

El Régimen de Implantación Catastral (1968-1978)

M^a José Llombart Bosch

*Economista, Cuerpo Superior Administradores Civiles del Estado
Directora General del Catastro entre 1990 y 1996*

Resumen

El “Régimen de Implantación Catastral” establecido a partir de la ley tributaria de 1964 fue el primer ejemplo de creación de un banco de datos físico y sistematizado de los bienes inmuebles urbanos en todo el territorio español. Supuso el paso de un catastro artesanal a un catastro moderno y de masas incrementando enormemente el número de contribuyentes, estableció un sistema de bases objetivas de valoración y tuvo un importante éxito recaudatorio.

Sin embargo, a pesar de ello y de su influencia en la reforma del catastro de los años ochenta, es un proceso muy poco conocido. Tras la consideración de una serie de antecedentes que permiten su mejor comprensión y ubicación en el contexto histórico, se realiza un estudio detallado de sus características, con especial atención a sus principales aportaciones y deficiencias.

Palabras Clave: Catastro, Régimen de Implantación Catastral, Reforma Tributaria de 1964, España.

Abstract

The “Régimen de Implantación Catastral” established by the 1964 tax law was the first example of setting up a physical and systematized database of urban real property covering the whole Spanish territory. It meant moving from an artisanal land registry to a modern one for the masses, increasing the number of taxpayers and establishing a system of objective valuation bases, with an important collection success.

However, despite its success and influence in the land registry reform of the eighties, it remained a fairly unknown process. This article starts with a revision of the historical background to better understand the context of the process. Then, a detailed analysis of its characteristics is provided with a special attention to its important contributions and deficiencies.

Key words: Land Registry, Cadastral Implementation Regime, 1964 Tax Reform, Spain.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es el estudio del “Régimen de Implantación Catastral” creado en España en 1968, poco conocido y objeto de escasas investigaciones y publicaciones, a pesar de que supuso un cambio importante e influyó significativamente en el catastro de los años ochenta.

No hay mucha información sobre este proceso y ha resultado muy útil el informe que en su día realizó la Inspección de los Servicios del Ministerio de Hacienda.

Para explicar mejor la implantación se ha considerado necesario realizar un rastreo histórico del origen y creación del Registro Fiscal de Solares y Edificios, único antecedente del catastro urbano anterior al régimen de implantación; esto ha resultado muy laborioso, pues aunque se trata en diversas publicaciones, estas se centran en la evolución y formación del catastro de rústica y sólo hacen referencia marginal o complementaria de dicho Registro. También se estudian las reformas fiscales de 1940 y 1957 que prepararon el terreno para la Reforma tributaria de 11 de junio de 1964 en que se implantó el Régimen Catastral.

En este análisis además de describir la realización del proceso, se aportan estadísticas y datos desconocidos, de gran utilidad para los investigadores del período analizado y para su comparación con épocas posteriores.

Esta reforma es una excepción a la constante histórica de que hasta entonces fueron siempre gobiernos liberales los que generaron avances importantes en la realización del catastro, mientras que los conservadores lo ralentizaron o paralizaron (ALCARAZ, 1933, PRO RUÍZ, 1994, VALLEJO POUSADA, 2001^a, LLOMBART BOSCH, 2017).

En efecto, durante el régimen franquista se finalizó el catastro de rústica entre 1940 y 1956 y con la reforma tributaria de 1964 se puso en marcha un alentador proceso de

revisión del de urbana con el régimen de implantación catastral. La explicación de este avance en aquel contexto político, pudo deberse al cambio socioeconómico que supuso el intenso proceso urbanizador de los años sesenta por la gran migración desde las zonas rurales más pobres a las ciudades más desarrolladas, que exigió un cambio en la fiscalidad.

El arcaico sistema tributario español de 1940, propio de un país poco desarrollado, que apenas obtenía fondos para equilibrar el presupuesto del estado, hizo imprescindible desarrollar primero un sistema con potencia recaudatoria con las reformas tributarias de 1940 y 1957 y luego con la reforma de 1964. Pero el proceso no finalizaría hasta la llegada de la democracia y los Pactos de la Moncloa con la implantación de un sistema basado en la fiscalidad personal y progresiva propia de un país desarrollado que miraba hacia Europa.

2. La creación del catastro de urbana. El largo proceso de formación del Registro Fiscal de Edificios y Solares

La formación del catastro fue una de las reivindicaciones más reiteradas del liberalismo español durante todo el siglo XIX; pero España no logró articular un sistema catastral con referencia cartográfica hasta el siglo XX. Algún historiador ha visto en ello el fracaso de la construcción del estado liberal (VALLEJO POUSADA, 2001^a: Introducción).

En la segunda mitad del siglo XIX el catastro en España era un asunto político primordial. La igualdad de los ciudadanos ante el impuesto exigía un conocimiento preciso de los patrimonios privados por parte del fisco.

La reforma tributaria de 1845 de Alejandro Món mostraba que sin la realización de

un catastro el reparto de la carga fiscal tenía que dejarse en manos de los municipios, con lo que ello significaba de refuerzo del poder de la oligarquía local.

El catastro pasó a ser una aspiración indisolublemente ligada a la idea de modernización de España, que los liberales del 68 entendían en un doble sentido: sentar las bases de un régimen constitucional y de un sistema económico capitalista y asegurar un futuro a la vez de democracia y de prosperidad.

La Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, consecuente con el inicio del proceso de urbanización, recogió una norma en la que separó la recaudación de la contribución rústica y pecuaria de la contribución urbana desde el ejercicio siguiente, proyectándose para ésta la confección por los municipios de un Registro Fiscal de Edificios y Solares. Se inició desde entonces un camino divergente en la descripción de los inmuebles según su naturaleza rústica o urbana, suponiendo para éstos últimos frente la planimetría parcelaria de los rústicos una simple información literal hasta bien entrado el siglo XX.

En 1895 se decidió hacer un ensayo de Catastro por Masas de Cultivo con una operación piloto en la provincia de Granada; el Instituto Geográfico dependiente del Ministerio de Fomento levantaba la planimetría de los términos municipales y el Ministerio de Hacienda transformaba el plano en un “bosquejo” agronómico señalando los aprovechamientos y las clases de terreno. Esta experiencia piloto arrojó tales resultados que se extendió rápidamente a todo el país. La operación se financió con un recargo del 2% sobre la contribución territorial. En Granada se detectó una ocultación de un 60% de la superficie declarada y un 38% de la riqueza imponible (MORENO BUENO, 2008: p. 35). Esto fue el precedente de la implantación en 1900 del Catastro por Masas de Cultivo y clases de Terreno, siendo éste ya únicamente de carácter fiscal.

En 1906 se aprobó la Ley del Catastro que sustituía el sistema de derrama de cupos por el de cuota directa. En el rústico se establecieron dos etapas para su elaboración: primero el avance catastral y luego el catastro parcelario. El avance a su vez poseía dos partes: el trabajo planimétrico que consistía en la formación de planos de cada municipio, expresando los polígonos topográficos y llegando hasta el nivel de manzana; y el agronómico que determinaba las masas de cultivo, la descripción literal de las parcelas, su evaluación y el establecimiento del líquido imponible. Finalizada esta fase se procedería a la terminación del catastro parcelario topográfico.

El catastro urbano se estructuró también en dos fases: el avance catastral en el que se elaboraba un Registro Fiscal de Edificios y Solares por el Ministerio de Hacienda; y el catastro topográfico parcelario que completaba la definición gráfica del inmueble con planimetrías precisas levantadas por el Instituto Geográfico del Ministerio de Fomento.

Los Registros Fiscales eran el documento base para la exacción del impuesto de la contribución urbana y transformaron la contribución proveniente del repartimiento de un cupo desde 1845 en una contribución de cuota que gravaba la riqueza individual.

El Registro Fiscal de Edificios y Solares contenía hojas declaratorias y planos de los edificios, ambos organizados por calles, y las hojas mantenían además la sucesión numérica de las calles por fincas. Como información complementaria contenía unas carpetas o índices de calles, que se correspondían con los padrones, listas cobratorias y las imprescindibles relaciones juradas rellenas por los propietarios urbanos.

La elaboración de los Registros era responsabilidad de los ayuntamientos, que debían adjuntar las relaciones juradas y remitirlas una vez finalizadas al Ministerio de Hacienda. A ellos se unían dos series

estadísticas: una sobre las fincas públicas y privadas del municipio y otra con un resumen de los locales clasificados según el importe de su producto integro.

Como la colaboración municipal era voluntaria, el proceso se retrasó largo tiempo hasta que se implantaron medidas coercitivas. La ley de 2 de marzo de 1917 estableció como obligación preceptiva de los municipios que los que no tuvieran finalizado el Registro Fiscal tenían que terminarlo antes del 31 de diciembre de 1921, aunque se siguió sin penalizar el incumplimiento. La ley de 29 de abril de 1920 ya fijó para los ayuntamientos plazos diferentes para finalizar los registros fiscales: si el importe de la riqueza líquida del repartimiento era inferior o igual a 5.000 pesetas el plazo debía acabar el 31 de diciembre de 1920; si lo era entre 5.000-100.000 pesetas se disponía de un año más; y en caso de no superarse esa cifra el plazo expiraría el 31 de diciembre de 1922. Si no se observasen dichos plazos se conminaba con un castigo de una elevación del 50% de la base imponible y un 10% adicional cada año desde el primero incumplido (RODRÍGUEZ CHUMILLAS, 1994: 66).

A pesar de ello la realización de los trabajos fue lenta, aunque se argüía siempre la falta de medios económicos. Entre 1905 y 1911 se realizaron y aprobaron unos 3.600 registros. De 1911 a 1916 casi se paralizó su elaboración, sobre todo por la falta de colaboración municipal. Se utilizaron todo tipo de mecanismos para impedir su aprobación: presentación fuera de plazo, solicitud de prórrogas continuadas, presentación de los Registros con errores, entrega sin las oportunas correcciones. A dicha resistencia se fue poniendo coto poco a poco desde 1917 con los mecanismos sancionadores arriba mencionados.

Esta actuación entorpecedora de las corporaciones locales obedecía sobre todo a la falta de participación en los beneficios que el nuevo sistema les reportaba, pero

también al deficitario control que la administración central ejerció sobre el proceso y a la escasa dotación presupuestaria.

En 1921 tenían aprobado el Registro Fiscal de Edificios y Solares algo más de 7.000 municipios. Desde 1921 hasta finales de la década se acabaron los 1.500 restantes; la finalización de los Registros Fiscales fue una realidad en la mayoría de las ciudades españolas entre 1930-1933¹ (RODRÍGUEZ CHUMILLAS, 1994: 66).

La primera guerra mundial dio un fuerte impulso a la fotografía aérea hasta entonces escasamente desarrollada y utilizada luego para fines civiles. El intento de incorporar la fotografía aérea a los trabajos catastrales fue consecuencia directa de la Ley de 1906. Se trataba de realizar representaciones cartográficas a escala y para ello era preciso disponer de una red geodésica de referencia, cartográfica básica y levantamientos topográficos de los términos municipales.

Por iniciativa del Ministro de Hacienda en 1923 se trasladó a Francia una comisión para interesarse por la rapidez con la que la fotografía aérea estaba realizando el catastro francés, sobre todo en las zonas más afectadas por la guerra. El informe realizado por la comisión —formada por Oteyza, García-Badell y Carrera—, era muy favorable a su implantación en España por tratarse de una solución económica y rápida (FERNÁNDEZ GARCÍA, 1998: 119).

La Segunda República tomó una de las decisiones que más importancia tendría en el futuro para la finalización del catastro: la ley de 6 de agosto de 1932 consagró el uso de la fotografía aérea que sustituyó al croquis manual del avance catastral; ello implicaba que el estado retomaba la idea de realizar el catastro mediante el uso de la fotogrametría aérea.

¹ Hay que tener en cuenta que el número de municipios existentes en España en el Censo de 1930 según el Instituto Nacional de Estadística ascendían a 9.260.

Los vuelos fueron realizados por la Dirección General de Aeronáutica, el Instituto Geográfico hizo los trabajos topográficos de apoyo y la transformación de las fotografías a planos a escala aproximada de 1:2.500 o 1:5.000 según la naturaleza del terreno y el grado de parcelación. Finalmente los técnicos del Ministerio de Hacienda hicieron los croquis parcelarios y los trabajos de evaluación, creándose una comisión ministerial para su coordinación. Los trabajos comenzaron el 13 de octubre de 1933 en la provincia de Guadalajara, siguiendo las de Burgos, Soria y Salamanca, cumpliéndose así el objetivo de cubrir los dos millones de hectáreas fijadas por la norma.

3. Las reformas fiscales tras la guerra civil: la ley de 1940 y la reforma tributaria de 1957

Tras la guerra civil, se reanudaron los trabajos catastrales estableciéndose dos procedimientos paralelos: el seguido por el Instituto Geográfico y Catastral mediante levantamiento topográfico y el llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda a través de la fotografía aérea.

La reforma tributaria realizada en 1940 por J. Larraz como Ministro de Hacienda² persiguió diversos fines: abordó la generalidad de las figuras tributarias excepto al arancel de aduanas, transformó la casi totalidad de las instituciones que constituían el sistema tributario, elevó la presión fiscal para asegurarse la recaudación necesaria para cubrir los gastos presupuestarios y el aumento de la fiscalidad se basó doblemente en la rectificación de las tarifas y en la ampliación de las bases tributarias (DE USERA, 1941: 347-374).

² Ley de Reforma Tributaria, Jefatura del Estado, de 16 de diciembre de 1940, BOE nº 357 de 22 de diciembre de 1940.

En cuanto a la contribución territorial rústica y pecuaria elevó sus bases tributarias y se revisaron las valoraciones. Se incrementaron considerablemente los líquidos imponibles y el tipo de imposición estatal de toda la riqueza rústica se unificó en el 17,5% a partir del 1 de enero de 1941, suprimiéndose los recargos. La ley preveía también que el Ministerio de Hacienda aprobaría los coeficientes de corrección de las valoraciones catastrales que entrarían en vigor en 1942.

En la contribución territorial urbana se elevaron un 25% los líquidos imponibles comprendidos en los registros de edificios y solares y se unificó el tipo de gravamen estatal de la riqueza urbana en el 21,5% del líquido imponible, extinguiéndose también los recargos existentes.

El catastro de rústica asumió la diversidad de modelos adoptados en el pasado³ y admitió su coexistencia planteando dos operaciones distintas: por un lado la conservación de los avances catastrales y la elaboración o finalización del catastro parcelario allí dónde este ya estuviera iniciado; y por otro lado la formación de nuevos catastros mediante fotografía aérea.

Entre 1944 y 1959 los trabajos del catastro de rústica experimentaron un fuerte impulso de manera que de las 20 millones de hectáreas catastradas al finalizar 1934 se pasó a 45 millones en 1959, lo que fue posible gracias al fuerte incremento de las asignaciones presupuestarias, la utilización de la fotografía aérea y la participación de las Diputaciones Provinciales⁴. El catastro se formó de sur a norte, de menor a mayor dificultad por la creciente accidentabilidad

³ Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1941 por la que se reorganizan los Servicios de Catastro de la Riqueza Rústica. BOE nº 354 de 20 de diciembre de 1941.

⁴ Ley de 20 de diciembre de 1952 por la que se reducen los tipos de gravamen de la contribución territorial rústica y pecuaria y se dictan normas para ultimar el catastro de dicha riqueza. BOE nº 359 de 24 de diciembre de 1952.

del terreno y la estructura minifundista de la propiedad de la tierra; comenzó por las provincias de Albacete y Cádiz y concluyó por diferentes zonas del Pirineo y Galicia (MORENO BUENO, 2008: 47).

En 1956, medio siglo después de la entrada en vigor la ley de 1906, la documentación catastral existente se componía de tipos de información diversa y respondía a unos contenidos y una metodología diferente: los croquis de la fase del avance catastral instaurada en 1.240 municipios que sumaban una cifra total catastrada de 8,3 millones de ha; los avances fotográficos realizados por el Ministerio de Hacienda en 9.600 municipios y que suponían 23,5 millones de ha; y el catastro parcelario del Instituto Geográfico y Catastral que afectaba a 3.000 municipios y a 17 millones de ha (FERNÁNDEZ GARCÍA, 1998: 129).

En 1945 la contribución territorial rústica suponía el 14,1% de la recaudación obtenida por los impuestos directos y el 7,7% de la recaudación total. La contribución territorial urbana alcanzaba el 8,5% de lo obtenido por los impuestos directos y el 4,7% de la recaudación total. En el período 1945-1957 la contribución rústica fue perdiendo participación en la recaudación impositiva directa, mientras que la contribución urbana se mantuvo (PORTILLO NAVARRO, 2010: 18).

Con la reforma tributaria de 1957⁵ se intentó acomodar el sistema tributario a la situación económica de nuestro país ubicada en un contexto de necesidad de una nueva política económica para superar el estancamiento económico, dotando para ello al sistema tributario de nuevas herramientas. El Ministro de Hacienda expuso ante las Cortes las ideas inspiradoras de la reforma consistentes en reforzar los ins-

trumentos de gestión para conseguir una mayor justicia y eficacia en la recaudación de impuestos y disminuir así la presión fiscal indirecta.

Se estableció un sistema de bases objetivas, pasándose de la estimación directa a la estimación objetiva global referida a los beneficios de todos los que se dedicaban a una determinada industria en una provincia o a los ingresos de todos los que estaban adscritos a un determinado colegio profesional o a determinados estudios o estadísticas sobre el consumo; todos ellos datos objetivos pero no relacionados con las rentas reales de cada sujeto pasivo. Una vez determinada con dicha metodología las bases tributarias, se aplicaban a las mismas ciertos índices, signos o módulos, como el número de trabajadores empleados, maquinaria o potencia instalada, que servían para distribuir así la cifra global entre todos los contribuyentes del grupo.

El sistema de evaluaciones y convenios facilitaba la labor de la administración tributaria al permitir determinar la deuda tributaria de muchos contribuyentes y reducir de forma notoria la presión fiscal indirecta, puesto que el contribuyente se veía libre de algunas de las obligaciones que conllevaba la estimación directa, como los deberes contables, las declaraciones complejas, etc.

La reforma del 57 supuso un importante éxito recaudatorio ya que los impuestos indirectos aumentaron considerablemente llegando a disminuir sensiblemente el déficit del estado. Los impuestos directos también aumentaron pero no en la misma cuantía, sobre todo en la primera parte del período considerado. Según Sainz de Bujanda la reforma tuvo un éxito recaudatorio inmediato, pero ello se logró manteniendo un sistema de distribución de la carga fiscal regresivo en el que las rentas del trabajo constituían la principal fuente de rendimientos (PORTILLO NAVARRO, 2010: 24).

⁵ Ley de 26 de diciembre de 1957 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el bienio económico 1958-1959 y reformas tributarias. BOE nº 323 de 27 de diciembre de 1957.

4. La Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 y la Implantación del Régimen Catastral

En el período que va desde la reforma tributaria de 1957 hasta la de 1964 el peso de la recaudación de la imposición indirecta fue cada vez mayor que el de la directa en el conjunto del sistema fiscal. En valores absolutos, España recaudaba en 1958 20.883,4 millones de pesetas por impuestos directos y 30.379,9 millones por impuestos indirectos; en 1964 esas cantidades se elevaron a 35.163,8 millones y 72.532,1 millones respectivamente (PORTILLO NAVARRO, 2010: 25).

Analizando esos datos Fuentes-Quintana (PORTILLO NAVARRO, 2010: 25) puso de relieve una serie de cuestiones relacionadas con nuestro sistema fiscal: la gran importancia que tenía la imposición indirecta para el sostenimiento de las cargas públicas; la preponderancia de la imposición de producto dentro de la imposición directa y lo subordinado de la imposición personal, en particular el impuesto que gravaba la renta de las personas físicas; la inexistencia de un impuesto ordinario personal sobre el patrimonio y la escualidez del impuesto que gravaba el patrimonio por transmisión hereditaria.

El resultado final de la reforma tributaria de 1957 fue tanto más sorprendente en cuanto que el énfasis se había puesto sobre todo en las modificaciones introducidas en los métodos de evaluación de la imposición directa. Se esperaba un aumento en la eficacia de esta recaudación así como una mejora en la distribución de la carga tributaria mediante el descubrimiento de bases ocultas, cosa que no ocurrió.

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (PORTILLO NAVARRO, 2010: 27), señaló que los impuestos territoriales se caracterizaban por poseer

unas bases impositivas bajas y unos tipos altos. Los ingresos se habían mantenido por la fuerte elevación de los tipos, en lugar de haber servido para revisar y ampliar las bases tributarias. Al parecer la única ventaja del nuevo método de evaluación global había sido el de atraer a la fiscalidad a un gran número de nuevos contribuyentes.

La ley 41 de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964, con Mariano Navarro Rubio como Ministro de Hacienda, estructuró una simplificación radical del sistema tributario y de sus procedimientos fiscales, logrando una disminución significativa del número de tributos en vigor y permitiendo una distribución más equitativa de la carga tributaria y una mayor justicia fiscal y progreso económico. Su finalidad básica no perseguía el aumento de la recaudación, ya conseguido en parte con la reforma de 1957.

Entre los cambios más importantes en las contribuciones territoriales⁶ cabe destacar, en primer lugar, que se mantuvieron como impuestos estatales, directos, a cuenta del impuesto de tributación sobre la renta, en un sistema fiscal que se orientó de lo real a lo personal. En segundo lugar, la creación de dos gravámenes en la contribución rústica: uno fijo, que recaía sobre las rentas reales o potenciales que correspondieran a la propiedad de los bienes; y otro proporcional que lo hacía sobre los rendimientos de las explotaciones agrícolas, forestales y ganaderas, cuya base imponible superara las 100.000 pesetas y que según los datos de 1965 ascendían a cerca de 23.000 explotaciones (MORENO BUENO, 2008: 49). Y, en tercer lugar, el nuevo procedimiento de valoración establecido para la determinación de la base imponible de los bienes inmuebles urbanos.

⁶ Artículos 3 al 38 de la Ley 41 de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964. BOE nº 142 de 13 de junio de 1964.

La revisión del sistema de valoración de los bienes urbanos⁷ se basó en criterios objetivos y homogéneos y se creó un procedimiento que permitió a los contribuyentes colaborar con la administración en la fijación de los propios criterios de valoración a través de unos organismos nuevos denominados Juntas Mixtas, con participación paritaria del fisco y de los contribuyentes.

Se trataba de un sistema de determinación de las bases imponibles mediante un método de estimación objetiva, pero no de una evaluación global de los rendimientos obtenidos por un conjunto de contribuyentes sino de una evaluación individual; con la peculiaridad de que la esencia objetiva atendía a la naturaleza patrimonial del valor catastral, a partir del cual se fijaba convencionalmente la renta catastral en un 4% del valor catastral.

En los bienes rústicos el nuevo sistema⁸ consistió en la aprobación por las Juntas Mixtas de unos módulos y sus índices correctores por zonas y/o comarcas para cada ejercicio. Los módulos e índices así aprobados se publicarían anualmente en el Boletín Oficial de la Provincia y en el del Ministerio de Hacienda. La contribución rústica contendría, como ya se ha comentado, dos cuotas, una fija y otra proporcional, cuyos rendimientos serían determinados por el método de módulos antes citado. Las bases imponibles de la cuota fija de la contribución territorial rústica se rectificarían cada cinco años.

En los bienes urbanos se realizó una nueva configuración del suelo urbano en concordancia con la ley entonces en vigor sobre el Régimen Jurídico del Suelo.

Se desagregó el valor catastral en dos elementos: el valor del suelo y el valor de la construcción. El valor del suelo se obtenía por el método residual, restando al valor del producto inmobiliario todos los otros productos que intervenían en su formación. El coste de las construcciones se obtenía por el método de reposición, es decir el valor del coste de construcción del edificio corregido por su antigüedad o su estado de conservación.

Para la determinación del valor del suelo se dividió el término municipal en polígonos y en cada uno de ellos se fijó un valor básico; ello suponía un cambio de escala en la manera de actuar, pues hasta entonces el catastro parcelario se había centrado en la finca y la manzana y ahora se pasaba de ellas al polígono fiscal.

Partiendo del valor básico de cada polígono se determinaba el de cada parcela catastral, aplicando a aquél los coeficientes correctores necesarios según su situación, características intrínsecas y grado de urbanización de los terrenos. Cuando no fuera posible determinar así el valor básico se estaría al que resultase del precio de mercado. La administración fijaría el valor básico del suelo por polígonos y el de las construcciones y los propondría a la aprobación de la Junta Mixta correspondiente.

El Ministerio de Hacienda determinaría la fecha de la primera revisión del catastro de acuerdo con esta nueva metodología y las valoraciones así establecidas regirían sin modificaciones hasta que no fueran objeto de nueva revisión, lo que debería hacerse cada cinco años. La renta catastral de los bienes sujetos se fijó en el 4% de las valoraciones aprobadas por las Juntas Mixtas.

Una vez determinadas las bases imponibles, los valores y la renta catastral de las fincas de cada polígono urbano o de cada parcela rústica se publicarían por edictos y sólo en el caso de los bienes urbanos se notificarían individualizadamente a cada contribuyente. La base imponible así de-

⁷ Regulado en el Real Decreto 1251/1966 de 12 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, en los artºs 18 a 24 del capítulo IV, BOE nº 128 de 30 de mayo de 1966.

⁸ Regulado en el Real Decreto 2.230/1966 de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. BOE nº 217 de 10 de septiembre de 1966.

terminada tendría efectividad a partir del ejercicio siguiente al de su publicación por edictos en los boletines oficiales.

En 1958 la participación de los impuestos indirectos era de un 59,3%, casi 20 puntos superior a la de los directos (40,7%), en consonancia con las características del sistema impositivo implantado. A partir de 1958 la situación cambió y los impuestos directos subieron al 46,7% en 1977 como consecuencia de la Reforma Tributaria de 1964 y de la evolución económica del país.

Ello obedeció al comportamiento del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, que en 1958 suponía sólo un 8,3% de la recaudación y en 1977 pasó al 21,2%, debido al crecimiento económico que incrementó notablemente las rentas salariales (PORTILLO NAVARRO, 2010: 31).

Es en este contexto en el que hay que destacar la disminución de la participación de las contribuciones territoriales en la recaudación impositiva en el período 1965-1978, contrastando con el papel relevante mantenido hasta entonces en la imposición directa. La caída de la contribución rústica se debió principalmente a la disminución de la participación de las rentas agrarias en la renta nacional. El incremento de la contribución urbana fue consecuencia directa del intenso proceso de urbanización español de los años sesenta, aunque su subida no pudo compensar la caída de la recaudación de rústica.

El Informe del Banco internacional de Reconstrucción y Fomento de 1962 y el de la OCDE en 1969 (PORTILLO NAVARRO, 2010: 34) seguían indicando la estrechez de las bases fiscales y la debilidad de la recaudación por la imposición directa, lo que estaba condicionando seriamente las posibilidades de éxito de la utilización del sistema fiscal como elemento de regulación de la demanda a corto plazo dentro del conjunto de medios de la política económica, algo que no se resolvería de manera definitiva hasta que en 1977 los Pactos de la

Moncloa articularon una reforma integral del sistema fiscal.

a) **La puesta en marcha de las declaraciones en el régimen de implantación catastral**

El nuevo procedimiento administrativo establecido en la Reforma Tributaria de 1964 para la determinación de la base imponible, denominado “régimen de implantación catastral”⁹, se iniciaba con una declaración previa que los propietarios tenían que presentar en sus ayuntamientos respectivos; a las declaraciones se unían documentos complementarios que justificaban características especiales de las fincas que en su caso representasen una modificación de su base imponible. La administración podía requerir con posterioridad a los propietarios la aportación de documentos aclaratorios de alguna de las circunstancias incluidas en su declaración para su simple unión a la misma o cotejo de los datos.

Los municipios colaboraban recibiendo dichas declaraciones e instando la rectificación de las que se presentasen defectuosas. Cuando los propietarios no cumplían con esta obligación o lo hacían de manera defectuosa, el municipio suplía esta obligación a expensas de aquéllos, quedando obligados los propietarios del inmueble a proporcionar todos los datos necesarios.

Las corporaciones locales no pudieron realizar por sí solos la ingente labor encomendada en la ley y en la mayoría de los casos las declaraciones fueron cumplimentadas por empresas contratadas al efecto. Así, la pauta general establecida en la ley

⁹ El nuevo procedimiento fue desarrollado por la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de febrero de 1966 por la que se dictan normas provisionales de aplicación del nuevo régimen de exacción de la Contribución Territorial Urbana. BOE nº 52 de 2 de marzo de 1966.

fue en la práctica algo excepcional. El número de declaraciones presentadas por los propietarios no superó el 5% del total, y en los grandes núcleos urbanos no llegó al 1%; en la mayoría de los casos las declaraciones presentadas por los contribuyentes tuvieron que ser rehechas al adolecer de gran cantidad de errores u omisiones, no incluyendo de manera generalizada los datos físicos de la finca¹⁰.

El sistema de cumplimentación de declaraciones por las empresas contratadas, contemplado en la norma sólo como un sistema subsidiario al principal, se convirtió así de hecho en el sistema mayoritariamente utilizado: más de un 90% de las declaraciones en la mitad de las provincias y en las restantes entre el 50% y el 80%¹¹. En todo caso lo peor no fue que las declaraciones no se cumplimentaran por los ayuntamientos, sino que éstos declinaron su obligación en empresas contratadas y salvo raras excepciones, fueron sólo éstas las que atendieron y rellenaron las declaraciones.

Se diseñó un proceso de comprobación en el que la participación de la administración catastral era fundamental. La norma administrativa indicaba que:

“los arquitectos y aparejadores al servicio de la Hacienda Pública procederían en cada polígono a la comprobación de las declaraciones remitidas por los ayuntamientos y a la determinación de las características de todos y cada uno de los bienes incluidos en aquél, con el fin de fijar las especificaciones individuales necesarias para la debida aplicación del tributo, procediendo en su caso, a la investigación de aquellas fincas que no hubiesen sido declaradas o lo

hubiesen sido de forma incompleta por los ayuntamientos”¹².

Pero dados los escasos medios con los que en aquellos momentos contaba la administración catastral su cumplimiento era una utopía. La comprobación efectiva sólo se realizó en algunas provincias y el volumen de trabajo fue tal que resultó imposible una comprobación real, que exigía en muchos casos el desplazamiento del personal facultativo al lugar de la finca urbana. En la práctica se recurrió a una comprobación por muestreo en los municipios importantes; y por lo general casi siempre, la verificación de las características de la finca consignadas en las declaraciones se realizó a distancia y no “*in situ*” como requería la norma.

El que la mayoría de las declaraciones fueran cumplimentadas a través de las empresas contratadas y no por el sistema determinado por la ley constituyó uno de los fallos más relevantes del proceso.

b) La actuación de las empresas contratistas y la calidad de los trabajos realizados

La mayor parte de las empresas contratistas que intervinieron en la implantación del régimen catastral eran individuales o de reducida dimensión y carentes de preparación técnica y medios adecuados; en el mejor de los casos el personal estaba formado por técnicos de grado medio, pero en muchos otros por estudiantes y técnicos no relacionados con la materia. La mayoría se constituyó expreso para realizar los trabajos y desaparecieron una vez efectuados éstos.

El campo de actuación de las empresas consistió en el acopio de datos físicos y

¹⁰ “Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral”, 1978.

¹¹ “Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral”, 1978.

¹² Norma 22 de la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de febrero de 1966. BOE nº 52 de 2 de marzo de 1966.

jurídicos y en la cumplimentación de los datos de las declaraciones. Frecuentemente primó la cantidad sobre la calidad y los equipos de trabajo lo hicieron a menudo a destajo. La ausencia del propietario del inmueble o la dificultad de su localización en el momento de la recogida de los datos, fue suplida en muchos casos por los vecinos o porteros sin contrastarla luego. En ocasiones, las empresas efectuaron subcontrataciones, sin comprobar los resultados, para terminar con celeridad los trabajos.

Casi siempre los medios materiales de estas empresas se redujeron a una oficina donde se centralizaba el trabajo, y muy pocas estaban dotadas de medios para hacer vuelos fotográficos y restitución estereoscópica, por lo que subcontrataron éstos.

La mejor o peor calidad de los trabajos iba a tener posteriormente una gran repercusión sobre todo el proceso de gestión del catastro. El número de recursos interpuestos contra las notificaciones de los valores catastrales enviadas a los contribuyentes sería la piedra de toque para valorar la calidad del régimen de implantación.

La falta de profesionalidad de las empresas contratadas, el elevado volumen de trabajo encomendado a algunas de ellas y el breve tiempo disponible en la mayoría de los casos para su realización, influyeron de manera decisiva en la calidad y en el número de errores incorporados al catastro.

La calidad varió en función de diferentes factores, pero fue mejorando a medida que se avanzó en los trabajos de implantación, porque las empresas fueron adquiriendo una experiencia de la que carecían al inicio. Por ello salieron perjudicados los municipios en los que se actuó primero, los más prósperos y de mayor población. En las zonas urbanas con características singulares, como los cascos históricos o los barrios histórico-artísticos, la calidad fue inferior al resto.

Los principales errores detectados fueron en primer lugar los relacionados con la

titularidad de los inmuebles; con frecuencia la información de este dato no procedía directamente del propietario, sino del portero, de un vecino o del inquilino del piso; esta dificultad se agravó en las zonas costeras en donde existían muchos propietarios extranjeros. En segundo lugar abundaron los errores en la superficie del suelo y de las construcciones, en los coeficientes de propiedad horizontal, en el número de plantas, en la medición de la superficie de las mismas o en la delimitación de las paredes medianeras. Otras deficiencias fueron las duplicidades de calles o de fincas urbanas, principalmente en las zonas del extrarradio de las grandes poblaciones, las omisiones en el carnet de identidad y la falta de referencia catastral.

La actuación de las empresas contratistas en todo el proceso de implantación fue así decisiva para explicar la mejor o peor calidad de los resultados y sus diferencias. Su escasa solvencia técnica, la utilización en ocasiones de la subcontratación, el empleo de personal de baja especialización y su trabajo a destajo y la falta de verificación de los datos obtenidos, fueron factores muy negativos.

c) El ritmo de implantación del régimen catastral

El ritmo de implantación del régimen catastral fue muy variable: la falta de programación y coordinación al principio y al final del proceso lo dilató mucho. En efecto el 78% de las unidades urbanas se realizaron entre 1972 y 1976, mientras que apenas se hicieron en los primeros años (1968-1971) y en los finales (1977-1978) (Cuadros 1 y 2 y Figuras 1, 2 y 3).

Cabe señalar que las provincias de Álava y Navarra no figuran en los cuadros mencionados por tener competencias propias en materia catastral al haber conservado sus derechos forales y estar fuera del régimen general.

Cuadro 1
Número unidades urbanas revisadas régimen de implantación catastral

Provincia	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Albacete		12.556		25.233	7.775	16.983	24.827	20.092	23.263			130.729
Alicante		39.411	8.584	30.436	43.871	27.445	68.326	56.692	132.676			407.441
Almería		11.063	7.025	3.719	33.210	18.509	1.607	831	15.267	367		91.598
Ávila	284	16.237	2.216	18.074	12.941	20.244	36.861	25.825				132.682
Badajoz		24.031	13.908	17.919	22.131	34.577	21.661	54.021	27.290			215.538
Barcelona		111.612	108.782	123.759	207.978	187.291	241.954					981.376
Burgos	1.135	1.431	2.123	7.428		42.233		21.860	124.713			200.923
Cáceres		2.459	12.302	7.728	10.727	27.668	31.136	42.670	77.010			211.700
Cádiz	13.530	2.725	46.520	12.932	18.811	7.172	10.264	15.314	14.624			141.892
Castellón		28.992	5.800	18.579	17.235	42.165	36.012	21.769	28.650			199.202
C. Real		12.145	8.012	14.308	26.276	16.405	28.097	43.151	11.344			159.738
Córdoba		24.782	14.083	9.751	9.757	66.238	37.784	29.038				191.433
La Coruña		9.019	15.389	7.619	39.408	36.543	60.526	79.351	75.673	2.500	5.720	331.748
Cuenca		11.489	11.909	12.539	23.841	30.127	24.138	15.563	13.493			143.099
Gerona		5.968	10.079	6.157	10.304	43.761	13.770	41.014	25.067	9.814		165.934
Granada		10.968	26.127	9.664	40.306	47.489	14.454	45.379	14.836			209.223
Guadalajara		2.745	6.938	6.537	14.577	11.285	12.881	10.456	37.251	30.604	4.727	138.001
Guipúzcoa		97.676	7.253	21.281	8.246	49.293	31.251	34.874	38.266	1.063		289.203
Huelva		5.607		13.278	18.305	46.045	27.405	20.437	9.496			140.573
Huesca		6.513	12.702	11.631	18.856	15.368	19.358	16.057	8.791	1.514		110.790
Jaen		6.801	26.731	7.391	47.027	14.788	37.091	20.290	27.235	15.060		202.414
León		5.551	9.144	7.700	11.308	29.418	34.684	45.052	103.816			246.673
Lérida		6.576	8.165	20.296	21.926	24.864	20.391	23.689				125.907
Logroño		11.886	7.414	10.200	4.055	20.258	26.233	16.723	27.101			123.870
Lugo			3.528	6.530	6.426	26.778	47.048	48.001				138.311

Cuadro 1 (continuación)
Número unidades urbanas revisadas régimen de implantación catastral

Provincia	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Suma anterior	14.949	468.243	374.734	430.689	675.297	902.947	907.759	748.149	835.862	60.922	10.447	5.429.998
Madrid		28.274	103.384	22.774	274.604	231.759	219.263		1.48.198	92.444		1.120.700
Málaga		2.837	18.921	24.721	41.724	75.687	44.753	34.387	42.988	30.090		316.108
Murcia		31.240		22.249	11.255	23.925	22.308	23.913	80.335			215.225
Orense	3.585			14.994	8.608	42.842	4.517	37.052	66.194			177.792
Oviedo		15.908	74.667	10.914	8.858	40.982	51.573	62.758	36.493		7.340	309.493
Palencia		3.083	2.187				41.603	44.924	15.653			107.450
Pontevedra		8.001	12.962	8.000	23.057	52.702	37.813	58.688	29.840			231.063
Salamanca		4.281	10.364	9.843	15.511	40.763	74.916	13.111	1.919	6.946		177.654
Santander		11.222	12.871	10.553	17.047	57.732	19.041	40.500	27.502			196.488
Segovia		3.870	3.961	16.549	730	34.871	1.831	19.617	11.247			92.676
Sevilla		9.306	19.959	27.959	82.525	116.943	116.345					373.037
Soria		3.509	4.094	9.000	1.798	18.797	92.007	43.371				172.576
Tarragona		23.428		28.523	38.152	25.957	16.275	17.371	37.160	26.073	7.459	220.398
Teruel		19.165	4.504	13.725	15.473	25.611	5.963					84.441
Toledo		4.039	9.860	9.042	54.101	32.185	36.959	47.606	27.891			221.683
Valencia		40.995	3.884	65.912	58.395	154.864	128.433	86.380	52.739			591.602
Valladolid		6.801	4.309	10.543	24.668	36.023	51.605	9.999	3.433	334		147.715
Vizcaya		21.658	15.507	2.761	95.418	79.648	58.710	49.958	66.263	36.994		426.917
Zamora		3.314	14.070	18.988	32.134	46.848	30.901	10.496				156.731
Zaragoza	2.292	11.926	11.246	8.911	16.563	58.884	113.646	42.112	80.502	2.872	2.259	351.213
Balears		16.193	5.968	34.174	48.726	57.308	74.938	28.254				285.561
Tenerife		6.157	5.027	10.573	17.626	32.979	47.652	26.256	32.769			179.039
Las palmas		12.385		9.730	37.490	62.114	1.145	38.108	68.790			229.762
Total nacional	20.826	755.835	712.479	821.107	1.599.760	2.252.371	2.199.956	1.483.010	1.665.778	256.675	27.505	11.795.302

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

Cuadro 2
Ritmo de revisión del régimen de implantación catastral

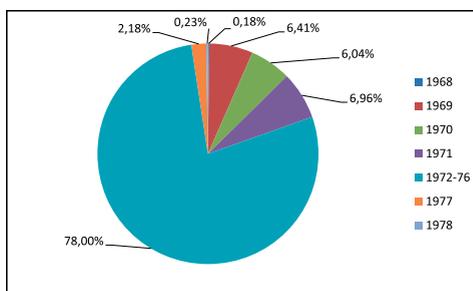
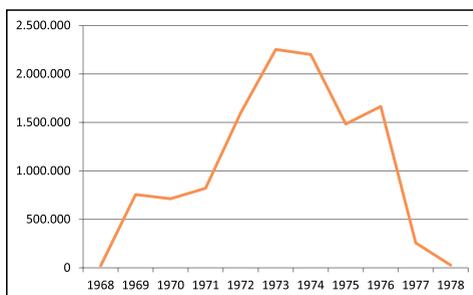
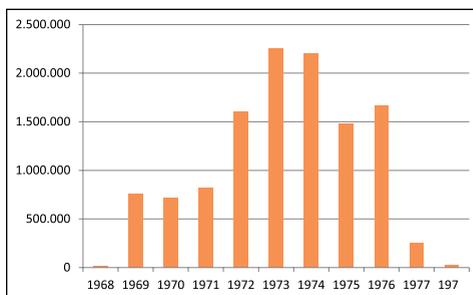
Año	Nº unidades urbanas	%
1968	20.826	0,18
1969	755.835	6,41
1970	712.479	6,04
1971	821.107	6,96
1972	1.599.760	13,56
1973	2.252.371	19,10
1974	2.199.956	18,65
1975	1.483.010	12,57
1976	1.665.778	14,12
1977	256.675	2,18
1978	27.505	0,23
Total	11.795.302	100

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

El ritmo de ejecución no fue tampoco uniforme en todo el territorio como se puede observar en el cuadro 1. Las primeras provincias en terminar, no se sabe muy bien por qué, fueron en 1974 las de Barcelona, Sevilla y Teruel; otras, tuvieron saltos significativos o discontinuidades en el ritmo de revisión anual, como las de Burgos, Huelva, Madrid, Murcia, Orense, Palencia, Tarragona y Las Palmas. El que los bloques revisados anualmente en cada provincia fueron tan dispares, no parece que obedeciera a criterio alguno, sino más bien a iniciativas particulares o a impulsos individuales, y no a un proceso dirigido, coordinado y con objetivos de ejecución anual claros. Aunque en la mayoría de las provincias se terminó en 1976 hubo quince, algunas

Figura 1, 2 y 3
Evolución de la implantación del régimen catastral



Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral Madrid 1978. Incluye todo el territorio nacional excepto Alava y Navarra por poseer normativa propia.

tan importantes como Madrid, en las que no se acabaría hasta 1978.

La falta de coordinación en los objetivos de ejecución provincial y nacional, así como la gran dilación en el tiempo, aportaron un fuerte componente de inequidad al conjunto del sistema fiscal derivado de la implantación.

d) El incremento de las unidades urbanas

Uno de los efectos más notables e interesantes de la implantación del régimen catastral, fue el afloramiento de un importante número de unidades urbanas sometidas a tributación: eran unos 4,5 millones al inicio y al final había casi 12 millones, es decir se incorporaron 7,5 millones de nuevas unidades urbanas (Cuadro 1).

Este notable aumento se explica por una multiplicidad de causas, como el desdoblamiento de nuevas unidades urbanas que con anterioridad venían tributando en bloques de fincas, la generalización de la propiedad horizontal, la proliferación de nuevas urbanizaciones, la importancia que a lo largo del extenso período de implantación tuvo la formulación de nuevas altas, así como la incorporación de las ya presentadas y no dadas de alta en su día. Pero sobre todas estas razones cabe destacar un efecto fundamental y transcendental: el descubrimiento de múltiples ocultaciones detectadas como consecuencia del proceso, la mayoría de las cuales no obedecían a un intento deliberado de ocultación al fisco sino al mero desconocimiento de las obligaciones del ciudadano con el catastro.

e) El valor del suelo en la ley. Referencia al mercado de los nuevos valores catastrales

La ley de reforma del sistema tributario de 1964 estableció un concepto de valor

del suelo que conllevó una enorme dificultad de interpretación así como una falta de concreción, lo que ocasionó en la práctica una aplicación distorsionada del concepto de “valor” en los distintos servicios del catastro. La ley disponía que:

“en cada término municipal se ordenara por polígonos, y en ellos se tomara un valor básico, deduciendo del que resultase del rendimiento óptimo, según las condiciones de uso y volumen permitidas, el coste de las construcciones necesarias para conseguirlo”, de tal modo que, sólo “cuando el valor básico del suelo no pudiera ser determinado según las reglas precedentes, se estuviese al que resultase del precio medio del mercado”¹³.

En determinadas provincias la utilización del “valor residual” definido en la norma fue una excepción; en otras, los servicios de catastro se limitaron a aplicarlo en los municipios con plan de ordenación en vigor o incluso sólo en la capital de la provincia; otras, hicieron un uso muy limitado de la valoración subsidiaria según los precios del mercado. A veces, en la práctica se determinaron valores por asimilación con los de otros municipios cercanos o se tomaron como referencia los precios medios de los terrenos rústicos de primera calidad del propio término municipal; e incluso en determinados casos los valores aplicados fueron el resultado de un proceso negociador entre la administración y el contribuyente basado fundamentalmente en precios de mercado.

Al partirse de un concepto legal de valor del suelo insuficientemente perfilado, los criterios adoptados de valoración

¹³ Artículo 30, apartado segundo de la Ley 41 de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964. BOE nº 142 de 13 de junio de 1964.

fueron múltiples, diversos y sin base normativa firme, lo que produjo un resultado valorativo fuertemente descoordinado. En el ámbito provincial el nivel de coordinación fue algo mayor debido principalmente a la presión ejercida por los contribuyentes para igualar valores en la provincia equiparándolos al más bajo conocido; pero también por la mayor continuidad en el puesto de trabajo de los funcionarios encargados de elaborar las ponencias de valores, lo que conllevó a una mayor uniformidad en el mantenimiento de sus criterios. Pero a nivel interprovincial la coordinación fue inexistente. Resultado de todo ello fue una elevada descoordinación de los nuevos valores catastrales implantados y un alejamiento de estos de los precios de mercado.

A finales de 1978 los valores catastrales medios se situaban aproximadamente entre el 25% y el 50% de los valores de mercado; sin embargo la dispersión intra-provincial de éstos era muy acusada en algunas provincias, como Guadalajara, Palencia, Cáceres, Cuenca, Lérida, Salamanca y Toledo; a ella se acumuló una intensa dispersión inter-provincial¹⁴.

Tres fueron los factores, además de los mencionados, que influyeron de manera decisiva en el alejamiento de los valores catastrales respecto a los del mercado: que no respondían ya en el momento de su aprobación en la mayoría de los casos a los valores de mercado; que durante el largo proceso de implantación del régimen catastral se produjo una grave y progresiva erosión de los valores catastrales por un deterioro del valor de la moneda que nunca fue compensado; y, por último, que de manera reiterada se incumplió, el mandato legal de realizar revisiones catastrales cada cinco años.

f) La falta de informatización del catastro. Una gestión mecanizada del tributo

En aquellos años estaba aún muy poco desarrollada la informática y menos aún en la administración, por lo que sólo se estableció una gestión mecanizada del tributo.

Anualmente se realizaba una mecanización de los padrones de la contribución territorial urbana y rústica y de los elementos cobratorios, es decir de los recibos de la contribución. Una vez al año se emitían unos listados cobratorios o padrones en los que figuraban los distintos propietarios, la ubicación de los inmuebles de su propiedad y otra serie de datos organizados por orden alfabético y por términos municipales; a la vez, se expedían los documentos cobratorios o recibos que debían corresponderse con los listados o padrones de ese municipio. No existía ningún otro soporte informático; los papeles eran el elemento básico de las oficinas y a su vez éstos se desplazaban físicamente de los servicios de catastro a los centros de datos provinciales de informática para su grabación y su posterior envío al centro de proceso de datos del Ministerio de Hacienda en Madrid, que era quien emitía los padrones y documentos cobratorios de toda España.

La informatización del catastro consistía pues en una simple mecanización del tributo, una sustitución de métodos amanuenses por máquinas de escribir "privilegiadas". No se trataba por tanto de una informatización de los datos catastrales, ni de los procedimientos y aplicaciones necesarias para su creación y su mantenimiento.

Pero esta gestión mecanizada del tributo poseía una deficiente coordinación, unos medios insuficientes y una falta acusada de control. La carencia de autonomía de los servicios de catastro de las unidades provinciales de procesos de datos y su total dependencia de Madrid mermaban notablemente la eficacia y rapidez de la resolución

¹⁴ "Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral", 1978.

de los problemas que deberían haberse solucionado "in situ". La coordinación entre el centro de proceso de datos de Madrid, los centros de datos provinciales y los servicios de catastro era inexistente.

Los ejemplos de descoordinación eran múltiples: se perdían con frecuencia las alteraciones catastrales remitidas para incorporarlas a los censos; las rectificaciones de los padrones llegaban la mayoría de las veces fuera de plazo y no podían incorporarse a los mismos por estar ya puestos al cobro los documentos; la incorporación de las altas del año en curso era prácticamente imposible en las oficinas importantes por su elevado número; y, a veces, al intentar hacerlo con rapidez se perdía calidad, lo que generaba de nuevo abundantes errores, recursos y una cadena difícil de cortar.

En general las demoras informáticas se debían fundamentalmente a la falta de capacidad de las máquinas y a la prioridad dada a otros trabajos por parte del Ministerio de Hacienda. La reducida capacidad de los ordenadores entonces en uso, obsoletos y con averías continuas, convertía en urgente la necesidad de su renovación.

g) Los recursos presentados y las declaraciones pendientes al final del proceso

Los errores en la implantación determinaron un alto grado de conflictividad. La mayor parte de las impugnaciones tuvieron su origen en los defectos cometidos en el momento inicial, derivados en su gran mayoría no tanto de cómo se concibió el proceso en la letra de la ley sino de cómo se realizó en la práctica. Las oficinas de catastro se bloquearon al tener que hacer frente a una gran avalancha de reclamaciones.

Se presentaron 620.459 recursos de reposición con un promedio de 124.092 anuales, un volumen muy importante al que la administración no estaba acostum-

brada ni mucho menos preparada para afrontar. Pero estas cifras pueden resultar engañosas si no se relativizan: si se comparan los recursos interpuestos cada año con las unidades urbanas revisadas y notificadas al contribuyente el año anterior, se observa que se estuvo siempre por debajo del 8,3% en todo el período analizado (1973-1977) (Cuadros 3 y 4).

Los motivos más frecuentes de impugnación coincidían con los defectos cometidos en la implantación, siendo los más significativos los de titularidad de las fincas, superficie o coeficientes de propiedad, otros datos físicos distintos al de superficie —como tipificación, situación, etc.— y error en el valor catastral asignado. La mayor parte de las impugnaciones provino pues del momento inicial del proceso, particularmente de los defectos derivados del trabajo de los equipos contratados para la recogida de datos.

Pero si se comparan los 94.244 recursos pendientes al final del período con las casi 12 millones de unidades urbanas revisadas,

Cuadro 3
Recursos presentados contra la implantación del régimen catastral

Año	Recursos presentados en reposición	Reclamaciones económico administrativas	Total
1973	95.305	4.039	99.344
1974	143.310	6.156	149.466
1975	158.917	4.423	163.340
1976	123.585	4.332	127.917
1977	99.342	2.314	101.656
TOTAL	620.459	21.264	642.723

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

Cuadro 4

Conflictividad de la implantación del régimen catastral

Año	Nº unidades revisadas	Recursos presentados	Ratio/ conflictividad
1973*	3.910.007	95.305	2,43%
1974	2.252.553	143.310	6,36%
1975	2.199.956	158.917	7,22%
1976	1.483.010	123.585	8,33%
1977**	1.949.958	39.342	5,09%
Total	11.795.484	620.459	5,26%

Nota: * Unidades urbanas y recursos acumulados en el período.

** Unidades urbanas y recursos acumulados en el período 1977-1978.

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

aquellos sólo representaban un escaso 0,8% (Cuadro 5). Si la comparación se hace exclusivamente con las 7,5 millones de nuevas unidades incorporadas al censo, los recursos presentados siguen significando un pequeño 1,25%. No obstante, el elevado número de recursos y la tardanza en su resolución fueron ingredientes necesarios y suficientes para dar lugar a un elevado volumen de papel pendiente en las oficinas.

En 1978, al final de la implantación del régimen catastral, había 466.205 documentos pendientes, lo que representaba el 4% de las unidades revisadas. Un 55% eran transmisiones de dominio, un 20% recursos sin tramitar presentados por los contribuyentes, un 19% altas pendientes de introducir en los archivos catastrales y un 6% segregaciones. Pero los recursos sin resolver se concentraban en doce provincias, que reunían el 74% del total, y sólo dos, Madrid y Barcelona representaban el 38% (Cuadros 5 y 6).

Cuadro 5

Documentos pendientes de tramitar a 31 diciembre 1978

Clase de documentos	Número de documento	% Respecto al total de documentos
Transmisiones	255.888	55
Recursos	94.244	20
Altas	88.829	19
Segregaciones	27.244	6
Total	466.205	100

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

Cuadro 6

Recursos pendientes a 31 de diciembre 1978.

El ejemplo de algunas provincias

Provincia	Número de Recursos Pendientes	%
Barcelona	21.379	38
Madrid	14.361	
Vizcaya	6.119	74
Murcia	4.145	
Valencia	3.426	
Lugo	3.082	
Badajoz	2.962	
Las palmas	2.950	
Alicante	2.933	
Tenerife	2.808	
Orense	2.673	
Sevilla	2.549	
Total	69.387	

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

La avalancha y masificación de recursos tuvo que ser soportada por unas oficinas no preparadas para ello y que no recibieron medios adicionales para poder reducir el volumen de documentos sin resolver.

Sin embargo, la causa fundamental de la conflictividad fue, en nuestra opinión, la limitada capacidad de respuesta de la administración para solventar la situación; la reacción no se produciría hasta las medidas legales adoptadas en 1979 con la creación de los denominados Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales¹⁵.

h) Los medios personales

La dotación de personal era insuficiente y se encontraba además irregularmente distribuida. En 1978 el número total de efectivos del catastro ascendía a 1.005 funcionarios, integrados en las Delegaciones de Hacienda provinciales en los denominados Servicios de Administración de Impuestos Inmobiliarios¹⁶; un 30% de ellos eran técnicos o personal especializado en tareas de valoración y cartografía: arquitectos, aparejadores y delineantes; un 17%, estaban destinados a labores administrativas de grado superior y grado medio: dirección, coordinación, jefes de servicio, de sección etc.; y el 53% restante realizaban labores auxiliares y de apoyo al personal facultati-

vo y administrativo directivo y atención al público (Cuadros 7 y 8 y Figura 4).

El grupo de técnicos facultativos, que contaba con 111 arquitectos, 101 arquitectos técnicos y 87 delineantes, presentaba una similar dotación de efectivos que no parecía coherente; el número de arquitectos técnicos era muy insuficiente sobre todo comparado con el de arquitectos. El resto del personal técnico, es decir el personal delineante que se ocupaba de los trabajos de conservación de la documentación gráfica catastral, estaba muy por debajo de las necesidades; sobre todo porque en muchos casos sus labores se dirigían más a cuestiones administrativas que a las propias de su titulación para conservar el catastro gráfico. Además, había cuatro oficinas, Cáceres, Orense, Santander y Vizcaya, que carecían totalmente de ellos.

El personal administrativo de grado superior y grado medio, era reducido, sobre todo comparado con la plantilla de los facultativos. El grupo de los auxiliares era el colectivo más numeroso, pero aunque era importante en términos absolutos, no parecía lo suficientemente proporcionado, en comparación con el resto del personal al que tenía que atender.

En general el conjunto del personal se hallaba irregularmente distribuido en el territorio; así por ejemplo —aparte de la escasez de funcionarios siempre habitual en Baleares y Canarias— no tenía sentido que Zaragoza tuviera unos medios humanos similares a los de Sevilla, o Málaga a los de Murcia y Pontevedra.

Si se relaciona el número de funcionarios con la carga de trabajo —referenciada al número de unidades urbanas existentes en cada una de las provincias— la media nacional unidades urbanas/facultativo era de 39.449 pero había importantes desviaciones respecto a ella tanto por exceso como por defecto: frente a posiciones claramente favorables, como Almería, Cádiz, Gerona, Granada, Huesca, Murcia, Teruel,

¹⁵ Creados en el Real Decreto Ley 11/1979 de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales.

¹⁶ Reguladas por el Decreto 407/1971 de 11 de marzo por el que se reorganiza el Ministerio de Hacienda. BOE nº 61 de 12 de marzo de 1971; Orden del Ministerio de Hacienda de 30 de abril de 1971 por las que se desarrolla el decreto anterior y se reorganiza la Administración central de la Hacienda Pública. BOE nº 111 de 10 de mayo de 1971; Instrucción de 1 de diciembre de 1971 de la Dirección General de Impuestos, sobre la naturaleza y funciones de las Administraciones de Tributos y de las Administraciones de Impuestos Inmobiliarios en las Delegaciones de Hacienda. B.O. Hacienda nº 47 de 23 de diciembre de 1971.

Cuadro 7
Relación personal de catastro urbano en 1978 por especialidades

Provincias	Arquitectos	Aparejadores	Delineantes	Personal Facultativo	Técnicos	Gestión	Personal Técnico-Admvo.	Auxiliares	Total
Albacete	1	1	1	3		1	1	5	9
Alicante	3	3	3	9	2	3	5	12	26
Almería	1	1	2	4	1	1	2	4	10
Ávila	1	1	2	4	1	2	3	3	10
Badajoz	1	2	4	7		0	0	7	14
Barcelona	13	9	4	26	1	4	5	59	90
Burgos	2		1	3			0	9	12
Cáceres	1	1		2		1	1	9	12
Cádiz	3	4	5	12		2	2	15	29
Castellón	2	1	2	5		1	1	5	11
Ciudad real	1	1	1	3			0	7	10
Córdoba	2	2	2	6		2	2	8	16
Coruña	2	1	2	5	2	9	11	14	30
Cuenca	1	1	1	3			0	4	7
Gerona	2	2	2	6	1	2	3	8	17
Granada	2	2	3	7	2	3	5	5	17
Guadalajara	1	1	1	3		2	2	7	12
Guipúzcoa	2	2	1	5		3	3	13	21
Huelva	1	1	1	3		1	1	8	12
Huesca	1	1	2	4		1	1	4	9
Jaen	2	2	1	5		1	1	10	16
León	1	1	3	5	1	2	3	7	15
Lérida	1	1	1	3	1		1	5	9
Logroño	1	1	1	3	1		1	9	13
Lugo	1	1	2	4		2	2	7	13

Cuadro 7 (continuación)
Relación personal de catastro urbano en 1978 por especialidades

Provincias	Arquitectos	Aparejadores	Delineantes	Personal Facultativo	Técnicos	Gestión	Personal Técnico-Admvo.	Auxiliares	Total
Madrid	14	15	3	32	1	17	18	62	112
Málaga	3	3	1	7	1	3	4	14	25
Murcia	3	3	2	8		5	5	9	22
Orense	1	1		2		1	1	9	12
Oviedo	3	1	3	7	1	6	7	19	33
Palencia	1	1	1	3	1	3	4	5	12
Pontevedra	2	1	4	7	2	6	8	8	23
Salamanca	1	1	1	3	1	4	5	5	13
Santander	2	2		4		3	3	10	17
Segovia	1	1	1	3			0	4	7
Sevilla	5	5	1	11	8	2	10	18	39
Soria	1		1	2		2	2	5	9
Tarragona	1	1	3	5		1	1	7	13
Teruel	1	1	1	3	1	1	2	3	8
Toledo	1	1	1	3		1	1	4	8
Valencia	7	5	4	16	2	8	10	29	55
Valladolid	2	2	1	5	1		1	8	14
Vizcaya	2	3		5	1	8	9	26	40
Zamora	1	1	2	4		1	1	5	10
Zaragoza	4	4	2	10	2	9	11	15	36
Baleares	2	2	2	6	2	2	4	16	26
Tenerife	2	2	2	6		2	2	7	15
Las palmas	2	2	3	7		4	4	5	16
Total	111	101	87	299	37	132	169	537	1005

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

Cuadro 8
Unidades urbanas por funcionario

Provincias	Numero unidades urbanas	Miles unid. urb. por facultativo	Miles unid. urb. por admvo.	Miles unid. urb. por funcionario
Albacete	130.729	43.576	21.788	14.525
Alicante	407.441	45.271	23.967	15.671
Almeria	91.598	22.899	15.266	9.160
Ávila	132.682	33.170	22.114	13.268
Badajoz	215.538	30.791	30.791	15.396
Barcelona	981.376	37.745	15.334	10.904
Burgos	200.923	66.974	22.325	16.744
Cáceres	211.700	105.850	21.170	17.642
Cádiz	141.892	11.824	8.347	4.893
Castellón	199.202	39.840	33.200	18.109
Ciudad Real	159.738	53.246	22.820	15.974
Córdoba	191.433	31.905	19.143	11.965
Coruña	331.748	66.350	13.270	11.058
Cuenca	143.099	47.700	35.775	20.443
Gerona	165.934	27.656	15.085	9.761
Granada	209.223	29.889	20.922	12.307
Guadalajara	138.001	46.000	15.333	11.500
Guipúzcoa	289.203	57.841	18.075	13.772
Huelva	140.573	46.858	15.619	11.714
Huesca	110.790	27.697	22.158	12.310
Jaén	202.414	40.483	18.401	12.651
León	246.673	49.335	24.667	16.445
Lérida	125.907	41.969	20.984	13.990
Logroño	123.870	41.290	12.387	9.528
Lugo	138.311	34.578	15.368	10.639
Madrid	1.120.700	35.022	14.009	10.006
Málaga	316.108	45.158	17.562	12.644
Murcia	215.225	26.903	15.373	9.783
Orense	177.792	88.896	17.792	14.816
Oviedo	309.493	44.213	11.904	9.379
Palencia	107.450	35.817	11.939	8.954
Pontevedra	231.063	33.009	14.441	10.046
Salamanca	177.654	59.218	17.765	13.666

Cuadro 8 (continuación)
Unidades urbanas por funcionario

Provincias	Numero unidades urbanas	Miles unid. urb. por facultativo	Miles unid. urb. por admvo.	Miles unid. urb. por funcionario
Santander	196.468	49.117	15.113	11.557
Segovia	92.676	30.892	23.169	13.239
Sevilla	373.037	33.912	13.323	9.565
Soria	172.576	86.288	24.654	19.175
Tarragona	220.398	44.080	27.550	16.954
Teruel	84.441	28.147	16.888	10.555
Toledo	221.683	73.894	44.337	27.710
Valencia	591.602	36.975	15.169	10.756
Valladolid	147.715	29.543	16.413	10.551
Vizcaya	426.917	85.383	12.118	10.673
Zamora	156.731	39.183	26.122	15.673
Zaragoza	351.213	35.121	13.508	9.756
Baleares	256.561	44.260	13.278	10.214
Tenerife	179.039	29.840	19.893	11.936
Las palmas	229.762	32.823	25.529	14.360
Total nacional	11.795.302	39.449	16.707	11.737

Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral, Madrid, 1978, Informe mecanografiado realizado por la Inspección de los Servicios.

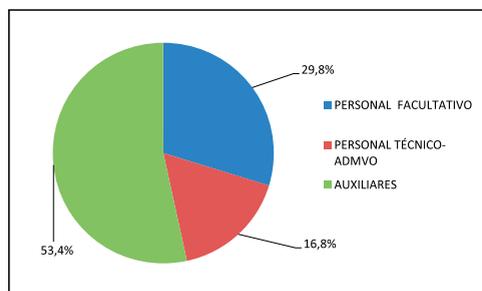
Valladolid y Tenerife, había provincias claramente desfavorecidas, como Burgos, Cáceres, Coruña, Orense, Soria, Toledo y Vizcaya, sin una explicación razonable de estas diferencias.

Las desviaciones respecto a la relación nacional media entre unidades urbanas y personal administrativo (el no facultativo) eran mucho menos significativas, aunque seguían habiendo contrastes de difícil explicación: por debajo de 13.000 unidades urbanas por administrativo sólo se encontraban las provincias de Cádiz, Logroño, Oviedo, Palencia y Vizcaya, mientras que Badajoz, Castellón, Cuenca, y Toledo superaban las 30.000.

Muy por encima de la relación media nacional de 11.737 unidades urbanas/funcionario se encontraban Burgos, Cáceres, Castellón, Cuenca, León, Soria, Tarragona y Toledo y muy por debajo sólo destacaba Cádiz aunque de manera alarmante.

Se observaba por tanto la existencia de algunas provincias claramente favorecidas en los parámetros contemplados y otras desfavorables en alguno o algunos de ellos. Estos datos ponen de relieve que mientras ciertas provincias estaban dotadas en exceso de medios personales de todo tipo, otras en cambio carecían de los mismos o de facultativos o de administrativos, lo que se traducía en una carga reducida de

Figura 4
Personal por colectivo de funcionarios



Elaboración propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral. Madrid 1978.

Incluye todo el territorio nacional excepto Alava y Navarra por poseer normativa propia.

trabajo en el primer caso y una clara descompensación en el segundo.

En líneas generales se puede concluir que la dotación de personal era insuficiente, se encontraba irregularmente distribuida en el territorio nacional, mal estructurada entre los diversos colectivos que la componían y/o entre las diversas tareas que había que realizar, y no respondía en todo caso a un esquema organizativo programado de acuerdo a los objetivos que había que cubrir. Este sería uno de los defectos de la organización catastral que más iba a perdurar, convirtiéndose en un problema endémico en la institución, siendo cuestión clave para el mantenimiento del catastro a pesar de los importantes esfuerzos realizados en el período 1987-1992.

i) La falta de actualización de los datos contenidos en el catastro

La documentación gráfica de la implantación del régimen catastral tuvo un nivel aceptable pero no fue objeto de actualización alguna, por lo que se vio enseguida

sometida a un deterioro progresivo; en cada una de las carpetas o fichas catastrales de las que constaba el catastro se encontraba normalmente la documentación de origen, pero no las modificaciones que se habían producido a lo largo del tiempo. Con independencia de la falta de presentación o de la falta de veracidad en los datos contenidos en las declaraciones realizadas por los contribuyentes en la implantación, hubo una falta de investigación inspectora que conllevó, junto con la no incorporación a los planos parcelarios de las altas, incidencias, alteraciones y transmisiones, una obsolescencia grave de la documentación gráfica, física y jurídica.

El problema de la desactualización de la documentación fue especialmente agudo en algunas provincias que en los últimos años habían experimentado un vertiginoso proceso de crecimiento urbano y en las que una gran parte de las unidades urbanas del incremento eran propiedad de extranjeros.

Había además un cierto caos en la organización: vicios de tramitación importante en los expedientes, ausencia de homogeneidad en los trámites, dispersión absoluta en materia de impresos, diversidad en las instrucciones de tratamiento de los documentos pendientes y en su archivo de una a otra oficina. La falta de normalización de tareas y la multiplicidad de sistemas incidió de manera notable y decisiva en la tardanza en la resolución de los documentos pendientes e implicó un gran derroche de trabajo que podría haberse obviado si se hubiesen normalizado los diversos procedimientos.

Las continuas consultas verbales de los contribuyentes en las oficinas del catastro, la atención que ellas requerían de gran parte de los funcionarios que alcanzaba proporciones muy elevadas de su tiempo de trabajo, la enorme escasez de personal, el volumen de trabajo acumulado y pendiente de resolución, la necesidad de resolver con urgencia preferente determinadas tareas, la falta de organización y distribución del tra-

bajo, llevaron al confucionismo de tareas y tuvo graves repercusiones sobre la organización y la eficacia de las oficinas.

Ante la parálisis ministerial, algún servicio de catastro, se aventuró a contratar a empresas de servicios los trabajos de mantenimiento de la cartografía, resultando el sistema muy rentable para los ayuntamientos afectados, fundamentalmente los de crecimiento rápido y de dimensión mediana o grande, ya que el coste del trabajo se veía ampliamente compensado con los resultados recaudatorios obtenidos.

El caos organizativo y la acumulación de papel pendiente así como las dificultades existentes en la organización para resolver los problemas con rapidez y soltura, hizo tomar conciencia al Ministerio de Hacienda de que tenía que abordar la cuestión. Sin embargo, las medidas adoptadas fueron siempre parciales y en gran parte incumplidas; se dieron instrucciones a los técnicos facultativos para actuar en las grandes poblaciones dónde el atasco era mayor, se formularon calendarios de actuaciones y se introdujeron métodos de “barridos” de municipios; pero todo ello fue de escasa repercusión, ya que nunca se planteó de manera consistente la solución definitiva del aporte de medios materiales y humanos adicionales.

Era patente que con los medios humanos y presupuestarios disponibles, no era posible mantenerlo actualizado en su conjunto. Era imprescindible una revisión de los criterios del procedimiento de gestión del catastro por parte del Ministerio de Hacienda, concluyendo la urgente dotación de medios humanos, materiales y económicos adicionales que permitieran enderezar el estancamiento en que se hallaban los servicios catastrales.

5. Conclusiones

De una lectura apresurada de este artículo podría desprenderse la idea de que

el Régimen de Implantación Catastral de la ley tributaria de 1964 comportó unos resultados desastrosos o cuanto menos discutibles. Es evidente que tuvo importantes deficiencias, pero supuso el paso de un sistema de valoración individualizado a un sistema de valoración masivo, de un catastro artesanal y minoritario en el que sólo tributaban cuatro millones y medio de ciudadanos a otro en el que lo hicieron doce millones.

La mayoría de los problemas posteriores derivan del sistema establecido de declaración con colaboración municipal y del recurso a empresas contratadas, cuya actuación fue decisiva a la hora de calificar como mala la calidad del proceso. Pero hay que señalar que difícilmente la administración catastral de aquel momento hubiera podido lograr por sí misma incorporar en diez años siete millones y medio de nuevos contribuyentes.

Las deficiencias en el trabajo de las empresas contratistas explica el importante volumen de recursos interpuestos. Sin embargo, las oficinas del catastro realizaron un enorme esfuerzo humano y técnico y sin medios adicionales lograron absorber el 85 % de los recursos presentados. Por otro lado, un 6% de unidades recurridas no parece excesivo dado el enorme volumen de unidades urbanas revisadas, más aún si se compara con los recursos planteados en las revisiones catastrales de los años ochenta.

El que el proceso de implantación del régimen catastral se extendiera durante diez años aportó un fuerte componente de inequidad al gravamen inmobiliario, agravado por el deterioro que durante ese período tuvo el valor del dinero. Así y todo, fue bastante menos dilatado que el inmediatamente anterior de implantación del Registro Fiscal de Edificios y Solares que se extendió a lo largo de casi treinta años (1906-1933).

El enorme incremento de millones de nuevos contribuyentes y de unidades en tri-

butación conllevó, como era lógico, el desbordamiento de los servicios del catastro, acentuado por la carencia de medios personales y materiales, sobre todo informáticos, y por el caos organizativo existente en las oficinas. Con los medios disponibles, la acumulación de papel pendiente y las dificultades de la organización para resolver los problemas con rapidez y soltura no era posible llevar a cabo una gestión adecuada del tributo y mucho menos mantener el catastro actualizado.

Esta reforma dejó patente que su modernización sólo podía ser abordada de forma satisfactoria con un importante incremento de medios personales y materiales, y desde luego los informáticos como capítulo básico. La informática tenía que integrarse en la propia gestión del catastro, dotando al mismo de ordenadores e informática propia, evitando el traslado continuo de documentos y las fases intermedias de cumplimentación de impresos y de grabaciones duplicadas, para intentar conseguir una mayor eficacia en la propia gestión mecanizada del tributo.

La interpretación del concepto legal del valor del suelo, denominado “*valor residual*”, supuso una dificultad añadida, porque su regulación excesivamente parca dio lugar en la práctica a la utilización de diversos conceptos de valor catastral en el territorio nacional, con la consiguiente discriminación entre diversas zonas y momentos de valoración. La escasa y deficiente coordinación interprovincial e incluso provincial provocó significativas diferencias territoriales de presión fiscal en este impuesto.

Se produjo un acusado y progresivo deterioro de las valoraciones como consecuencia de la pérdida de valor de la moneda; el desfase de las valoraciones varió según las provincias y en cada una de ellas según los polígonos y años de implantación del régimen catastral, lo que revela la falta de equidad del sistema. Se puede estimar

que a finales de 1978 los valores catastrales se situaban aproximadamente entre un 25% y un 50% de los valores de mercado. Las revisiones quinquenales ordenadas por la ley nunca fueron realizadas.

El aspecto más desatendido del proceso fue la falta de conservación del catastro, es decir, el no mantenimiento de lo logrado. La colaboración municipal en este aspecto y su regulación en la Ley del 67 tuvo un carácter tan poco concreto y carente de desarrollo posterior que lamentablemente no fue instrumentada ni puesta en práctica.

El papel desempeñado por las Juntas Periciales y las Juntas Mixtas —establecidas en la reforma del sistema tributario de 1964 como la nueva forma de colaborar con el fisco denominada “colaboración social”— se caracterizó por una ajuridicidad material y un laberinto procedimental. El legislador se propuso al parecer compensar la falta de justicia material de dicho régimen con un exuberante arsenal de remedios procedimentales puestos a disposición de los miembros de las Juntas y de los sujetos pasivos tributarios.

La regulación de las Juntas Mixtas que contenía la ley no pudo ser más somera o menos dispositiva. La constitución, composición y competencia de las mismas apenas quedaban apuntadas. La actuación de las agrupaciones de los contribuyentes tampoco quedaba prevista. La designación de los representantes de los respectivos grupos de contribuyentes sólo era objeto de mención. Sus derechos y deberes se describían en términos de suma flexibilidad, como si fueran propios del orden moral y no del jurídico.

Por ello la colaboración social de los contribuyentes regulada en la Ley de 1964 dejó en buena medida inerte a la administración fiscal frente a comportamientos obstruccionistas de los contribuyentes. En la aplicación de los tributos se puede recabar y aceptar toda clase de colaboración de los contribuyentes —informes, datos, impugnaciones, comprobaciones in situ etc.—

para asegurar la aplicación de un tributo más justo, pero de ningún modo resulta admisible que la función tributaria quede al arbitrio de los contribuyentes.

En el ámbito de los tributos debe regir siempre el principio de la legalidad parlamentaria. Es el poder legislativo el que tiene que decidir y dictaminar sobre los ingresos y gastos en las leyes fiscales por ellas aprobadas; pero cuando las Juntas Mixtas estaban señalando cupos o cifras globales, valorando coeficientes, estableciendo módulos, etc., realizaban tareas que, conforme al principio constitucional de reserva de ley, correspondían al legislativo. Por ello, muchas de las funciones atribuidas a los citados órganos de colaboración social de los contribuyentes resultaron ser un “endoso” de tareas que debieron ser siempre realizadas por la administración tributaria.

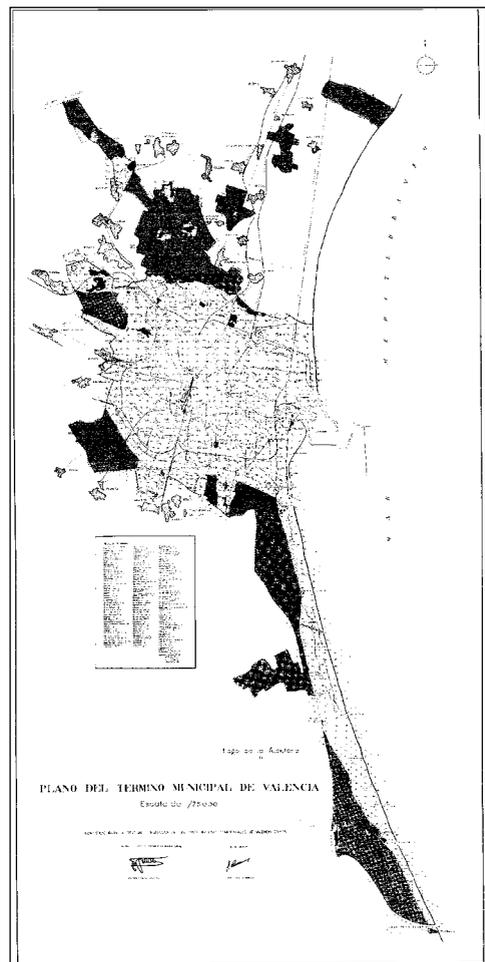
Aunque todos los aspectos hasta ahora mencionados influyeron en las importantes deficiencias observadas, lo más grave fue sin duda la falta de coordinación de objetivos y dirección del proceso, que nunca fueron claramente abordados por el Ministerio de Hacienda y el querer implantar un sistema fiscal masivo sin adecuar los medios a los objetivos.

La reforma del catastro de la ley de 1964 tuvo también cualidades positivas. En primer lugar, que por primera vez el sistema general de determinación de las bases imponibles se realizara en un período de tiempo no excesivamente dilatado y que se facilitara las posibilidades de control técnico y la actualización de las mismas frente a las valoraciones históricas hasta entonces existentes.

En segundo lugar, la implicación voluntaria de los ayuntamientos en el proceso fue en muchos casos efectiva, pudiéndose aseverar que el sistema funcionó con mucha agilidad cuando los más potentes colaboraron de manera fehaciente, realizando ellos todas las tareas con sus propios medios o contratando a empresas externas

especializadas. No ocurrió lo mismo en los pequeños ayuntamientos porque las diputaciones provinciales no realizaron su obligada labor de asesoramiento; ni tampoco en los grandes que no quisieron colaborar, lo que no resulta muy comprensible dado los espectaculares incrementos recaudatorios derivados del régimen de implantación ca-

Figura 5
Distribuidor Hojas Parcelario



Fuente: M^a José Llobart.

tastral al ser las contribuciones territoriales su principal producto.

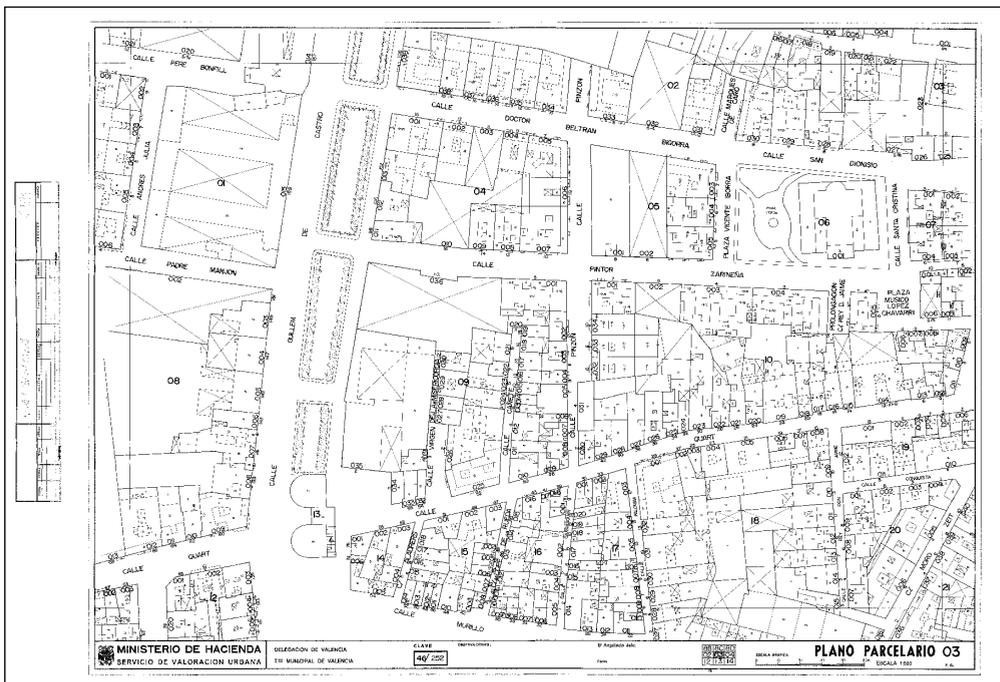
Otro acierto fue la introducción del polígono de actuación fiscal. En cuanto ámbito de valoración, exigió una coordinación que eliminó las tradicionales diferencias de trato individual. Igualmente resultó muy adecuado y práctico como unidad de gestión. Y en lo relativo a su efectividad fiscal ofreció una gran agilidad respecto a la anterior actuación por municipios completos.

En cuarto lugar, el procedimiento que se estableció para la determinación del valor del suelo mediante un sistema indirecto —el método residual— fue un instrumento realmente útil, ya que por motivos obvios los valores de la compraventa eran mucho más fáciles de ocultar que los de las construcciones.

En quinto lugar, se dotó al catastro de urbana de una nueva planimetría y una documentación gráfica que, además de ser muy superior a la existente, abordaba por vez primera la continuidad gráfica de todos los términos municipales del territorio nacional. Con ello se consiguió un nuevo sistema de valoración más realista y objetivo que el que existía con anterioridad y se proporcionó al catastro un soporte gráfico actualizado y continuo (Figuras 5 y 6).

Por último, pero no lo menos importante, la implantación catastral tuvo un positivo efecto recaudatorio en la administración fiscal local por el fuerte incremento experimentado en tres aspectos básicos por la contribución territorial urbana: el espectacular aumento en el número de contribu-

Figura 6
El regimen de implantacion



yentes como consecuencia de la incorporación al censo nacional de siete millones y medio de nuevas unidades; la enorme subida de sus bases imponibles, que pasaron de 14.585 millones de pesetas en 1969 a 45.572 millones de pesetas en 1973; y el enorme incremento de sus cuotas, que en 1968 eran de 2.264 millones de pesetas y en 1972 de 6.339 millones de pesetas (HENRÍQUEZ, 1973: 53).

En definitiva la reforma introducida en el catastro a partir de la ley tributaria de 1964 se puede valorar como un intento serio de superar un sistema arcaico, tradicional y minoritario de tributación territorial y de crear un catastro masivo y moderno. Con todos sus defectos fue el primer ejemplo de sistematización conjunta de todos los datos físicos, jurídicos y económicos de la propiedad inmobiliaria en el territorio nacional, lo que supuso algo más que la simple gestión y cobro de un tributo local. Con apenas medios económicos adicionales y con métodos amanuenses se obtuvo un censo inmobiliario generalizado y extensivo en el que por primera vez en la historia fiscal española quedaron incluidos todos los que debían estar, consiguiendo una incorporación masiva de nuevos contribuyentes y una generalización del sistema tributario inmobiliario español que desempeñaría un papel vital en la lucha contra el fraude.

Cabe afirmar que los trabajos desarrollados en los años cincuenta para la finalización del catastro de rústica y la implantación del urbano entre 1968 y 1978 permitieron disponer por primera vez de un catastro relativamente uniforme y completo en todo el territorio español lo que sentaría las bases y serviría de soporte para su modernización a partir de los años ochenta.

Bibliografía

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César (1972): “Comportamientos dilatorios de la gestión tributaria”, en *Hacienda Pública Española*, 16, pp. 123-141.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César (1987): “La Hacienda pública y el sector agrario en la II República Española”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, 141, pp. 157-196.
- ALCARAZ, Enrique (1933): *El catastro español*. Barcelona, Biblioteca Salvat editores SA, 283 pp.
- CANET, Inmaculada y SEGURA, Antoni (coordinadores) (1988): *El catastro en España Volumen I y II*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Lunweg Editores, SA, 193 y 212 pp. respectivamente.
- DE USERA, Luis (1941): “La reforma tributaria española. Examen de la Ley de 16 de diciembre de 1940”, en *Anales de Economía*, Vol. I, 3-4, pp. 347-374.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Felipe (1998): “Las primeras aplicaciones de la fotografía aérea en España: el Catastro y las Confederaciones Hidrográficas”, en *Eria*, 46, pp. 117-130.
- GARCÍA MARTÍN, Antonio (1992): “Las memorias del Catastro de la riqueza urbana de 1913 a 1922”, *CT Catastro*, 11, pp. 93-99.
- GARCÍA VARGAS, Julián (1982): “Los Consorcios ¿solución para la Contribución territorial urbana?”, en *CEUMT*, 48, p. 11 .
- HENRÍQUEZ, Rubens (1973): “Acotaciones sobre la Contribución Territorial Urbana”, en *Hacienda Pública Española*, 22, pp. 42-53.
- LÓPEZ QUERO, M. y LÁZARO BENITO, F. (1993): *El catastro y la tributación de los bienes inmuebles rústicos*, Madrid, Editorial Paraninfo, 387 pp.
- LOIZU, Máximo (1982): “La revisión de los valores catastrales de la Contribución Territorial Urbana”, en *CEUMT*, 48, p. 15.
- LLOMBART BOSCH, M^a José (2017): “La modernización del catastro en España y su proceso de informatización, 1980-1992”, en *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, p. 38.
- MARTÍNEZ LASHERAS, José Luis (2000): “El cálculo de las bases imponibles en la antigua Contribución Rústica y en el actual Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza Rústica”, en *CT Catastro*, 40, pp. 7-21.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1978): “*Estudio sobre el Régimen de Implantación Catastral*”, Ma-

- drid, Informe mecanografiado realizado por la Inspección General de los Servicios.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1989): “*Recopilación Legislativa en materia de Catastro y Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*”, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 590 pp.
- MORENO BUENO, Tomás (2008): “Breve crónica de un siglo de Catastro en España (1906-2002)”, en *CT Catastro*, 63, pp. 31-59.
- PORTILLO NAVARRO, M^a José (2010): “Desde la Contribución de Inmuebles, cultivo y ganadería hasta el impuesto sobre bienes inmuebles. Evolución histórica, situación actual y perspectiva de futuro”, en *Documentos*, 14, pp. 3-63.
- PRO RUÍZ, Juan (1992): “La revista del catastro y el empeño catastral del liberalismo revolucionario (1870-1872)”, en *CT Catastro*, 14, pp. 90-97.
- PRO RUÍZ, Juan (1992a): *Estado, geometría y propiedad. Orígenes del catastro en España 1715-1949*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 419 pp.
- PRO RUÍZ, Juan (1994): “El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)”, en *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 31-46.
- URTEAGA, Luis (2008): “Dos décadas de investigación sobre historia de la cartografía catastral en España”, en *CT Catastro*, 63, pp. 7-30.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): “La demanda de catastro durante la Restauración y el catastro por masas de cultivo de 1895”, en *CT Catastro*, 42, pp. 35-55.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2001a): *Reforma Tributaria y Fiscalidad sobre la Agricultura en la España Liberal 1845 1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, p. 460.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2010): “La estadística territorial española desde 1845 a 1900. ¿Por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX?”, en *CT Catastro*, 68, pp. 81-115.