debe entenderse como mínimo porque la normal gestión catastral puede demandar de otras tareas que ineludiblemente vayan aparejadas.

El Real Decreto 1725/1993 hace continuas referencias a su desarrollo por Orden Ministerial, y entre los temas que deberán regularse posteriormente figuran la composición y funciones de los órganos colegiados (16), y el ámbito territorial y funcionamiento de los periféricos. Nada se opone a que las Ordenes vuelvan a reproducir la misma distribución de funciones que el Real Decreto 1477/1993, de 1 de diciembre, y sus normas de

(15) Nos referimos al artículo cuarto, apartado dos del R. Decreto 1725/1993, que pasa a integrarse en el cuerpo normativo del R. Decreto 222/1987, de 20 de febrero, como su artículo 9.º. Esta técnica normativa obliga al manejo simultáneo de varias disposiciones y su lectura es sumamente farragosa.

(16) En cuanto al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados, el art. 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que éstos «podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento».

desarrollo (17), efectuaron en su día, pues si bien es cierto que este Decreto está formalmente derogado (18), no lo es menos que las distintas fases de la gestión tributaria tienen que ser llevadas a cabo y, además, por los mismos órganos que lo hicieron hasta ahora, puesto que así lo ha querido el «legislador» del Real Decreto 1725/1993, al mantenerlos subsistentes.

De otra parte, probada la efectividad del entramado organizativo que hace posible el procedimiento de co-

(17) Orden de 21 de septiembre de 1988, por la que se modifica la estructura de las Juntas Técnicas Territoriales y de las Comisiones Superiores de Coordinación inmobiliaria.

Orden de 30 de noviembre de 1989, por la que se determina la composición y funciones del Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria.

Real Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre, por el que se regula el CGCCT.

Orden de 20 de diciembre de 1989, por la que se determina la composición y funcionamiento de determinados Organos Territoriales del CGCCT.

Orden de 21 de febrero de 1990, por la que se regulan las Gerencias Regionales del CGCCT.

Orden de 7 de septiembre de 1992, por la que se modifica parcialmente la Orden de 20 de diciembre de 1989 por la que se determina la composición y funcionamiento de determinados Organos Territoriales del CGCCT.

(18) Con las excepciones de las unidades suprimidas que antes se indicaban en el texto, y que no tenían asignadas funciones concretas en el procedimiento de coordinación de valores.

El R. Decreto 1725/93 mantiene expresamente vigente el art. 18, uno del R. Decreto 1477/89, relativo a personal.

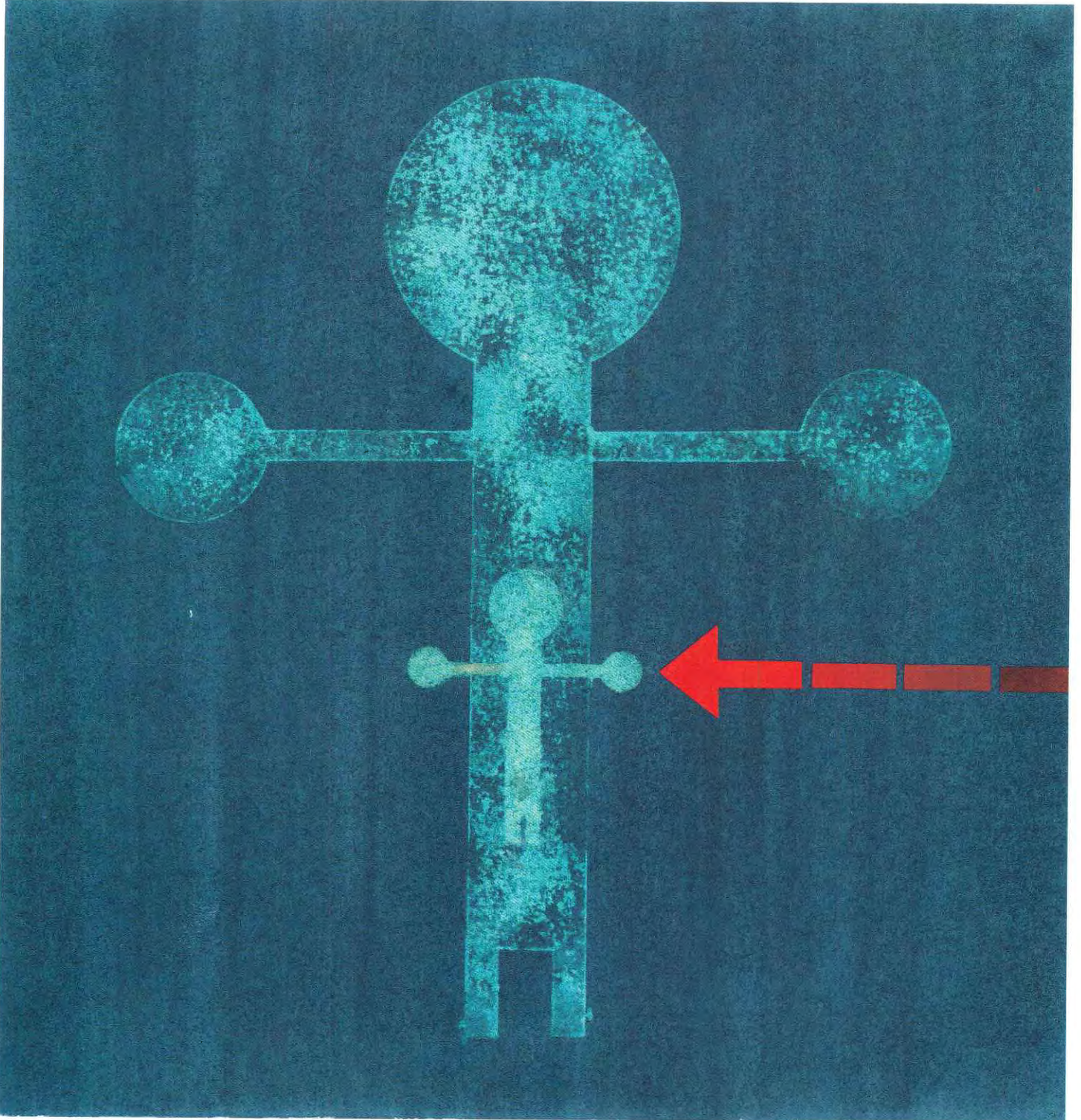
ordinación de valores, contando en todo momento con la participación de las tres Administraciones territoriales, parece lógico pensar que al desarrollo reglamentario futuro no va a alterar sustancialmente este sistema.

Aspectos relativos al personal

La supresión del Organismo Autónomo y la integración de sus efectivos de personal en el Ministerio de Economía y Hacienda supone una serie de modificaciones que afectan directamente a sus funcionarios y personal laboral.

En primer lugar habrá que indicar que, a todos los efectos previstos en la legislación sobre personal al servicio de la Administración del Estado, la dependencia será del Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda, todo ello sin perjuicio de las reservadas a los jefes de las respectivas unidades administrativas y que, en el caso de las periféricas, corresponderá a los Delegados de Economía y Hacienda de cada provincia, y de las propias los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles.

En cuanto a los Cuerpos con especialidad en Gestión Catastral, creada por el artículo 39 de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, su situación no varía, ya que no fueron creados como cuerpos propios del Organismo Autónomo Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, sino como especialidades dentro de la Esca-



la de técnicos de Organismos Autónomos, Grupo A, el primero, y del Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública, Grupo B, el segundo (19).

Respecto al personal funcionario y laboral, que al publicarse las nuevas relaciones de puestos de trabajo previstas en la Disposición Transitoria segunda del Decreto 1725/1993 tengan que cesar por figurar en ellas alterado el contenido o suprimido el puesto de trabajo, «continuarán percibiendo, en tanto se les atribuya otro puesto, y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado» (20).

Pilar Velilla
Consejera Técnica
CGCCT

(19) Esto supone que no tienen que ser declarados cuerpos a extinguir.

(20) Art. 21.2, b) Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

Esta misma Ley, en su artículo 15.1, d), establece que la modificación y supresión «de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo», por lo que no deben considerarse suprimidos los puestos hasta que así se plasme en la nueva relación; dicho de otra manera, será preciso la aprobación de la R.P.T. para entender suprimido el puesto y, a partir de entonces, deberán empezarse a contar los tres meses.

Primeros comentarios al Real Decreto 1725/1993

El Real Decreto 1725/1993, de 1 de octubre, introduce una modificación parcial en la estructura del Ministerio de Economía y Hacienda, según la cual se suprime como Organismo Autónomo el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (Disposición adicional tercera), y lo integra como una Dirección General en la Secretaría de Estado de Hacienda.

Posteriormente, el mencionado Real Decreto define en el art. 4.º las funciones de la *Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (CGCCT)*, que esencialmente son las mismas que vienen definidas por la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y el Real Decreto 1477/1989 de 1 de diciembre, por el que se regula el CGCCT, legislaciones básicas a las que se han añadido otras muchas complementarias, tanto en el orden técnico (valoración, coordinación de valores); administrativo (declaraciones de los sujetos pasivos, inspección, sanciones, etc.); tributario (en relación con la incidencia directa en el Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, Impuesto de la Renta, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, etc.), y el resto de legislación, que no es preciso enumerar en este momento.

Parecía lógico en algún

modo, que una vez creada por la Ley de Presupuestos para 1991 la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se integrara en el resto de la Delegación de Economía Hacienda, teniendo en cuenta las ventajas y economía de medios y personal que esto podría representar; pero siempre y cuando no se pierda de vista la función, competencias y responsabilidades asignadas en este momento al CGCCT, claramente definidas en toda la legislación anteriormente aludida. Respecto a una gestión catastral que tiene hoy por hoy, una repercusión importantísima en la financiación de las Haciendas Locales. Hasta el punto de que para muchos Ayuntamientos, la recaudación por el IBI representa la principal —y en algunos casos también la más segura— fuente de ingresos del Municipio.

El Catastro y la colaboración con la Administración Local

Efectivamente, toda esta gestión en la que paulatinamente, pero cada vez con mayor intensidad, han ido participando y colaborando los Ayuntamientos, tiene fijado el objetivo de lograr para todo el territorio nacional una *Coordinación de Valores*,

y al mismo tiempo, al mantenimiento de una Base de Datos Catastral que permita una tributación por los Bienes Inmuebles, en todos los impuestos relacionados con dicho valor, cada vez más justa y equitativa.

El problema de la financiación de las Haciendas Locales, se planteó con seriedad en 1979, mediante el Real Decreto 11/1979 de 20 de julio, sobre *Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales*; al mismo tiempo se crearon los Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, que posteriormente se refundieron en 1985 en el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, creándose finalmente el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (CGCCT) por el Real Decreto 222/1987 de 20 de febrero, que estructuró en aquel momento el Ministerio de Economía y Hacienda.

A partir del mencionado Real Decreto 11/1979 es, pues, muy abundante la normativa legal publicada en relación con la actividad catastral. Sería prolijo enumerarla ahora, pero es necesario resaltar, a pesar de los cambios en la denominación y estructura que se han ido produciendo, que siempre ha permanecido presente en esta legislación una constante idea: la *Colaboración Municipal*. Efectivamente, la Ley 44/1978 de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, transformó en tributos de carácter local a