

La reforma del Reglamento Hipotecario y el Catastro

Rafael Rebollo García de la Barga

*Vocal Asesor de la Dirección
General del Catastro*

Exención de la obligación de declarar las transmisiones de dominio

El artículo 19.Uno de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, incorpora un nuevo párrafo al artículo 54 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, relativo a la referencia catastral, mediante el cual el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 50.Dos de la Ley anteriormente citada eximirá al interesado de la obligación de presentar la declaración por alteración de orden jurídico exigida por el artículo 77 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, siempre que el acto o negocio suponga exclusivamente la transmisión del dominio de bienes inmuebles y se formalice en escritura pública o se solicite su inscripción en el Registro de la Propiedad en el plazo de dos meses desde el acto o negocio de que se trate. En caso de incumplimiento de dicha obligación los Notarios

y Registradores de la Propiedad deberán advertir expresamente a los interesados de la subsistencia de la obligación de declarar la transmisión del dominio correspondiente.

Como puede apreciarse, la Ley establece tres requisitos para que el interesado quede eximido de la obligación de presentar al Catastro las correspondientes declaraciones por transmisión de dominio:

- Que se trate de actos o negocios jurídicos que exclusivamente consistan en la transmisión de dominio de bienes inmuebles. Quedan excluidos, en consecuencia, los actos o negocios relativos a la constitución o transmisión del derecho real de usufructo, del derecho de superficie y la constitución de concesiones administrativas sobre bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que dichos bienes estén afectados. En consecuencia, estos hechos impondibles deben seguir siendo declarados por los sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 77 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

- El dominio a que se refiere el artículo que nos ocupa es el correspondiente a la plena propiedad de los bienes inmuebles objeto de la transmisión.

- La transmisión de dominio debe formalizarse en escritura pública o, en aquellos casos en que no es obligatorio dicho documento público para que el acto o negocio que contenga sea inscrito en el Registro de la Propiedad, debe haberse solicitado dicha inscripción en el plazo de dos meses a contar desde la fecha del acto o negocio de que se trate. Estos actos o negocios jurídicos son generalmente actos administrativos o resoluciones judiciales por los que se transmite el dominio de bienes inmuebles. La efectiva inscripción en el Registro de la Propiedad no constituye requisito necesario para la exención de la obligación de declarar la transmisión de dominio, ya que la Ley considera suficiente para ello la mera solicitud en el plazo indicado.

- El interesado ha de haber cumplido con la obligación establecida en el artículo 50.Dos de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, es decir, debe haber aportado la referencia catastral de los inmuebles objeto de transmisión al Notario autorizante, a la Administración Pública, a la Autoridad judicial o al Registrador de la Propiedad intervinientes, dentro del plazo de dos meses fijado por la Ley.

La Ley exige únicamente para la exención que nos ocupa el cumplimiento de la obligación establecida en el apartado Dos del artículo 50 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, ya citada, es decir, requiere que el interesado aporte la referencia catastral utilizando cualquiera de los medios establecidos al respecto en el apartado Tres de dicho artículo. En consecuencia, es suficiente la comunicación de la referencia catastral mediante el último recibo justificativo del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles siempre que en este documento figure de forma indubitada la referencia catastral o en defecto del anterior, certificado u otro documento expedido por el Gerente del Catastro, certificación del Ayuntamiento donde estén

ubicados los bienes inmuebles o escritura pública o información registral, siempre que en dichos documentos conste también sin ningún género de dudas la referencia catastral.

En los casos en que los Notarios pongan de manifiesto dudas sobre la referencia catastral aportada por el interesado en los documentos que autoricen o los Registradores de la Propiedad no hagan constar la referencia catastral en las inscripciones debido a las dudas que puedan tener respecto a la no coincidencia de la referencia catastral aportada por el interesado con el inmueble cuyo asiento registral se pretenda (supuestos contemplados en los artículos 51.Tres y 53.Uno de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre), subsiste para el interesado la obligación de presentar la correspondiente declaración por transmisión de dominio, aunque no hayan incurrido en la infracción tributaria establecida en el artículo 54 de la indicada Ley.

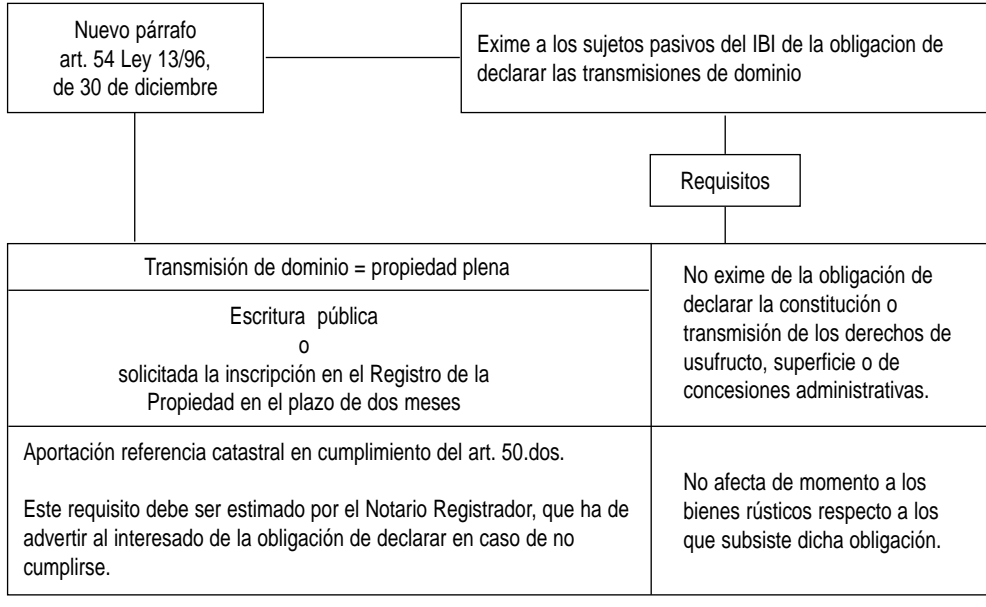
Así mismo, también subsiste la obligación de presentar dicha declaración tanto cuando el interesado no aporta consciente y voluntariamente la referencia catastral, incurriendo en dicha infracción tributaria, como cuando acredita tener solicitada del Catastro la referencia catastral de las fincas afectadas, supuesto en el que queda exonerado de responsabilidad según dispone el artículo 56 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, tantas veces repetida.

En todos estos supuestos, los Notarios y Registradores de la Propiedad vienen obligados a advertir a los interesados de la subsistencia de la obligación de declarar la transmisión de dominio según dispone el nuevo párrafo del artículo 54.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, en el momento presente, el cumplimiento por parte de los interesados de la obligación de aportar la referencia catastral aludida anteriormente sólo puede predicarse de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, ya que dicha obligación está en suspenso respecto a los bienes inmuebles de naturaleza rústica por la Disposición final tercera de

Cuadro 1
Exención de la obligación de declarar las transmisiones de dominio

ART. 19.UNO, LEY 50/98, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS FISCALES,
 ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL



la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y según la cual mediante ley se determinará la fecha en que comenzará a exigirse para los bienes inmuebles rústicos.

Por todo ello, subsiste el deber de declaración, sin excepción alguna, respecto de las transmisiones de dominio de bienes inmuebles de naturaleza rústica, aunque se formalicen en escritura pública o se inscriban en el Registro de la Propiedad en el plazo establecido por la Ley e incluso en los casos en los que conste la referencia catastral del inmueble ya que en este último caso no será en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 50 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que, como se ha indicado, está en suspenso.

En el cuadro 1 se incluye un esquema del contenido del nuevo párrafo del artículo 54 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

Plazos de entrega de información al Catastro por Notarios y Registradores de la Propiedad

La desaparición de la obligación de declarar las transmisiones de dominio en los casos indicados en el apartado anterior, origina que el Catastro debe obtener la información de dichas transmisiones a través de las comunicaciones que Notarios y Registradores de la Propiedad vienen obligados a suministrarle en la forma y plazos

establecidos en el artículo 55 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. Por ello, el legislador ha reducido la frecuencia de dicha entrega de información que ha pasado de ser trimestral a mensual. El artículo 19.Dos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, da una nueva redacción al apartado Uno del artículo 55 de la Ley 13/1996, quedando del siguiente tenor: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad remitirán a la Gerencia Territorial del Catastro de la provincia en que radique el inmueble, en la forma que reglamentariamente se determine, y dentro de los veinte primeros días de cada mes, información relativa a los documentos por ellos autorizados o inscritos en el mes anterior, comprendidos dentro del ámbito de esta Ley, de los que se deriven alteraciones catastrales de cualquier orden, en los que se hará constar en forma suficiente si se ha cumplido o no la obligación establecida en el artículo 50. *«Lo prevenido en este artículo se entiende sin perjuicio del deber general de colaboración establecido en la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963.»*

Por Orden Ministerial conjunta de los Ministerios de Justicia y de Economía y Hacienda, se regula el procedimiento para dar cumplimiento a esta obligación de suministro de información a la Dirección General del Catastro, disposición que será objeto de análisis pormenorizado en un apartado posterior.

En el cuadro 2 se incluye un resumen del contenido de la modificación abordada en el presente apartado.

Supresión de la Tasa por inscripción catastral de las transmisiones de titularidad de los bienes inmuebles

El artículo 12 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, suprime la

expresión «*La transmisión de la titularidad de los bienes inmuebles*» del apartado a) del número tres del artículo 33 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1999 ha quedado suprimida la Tasa por inscripción catastral de las transmisiones de titularidad tanto de los bienes inmuebles de naturaleza urbana como de naturaleza rústica.

La supresión de la Tasa por inscripción catastral únicamente afecta a las transmisiones de titularidad de los bienes inmuebles, entendiéndose por tal el dominio o plena propiedad de los mismos, pero no a los actos de constitución de los derechos reales de usufructo o de superficie ni a la concesión administrativa sobre bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos, ni agregaciones, segregaciones, aunque se declaren conjuntamente con la transmisión del bien, ni, en general, cualquier otra alteración de orden jurídico distinta de las transmisiones anteriormente indicadas.

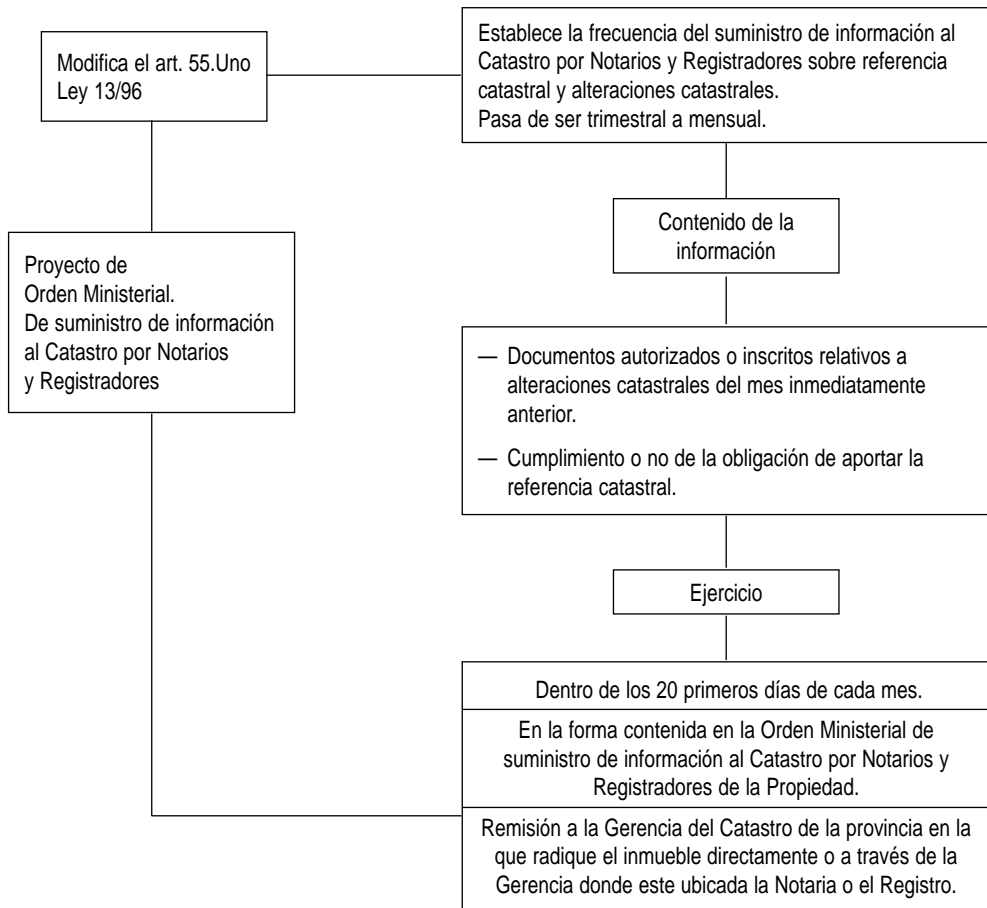
La medida afecta a todas las solicitudes de inscripción en el Catastro relativas a la transmisión de la titularidad de los bienes inmuebles presentadas en las respectivas Gerencias Territoriales a partir del 1 de enero de 1999 cualquiera que sea la fecha en que se produjo la transmisión de dicha titularidad, ya que esta Tasa se devenga el día en que se presente la solicitud que inicie la actuación administrativa, es decir, el día en que se solicite su inscripción en el Catastro mediante la presentación de la correspondiente declaración.

La supresión de esta Tasa por inscripción catastral ha sido debida, a mi juicio, a la extinción de la obligación de declarar las transmisiones de dominio en la mayoría de los supuestos en los que se producen dichos cambios de titularidad, ya que al obtener el Catastro la información de estos actos y negocios jurídicos a través de los Notarios y Registradores de la Propiedad, los trabajos de incorporación a la base de datos catastral de los cambios de titulari-

Cuadro 2

Plazos de entrega de información al Catastro por Notarios y Registradores

ART. 19.DOS, DE LA LEY 50/98, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS FISCALES,
ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL



dad que nos ocupan queda considerablemente reducida, no justificándose ya el cobro de una tasa por estos servicios administrativos.

Debe tenerse en cuenta que esta medida es independiente de la relativa a la exención establecida de declarar las transmisiones de

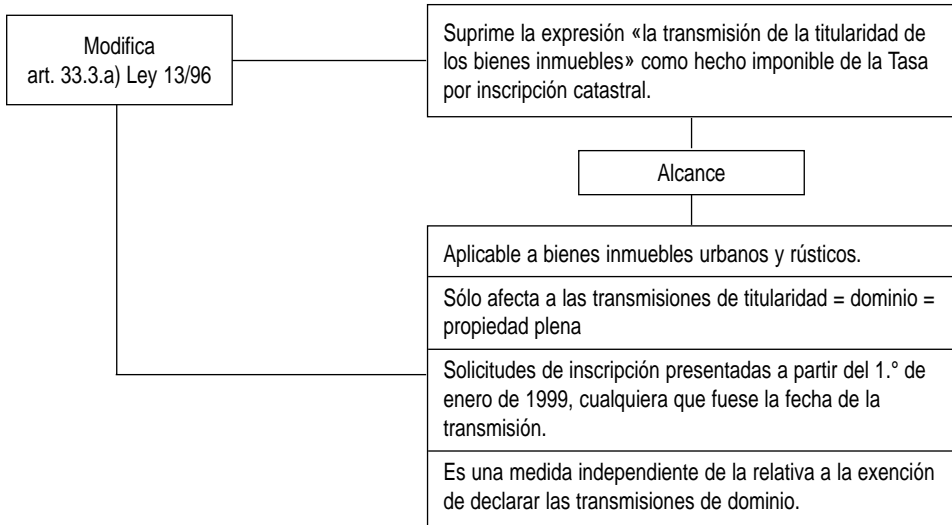
dominio a que se ha hecho referencia anteriormente, por lo que, en los supuestos en los que subsiste dicha obligación, no se devenga esta tasa.

En el cuadro 3 se ha recogido esquemáticamente el alcance y contenido de esta medida legislativa.

Cuadro 3

Nueva medida de supresión de la Tasa por Inscripción Catastral: afecta a las transmisiones de titularidad de bienes inmuebles

ART. 12. LEY 50/98, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS FISCALES,
ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL



Proyecto de Orden Ministerial por la que se regula el procedimiento para dar cumplimiento a la obligación establecida en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre suministro de información a la Dirección General del Catastro por los Notarios y Registradores de la Propiedad

Esta Orden Ministerial de inminente publicación en el *BOE*, cumplimenta lo ordenado en el apartado Tres del artículo 55 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, mediante la regulación del procedimiento

para dar cumplimiento a la obligación que dicho precepto establece para los Notarios y Registradores de la Propiedad de comunicar al Catastro información sobre los documentos autorizados o inscritos relativos a actos o negocios que conlleven alteraciones catastrales en los bienes inmuebles, sobre si en los mismos ha sido incorporada o no la referencia catastral y sobre el cumplimiento o no de su aportación por los interesados.

Así mismo, a través de esta disposición se regula la remisión por el Catastro a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y a la Administración autonómica del territorio en el que radiquen los bienes inmuebles de copia de la información suministrada relativa a aquellas personas que hayan incumplido con la obligación de aportar la referencia catastral.

También la Orden Ministerial establece la entrega por el Catastro a los Notarios y Registradores de la Propiedad de información catastral para el ejercicio de sus respectivas competencias y mejor gestión por los particulares de sus actuaciones ante dichos funcionarios.

Para un mejor estudio del contenido de la Orden Ministerial he considerado oportuno su análisis esquemático en los siguientes apartados:

Información a suministrar al Catastro por los Notarios

El contenido de la información debe referirse a los actos y negocios jurídicos siguientes:

- Transmisiones de dominio de bienes urbanos
 - Constitución y cancelación de derechos reales de usufructo de bienes urbanos
 - Constitución y cancelación de derechos reales de superficie de bienes urbanos
 - Alteraciones en la configuración física de bienes urbanos tales como:
 - Declaraciones de obra nueva
 - Divisiones horizontales
 - Agregaciones
 - Agrupaciones
 - Divisiones

La información de cada acto o negocio jurídico debe contener los siguientes datos:

- Identidad del titular o del adquirente; su Nif y domicilio
- Datos de localización del inmueble y referencia catastral
- No aportación, en su caso, de la referencia catastral
- Tipo de alteración realizada en el inmueble
 - Fecha de otorgamiento del documento
 - Identidad del transmitente y su Nif

El suministro de la información debe reunir las siguientes características:

- Envío a la Gerencia del Catastro donde radique el inmueble, en los 20 primeros días de cada mes:
 - Directamente o

- A través de la Gerencia del Catastro donde esté ubicada su notaría

- Los Notarios del País Vasco y Navarra enviarán directamente la información a la Dirección General del Catastro

- La remisión debe efectuarse en el soporte informático contenido en el anexo de la Orden Ministerial. La Dirección General del Catastro prestará apoyo técnico para su cumplimentación.

Información a suministrar al Catastro por los Registradores de la Propiedad

Dicha información debe referirse a los siguientes actos y negocios jurídicos:

- Transmisiones de dominio de bienes urbanos
 - Constitución y cancelación del derecho real de usufructo de bienes urbanos
 - Constitución y cancelación del derecho real de superficie de bienes urbanos
 - Alteraciones en la configuración física de bienes urbanos tales como:
 - Declaraciones de obra nueva
 - Divisiones horizontales
 - Agregaciones
 - Agrupaciones
 - Divisiones

- Concesiones administrativas sobre bienes o servicios

- Actos de naturaleza urbanística del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio siguientes:

- De atribución o modificación de dominio u otros derechos reales de goce
- Constitución o transferencia del aprovechamiento urbanístico
- Transmisión del dominio o derecho real de goce
- Modificaciones de las descripciones de fincas

La información de cada acto o negocio jurídico debe contener los siguientes datos:

- Identidad del titular o del adquirente; su Nif y domicilio
- Datos de localización del inmueble; Número de finca registral y referencia catastral

- No aportación, en su caso, de la referencia catastral
- Tipo de alteración realizada en el inmueble
- Fecha de otorgamiento del documento
- Identidad del transmitente y su Nif
- Si se ha consignado en el asiento la referencia catastral

El suministro de la información debe reunir las siguientes características:

- Envío a la Gerencia del Catastro donde radique el inmueble, en los 20 primeros días de cada mes

- Directamente
- A través de la Gerencia del Catastro donde esté ubicado el Registro de la Propiedad

— En el soporte informático contenido en el anexo de la Orden Ministerial. La Dirección General del Catastro prestará el apoyo técnico para su cumplimentación

Documentación a entregar por el Catastro a los Colegios Notariales y Decanos Territoriales de Registradores de la Propiedad

La Dirección General del Catastro entregará anualmente y a través de la respectiva Gerencia Regional la siguiente documentación catastral:

- Padrones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana
- Cartografía catastral urbana disponible en soporte magnético

El plazo y demás condiciones para la entrega de esta documentación ha de concretarse en los convenios que a tal efecto deben suscribirse.

Información a suministrar por el Catastro a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y a la Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma donde radiquen los bienes

La Dirección General del Catastro deberá remitir, con periodicidad trimestral, la

relación de personas que hayan incumplido la obligación de aportar la referencia catastral, en los formatos informáticos que a tal efecto sean aprobados por la Dirección General citada.

Así mismo, a solicitud de las Comunidades Autónomas, las Gerencias Regionales del Catastro remitirán a las mismas la información que obtengan de los Notarios y Registradores de la Propiedad a los efectos previstos en la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

Ámbito de aplicación de la Orden Ministerial

En el ámbito material, la Orden, de momento, solo es aplicable a los bienes inmuebles de naturaleza urbana. También se aplicará a los bienes inmuebles de naturaleza rústica cuando por ley se establezca la obligatoriedad de aportar la referencia catastral en los actos o negocios jurídicos relativos a dichos bienes.

En cuanto al ámbito temporal, la Orden es aplicable a todos los actos, negocios y documentos que contengan las actuaciones objeto de información que se produzcan a partir del 1 de enero de 1999.

Contenido básico del formato informático del anexo de la Orden Ministerial

En el formato anexo de la Orden Ministerial, merece especial consideración la forma en que debe facilitarse por los Notarios y Registradores de la Propiedad al Catastro la información sobre los actos y negocios jurídicos relativos a alteraciones catastrales y referencia catastral, así como la información complementaria que deben también aportar.

En esta línea, destaca la siguiente información:

– Las alteraciones catastrales se clasifican de acuerdo con las siguientes codificaciones (1):

1 = Cambio de dominio simple (sin alteración del bien)

2 = Obra nueva en construcción

3 = Obra nueva terminada

4 = Otras Alteraciones catastrales

5 = Actos de naturaleza urbanística

– El cumplimiento o no de la obligación de aportar la referencia catastral se indicará con la siguiente codificación (2):

(1) 1.- Cambio de dominio simple. Corresponde exclusivamente al cambio de la titularidad del pleno dominio, cualquiera que sea el título que lo origine.

2.- Obra nueva en construcción. Se calificarán como tales las definidas en la legislación hipotecaria, y en el R.D. 1093/1997 de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripciones en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (artículos 45 y siguientes).

3.- Obra nueva terminada. Se calificarán como tales las definidas en la legislación hipotecaria, y en el R. D. 1093/1997 de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripciones en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (artículos 45 y siguientes).

4.- Otras alteraciones catastrales. Tales como segregaciones, agregaciones, agrupaciones y divisiones, constitución o transmisiones de derechos de usufructo, derecho de superficie, concesiones administrativas a las que se refiere el artículo 65 de la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales, reformas y rehabilitación de inmuebles etc.

5.- Actos de naturaleza urbanística (Supuesto previsto solo para Registradores). De los referidos en el R.D. 1093/1997 de 4 de julio se incluirán los de atribución o modificación del dominio o de otros derechos reales de gozo sobre fincas, los de constitución o transferencia de aprovechamiento urbanístico y cualquier otro por el que se transfiera el dominio u otro derecho real sobre inmuebles no contemplado en el apartado anterior.

(2) La referencia catastral se hará constar cuando se aporten los documentos que se indican en el artículo 50.Tres, Se informará del cumplimiento del artículo 50.Dos de la Ley 13/1996, a la vista de la documentación aportada, seleccionando una de las siguientes opciones.

1.- Referencia catastral de la finca incorporada. Se considera válida la referencia de la finca incorporada según se contempla en el artículo 51.Dos de la Ley.

2.- Referencia catastral de la finca incorporada y dudosa (si la referencia catastral está incompleta puede

1 = Referencia Catastral de la finca incorporada

2 = Referencia Catastral de la finca incorporada y dudosa

3 = Referencia Catastral incorporada de la finca de origen

4 = Referencia Catastral presentada no incorporada

5 = No se ha presentado Referencia Catastral

– El precio o valor declarado de la transmisión (3):

– Número de cotitulares así como la descripción de la comunidad de bienes de que se trate (herencias, sociedad de gananciales, comunidad de bienes en sentido estricto, etc).

Las recientes modificaciones del Reglamento Hipotecario y el Catastro

El Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario,

ser o no dudosa a criterio del notario). La referencia catastral de la finca es dudosa según lo que se contempla en el artículo 51.Dos, pero queda incorporada al documento por razón de urgencia según se contempla en el artículo 51.Tres.

3.- Referencia catastral incorporada de la finca origen. En el caso de modificaciones de fincas, segregaciones, agregaciones etc., será suficiente la aportación de la referencia de la finca de origen, junto al plano o proyecto que refleje las modificaciones de que se trate, actuándose según se indica en el artículo 51.Cinco, a fin de que la Dirección General del Catastro proceda a la asignación de referencia catastral definitiva.

4.- Referencia catastral presentada no incorporada (es un supuesto previsto para el cumplimiento del artículo 53.2 por Registradores). No se incorpora la referencia catastral al asiento registral por tratarse del supuesto contemplado en el artículo 53.Dos de la Ley.

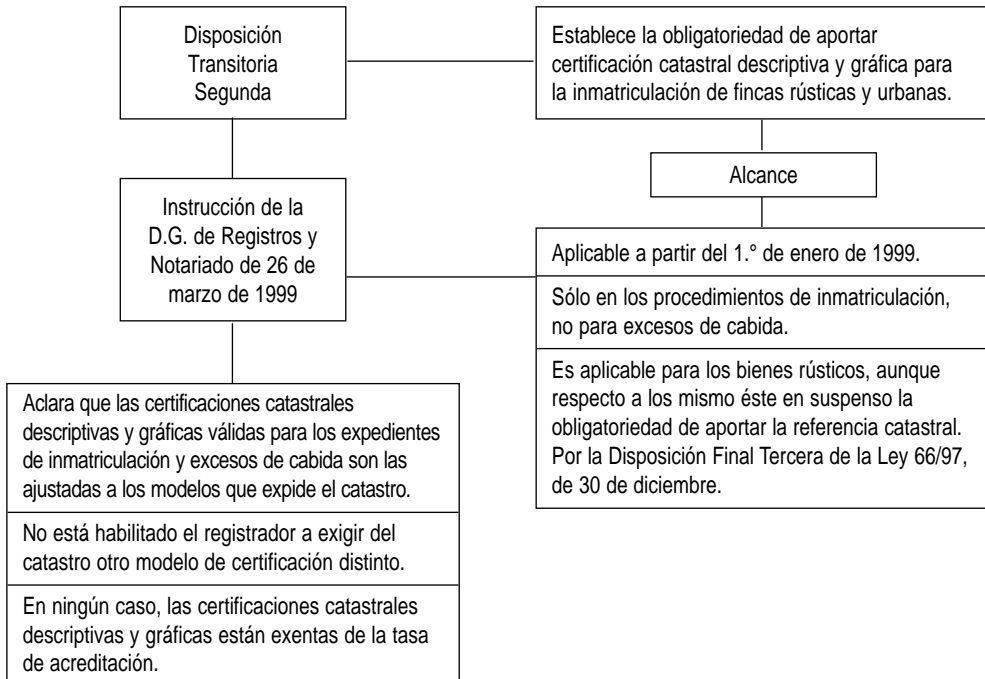
5.- No ha presentado referencia catastral. Cuando los otorgantes no aportan ninguno de los documentos señalados en el artículo 50.Tres, debiendo constar en la escritura la advertencia prevista en el artículo 51.Cuatro.a), y en su caso en el artículo 54, en la redacción dada al mismo por la Ley 50/98 de 28 de diciembre.

(3) Solo se cumplimentará cuando exista cambio de dominio simple, o de cualquiera de los derechos incluidos en el artículo 65 de la Ley 39/1998 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Cuadro 4

Modificaciones del Reglamento Hipotecario que afectan al Catastro

LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL REAL DECRETO 1867/98, DE 4 DE SEPTIEMBRE.
QUE MODIFICA REGLAMENTO HIPOTECARIO



contiene un conjunto de novedades normativas orientadas a la ordenación de los distintos procesos para la ejecución de los artículos 50 a 57 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, en lo relativo a la constancia registral de la referencia catastral.

En la idea de facilitar el análisis de estos preceptos, se analizan por separado los que afectan mas directamente a la actividad del Catastro en los siguientes epígrafes:

Análisis de la Disposición Transitoria Segunda

La Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiem-

bre, relativa a la *Inmatriculación de fincas e Inscripción de excesos de cabida*, establece que, durante el año siguiente a la fecha de entrada en vigor del mismo, es decir durante el año de 1999, será posible practicar dichas anotaciones registrales en base a títulos otorgados anteriormente, en lugar de la utilización exclusiva de los títulos contenidos en la nueva redacción del artículo 298 del Reglamento, que mas adelante será objeto de análisis. No obstante esta posibilidad, se establece la aplicabilidad inmediata para todo tipo de fincas rústicas y urbanas de lo dispuesto en el artículo 53 número siete de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

El artículo 53 número siete de la Ley 13/1996 citada dispone que, para la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad, será necesario que se aporte, junto al título inmatriculador, certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título. Esta medida es adoptada con independencia de que la Disposición Final Tercera de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativa y del Orden Social, establezca que mediante ley se determinará la fecha en que comenzará a exigirse la aplicación de lo establecido en la Sección Cuarta del Capítulo IV del Título I de la Ley 13/1996 citada, a los bienes inmuebles rústicos.

Para comprender mejor esta medida conviene recordar que la Ley 13/1996, contiene un conjunto de normas tendentes a lograr una progresiva mejor coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Entre ellas, el artículo 53 número siete establece con claridad la necesidad de la certificación catastral descriptiva y gráfica en términos coincidentes con la descripción contenida en el título inmatriculador para que el Registrador pueda proceder a la inmatriculación de la finca. Por ello, esta medida se ha configurado en el nuevo Reglamento Hipotecario con independencia de la suspensión temporal de la obligatoriedad de la referencia catastral para los bienes inmuebles de naturaleza rústica en los términos anteriormente señalados.

Para una correcta ejecución de la Disposición Transitoria Segunda que nos ocupa, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha dictado la Instrucción de 26 de marzo de 1999, sobre certificaciones catastrales descriptivas y gráficas a los efectos de constancia documental y registral de la referencia catastral, en la que en síntesis se establece, entre otros extremos, que los Notarios y Registradores de la Propiedad considerarán suficiente, a los efectos de la constancia documental y registral de la referencia catastral, aquellas certificaciones descriptivas y gráficas expedidas en los for-

matos disponibles en la Dirección General del Catastro, aunque no figuren los nombres de los propietarios colindantes, siempre que no existan dudas de que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca.

En el cuadro 4 se ha incluido un esquema del contenido y alcance de esta medida normativa.

Las modificaciones del artículo 298 de Reglamento Hipotecario para la inmatriculación de fincas

El artículo 298 del Reglamento Hipotecario, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, dedica su apartado 1 a regular el procedimiento de inmatriculación de fincas en ejecución de lo dispuesto en los artículos 199.b) y 205 de la Ley Hipotecaria.

El nuevo procedimiento (4) exige título público de adquisición en los siguientes casos:

(4) El artículo 298 del Reglamento Hipotecario establece además lo siguiente:

La frase «documento fehaciente» a que se refiere el supuesto 1º de este apartado, comprende no sólo los incluidos en el artículo 3 de la Ley, sino los que, según el artículo 1227 del Código Civil, hagan prueba contra tercero en cuanto a su fecha.

El documento fehaciente deberá contener siempre, como circunstancias esenciales, la descripción de la finca o fincas, suficiente para identificarlas indubitadamente, naturaleza del acto o contrato, nombre y apellidos del trasferente y adquirente, funcionario autorizante, en su caso, y fecha del documento.

El acta de notoriedad complementaria, tendrá por objeto comprobar y declarar la notoriedad de que el transmitente de la finca o fincas que se pretendan inmatricular es tenido como dueño de ellas, a juicio del Notario autorizante, y se tramitará conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial, pudiendo autorizarse al tiempo o con posterioridad al título público al que complementa.

La inscripción que se realice contendrá, además de las circunstancias generales, las esenciales del título del transmitente o del acta de notoriedad complementaria.

Además expresará que el asiento se practica conforme al artículo 205 de la Ley, con la limitación del artículo 207 de la misma Ley, y quedando supeditada su eficacia a la constancia registral de la publicación del edicto regulado en el apartado 4 siguiente. Iguales extremos se harán constar en la nota de despacho al pie del título.

Cuadro 5

Modificaciones del Reglamento Hipotecario que afectan al Catastro: Nuevo procedimiento de inmatriculación de fincas

INMATRICULACIÓN DE FINCAS. (Nuevo art. 298. Reglamento Hipotecario)

PROCEDIMIENTO: REQUISITOS FORMALES

I. TÍTULO PÚBLICO DE ADQUISICIÓN, que debe contener (*):

a) Referencia Catastral.

E INCORPORAR O ACOMPAÑAR.

b) Certificación Catastral descriptiva y gráfica, que debe contener:

- Descripciones coincidentes con las del título
- Finca catastrada a favor del transmitente o adquirente
(este requisito no es exigible ni por la ley Hipotecaria ni por la Ley 13/1996).

II. DOCUMENTO FEHACIENTE: En el que se acredite la previa adquisición.

(Art. 3 Ley Hipotecaria + la del 1.227 C.C.)

ACTA DE NOTORIEDAD: Acreditativa de que el transmitente es tenido por dueño.

III. REQUISITOS PROCEDIMENTALES

- Publicación Edicto, por período de un mes.
- Suspensión de efectos frente a terceros por dos años art. 207 Ley Hipotecaria.
- No dudas Registrador sobre identidad finca.

(*) NOTAS:

- La certificación catastral no forma parte del título inmatriculador, sino que acompaña a este.
- La finalidad de la certificación catastral es incrementar las garantías en cuanto a la realidad e identidad de la finca.
- Ya no sirve tanto, como antes de la reforma del Reglamento Hipotecario, como garantía de la propiedad contenida en el título inmatriculador.
- El catastro pasa a tener importancia en la acreditación de la identidad de la finca.

1. Siempre que el transmitente o causante acredite la previa adquisición de la finca que se pretende inscribir mediante documento fehaciente.

2. En su defecto, cuando se complemente el título público adquisitivo con un acta de notoriedad acreditativa de que el transmitente o causante es tenido por dueño.

En ambos casos el título público de adquisición habrá de expresar necesariamente la referencia catastral de la finca o fincas que se traten de inmatricular, y se incor-

porará o acompañará al mismo certificación catastral descriptiva y gráfica de tales fincas, en términos totalmente coincidentes con la descripción de éstas en dicho título, de las que resulte además que la finca está catastrada a favor del transmitente o del adquirente.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 26 de marzo de 1999, ya citada, dispone que la nueva redacción dada al artículo 298 del Reglamento Hipotecario será aplicable a las inmatriculaciones que se realicen mediante

títulos otorgados con posterioridad al 29 de octubre de 1998, añadiendo que solamente los títulos autorizados con posterioridad al 1 de enero de 1997 estarán sujetos a la necesidad de acompañar certificación catastral descriptiva y gráfica para la inmatriculación de fincas rústicas y urbanas, con independencia de la fecha en que se presenten en el Registro de la Propiedad para ello. La citada Instrucción considera suficiente a tales efectos la certificación negativa, siempre que se acredite haber solicitado la correspondiente alta en el Catastro.

Como puede apreciarse, son importantes las novedades introducidas en la reforma del artículo 298 del Reglamento Hipotecario para la inmatriculación de fincas. A la certificación catastral descriptiva y gráfica se le atribuye un papel primordial en orden a la acreditación de la realidad e identidad de la finca, perdiendo lógicamente peso específico como instrumento acreditativo de la propiedad contenida en el título inmatriculador. En esta línea, se exige que en la certificación catastral figure la finca catastrada a favor del transmitente o adquirente, requisito no exigido ni por la Ley Hipotecaria ni por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

No obstante, la certificación catastral descriptiva y gráfica sigue sin formar parte del título inmatriculador, sino que únicamente debe acompañar a éste.

En el cuadro 5 se incluye un breve esquema del nuevo procedimiento de inmatriculación de fincas descrito.

Inscripción de excesos de cabida

La reforma del Reglamento Hipotecario contiene el desarrollo reglamentario necesario para la ejecución de los nuevos procedimientos de inscripción de excesos de cabida introducidos por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, así como modificaciones cuando dichas inscripciones se realizan al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria.

En la actualidad, y en base a las Leyes antes citadas, coexisten cuatro procedimien-

tos distintos para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los excesos de cabida.

Estos procedimientos son los siguientes:

– *Mediante el expediente de dominio de los artículos 201 y 202 de la Ley Hipotecaria.* Este procedimiento no ha sido objeto de ninguna modificación por la reforma del Reglamento Hipotecario.

– *Procedimiento del artículo 298.3 párrafo primero del Reglamento Hipotecario.* Este procedimiento exige la acreditación de la adquisición previa de la finca por el transmitente en la misma forma exigida para la inmatriculación de fincas. Requiere también título público de adquisición en el que se exprese la referencia catastral y debe incorporar o acompañar certificación catastral descriptiva y gráfica que permita la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida. Además, en la misma debe figurar que la finca se encuentra catastrada a nombre del titular inscrito o del adquirente. Este último requisito, también establecido para la inmatriculación como vivos, no es exigido ni por la Ley Hipotecaria ni por la Ley 13/1996.

– *Procedimiento del artículo 298.3 párrafo segundo del Reglamento Hipotecario.* Este procedimiento desarrolla el contenido del artículo 53.Ocho de la Ley 13/1996, permitiendo la inscripción de excesos de cabida acreditados mediante certificación catastral descriptiva y gráfica que permita la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida, sin necesidad de título traslativo. Cuando el exceso fuese inferior al 20 por ciento de la cabida inscrita y no sea posible acreditar dicho exceso mediante certificación catastral, esta circunstancia podrá hacerse constar mediante certificado o informe sobre su superficie expedido por técnico competente.

– *Procedimiento del artículo 298.3 párrafo tercero del Reglamento Hipotecario.* Este procedimiento desarrolla el artículo 53.Diez de la Ley 13/1996, y permite la inscripción de excesos de cabida, cuando no es posible la aportación de certificación catastral indubi-

tada, mediante acta notarial de presencia y notoriedad que incorpore un plano de situación a la misma escala que la que obre en el Catastro e informe técnico competente sobre su medición, superficie y linderos.

En todos los procedimientos indicados es indispensable que el Registrador no tenga dudas fundadas sobre la identidad de la finca (5).

También para los expedientes de inscripción de excesos de cabida el nuevo Reglamento Hipotecario atribuye a las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas una función de acreditación de la realidad e identificación de las fincas en lugar, como hacía el Reglamento en su redacción anterior, de atribuirles eficacia en orden a justificar la titularidad y propiedad de las mismas.

(5) El Reglamento Hipotecario complementa la regulación de los procedimientos de inscripción de excesos de cabida en el artículo 298 de la siguiente manera:

La inscripción del exceso de cabida se hará constar expresamente en el acta de inscripción, con referencia al artículo 205 de la Ley y al supuesto reglamentario en que se ampara, con la limitación de su artículo 207 y además, en el supuesto previsto en el primer párrafo de este apartado, indicará la supeditación de su eficacia a la constancia registral de la publicación del edicto regulado en el apartado siguiente. Iguales extremos se harán constar en la nota de despacho al pie del título.

Las inscripciones practicadas conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3, párrafo primero, de este artículo, se notificarán a todos los que pudieran estar interesados en ellas, por medio de edictos, que autorizará el Registrador; comprenderán las referidas circunstancias esenciales, y se fijarán por espacio de un mes en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radique la finca, acreditándose este hecho por certificación o diligencia suscrita por el Secretario del mismo Ayuntamiento a continuación del edicto. Éste se archivará en el Registro después de extendida nota al margen de la inscripción expresiva del cumplimiento de la anterior formalidad.

Hasta que no conste registralmente la publicación de los edictos no se iniciará el cómputo del plazo de suspensión de los efectos de la inscripción a que se refiere el artículo 207 de la Ley.

Los que se crean con derecho a la finca o parte de ella cuya inscripción se haya practicado conforme al artículo 205 de la Ley, podrán alegarlo ante el Juzgado o Tribunal competente en juicio declarativo, y deberá el Juez ordenar que de la demanda se tome en el Registro la correspondiente anotación preventiva.

En la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de marzo de 1999 se determina que las certificaciones catastrales válidas para estos expedientes son las que expide el Catastro en los formatos disponibles, recibiendo en consecuencia el mismo tratamiento que las certificaciones catastrales para la inmatriculación de fincas a que anteriormente se ha hecho referencia. También establece que los procedimientos para la inscripción de excesos de cabida contenidos en la reforma del artículo 298 del Reglamento Hipotecario sólo son aplicables cuando los títulos hubiesen sido otorgados con posterioridad al 29 de octubre de 1998.

El nuevo tratamiento de garajes y locales destinados a trasteros por el artículo 68 del Reglamento Hipotecario

La nueva redacción dada al artículo 68 del Reglamento Hipotecario distingue dos situaciones de garajes y trasteros cuando su propiedad está representada en una cuota indivisa sobre la totalidad de dichos locales.

Estas situaciones son las siguientes:

- Cuota indivisa de propiedad de garaje o trastero sin adscripción de zona o local concreto de uso y disfrute.

- Cuota indivisa de propiedad de garaje o trastero, con adscripción concreta de la plaza de garaje, estacionamiento o trastero de uso y disfrute.

Para ambos casos, la reforma del artículo 68 del Reglamento Hipotecario permite la inscripción de estas situaciones en folio independiente que se abrirá con el número de la finca matriz y el correlativo de cada cuota. No obstante, el Catastro únicamente puede otorgar referencia catastral propia en aquellos casos de garajes y trasteros adscritos concretamente al uso y disfrute de una cuota indivisa de propiedad, siempre que en el título conste su descripción pormenorizada, con fijación de su número de orden, linderos, dimensiones perimetrales y superficie útil, así como la descripción de los elemen-

tos comunes con referencia a un plano cuya copia testimoniada se archivará en el Registro. Así se establece en una Instrucción de la Dirección General del Catastro de 3 de febrero de 1999.

A este respecto conviene tener presente que aunque el Catastro pueda dar referencia catastral a los indicados locales en los supuestos antes señalados, la propietaria de los mismos seguirá siendo la comunidad de bienes constituida por la suma de todas las cuotas indivisas de garajes o trasteros, que será la única que figurará como sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los padrones de dicho impuesto (6).

La descripción de las fincas según la reforma del artículo 51 del Reglamento Hipotecario

La nueva redacción del artículo 51 del Reglamento Hipotecario considera la base gráfica del Catastro para la descripción e identificación de las fincas como uno de los medios preferentes para lograr una mayor seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

Dicho artículo, además de establecer la constancia de la referencia catastral en los supuestos exigibles por la Ley 13/1996, dispone que la descripción de las fincas rústicas y urbanas será preferentemente perimetral, sobre la base de datos físicos referidos a las fincas colindantes o datos catastrales de las mismas tomados de plano oficial. (Regla 4ª)

Cuando la base gráfica catastral sea utilizada para la descripción de las fincas deberá incorporarse al título en ejemplar duplicado, archivando el Registrador un ejemplar.

Para la correcta ejecución de esta nueva medida del Reglamento Hipotecario sería de la mayor utilidad que los Registradores de la Propiedad dispusiesen con carácter general de la base gráfica del Catastro, a los efectos de identificación de las fincas por los interesados y facilitarles así la obtención de certificaciones catastrales de dichas bases gráficas para su incorporación al título inscribible en los términos señalados en el artículo 51 regla 4ª que nos ocupa. El instrumento mas adecuado para ello podría ser un convenio de colaboración entre el Catastro y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España que regulase la entrega y utilización de dicha información gráfica. ■

(6) La regulación actual del Impuesto sobre Bienes Inmuebles contenida en la Ley reguladora de las Haciendas Locales considera como sujetos pasivos de dicho impuesto a las Entidades relacionadas en el artículo 33 de la Ley General Tributaria, entre las que se encuentran las Comunidades de Bienes. Por ello, resulta imposible considerar como sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a cada titular de la cuota indivisa de garaje y trastero con adscripción concreta de uso y disfrute, no pudiéndose en consecuencia emitir recibo de este tributo a cada uno de ellos, a pesar de que sí pueda considerarse como unidad urbana distinta y ser objeto de propia referencia catastral. Esta incongruencia debería ser subsanada mediante las modificaciones legales pertinentes.

Estrategias para la mejora del servicio público a través del Plan de Calidad del Catastro

Josefa Pérez Pérez

*Gerente Territorial del Catastro
de Sevilla capital*

Estrategias para mejorar el servicio público que prestamos

En los años 90, la calidad se ha convertido en un tema de constante debate en el contexto de la modernización de la Administración. La preocupación por la calidad total ha irrumpido en el campo de la gestión imponiendo, determinada por la nueva filosofía que comporta, la necesidad de realizar profundos cambios e innovaciones, para introducir un nuevo clima y un distinto talante en el sector público.

La Dirección General del Catastro no ha permanecido ajena a la búsqueda de la calidad, muy al contrario está dando un fuerte impulso a la implantación de un plan de calidad que englobe todos los procesos necesarios para proporcionar un servicio eficaz, desde el convencimiento de que calidad y cantidad pueden ir unidas y nos permitirán avances significativos en los resultados socialmente esperados de la Institución.

La búsqueda de la calidad en el Catastro significa un esfuerzo de mejoramiento conti-

nuo de todos los procesos, productos y servicios, mediante una participación de todos los funcionarios de la organización que, sin duda, mejorará la satisfacción de los contribuyentes y los resultados obtenidos en la gestión catastral.

Para que la gestión de calidad se consiga, la preocupación por su consecución debe calar en todos los miembros de nuestra organización, en todos los puestos y niveles de responsabilidad. Es preciso que la filosofía de calidad anime y entusiasme a cada uno de los que comparten la actividad catastral, lo que se consigue con técnicas predominantemente psicológicas, como los «círculos de calidad», que agrupan a miembros del mismo nivel que discuten y valoran las posibilidades de mejora (1).

La idea que subyace, y que es sin duda acertada, es que todos pueden superar sus aportaciones, introduciendo modificaciones positivas, perfeccionando sus propias tareas y orientando las ajenas.

Es obvio que la dinamización de este proceso no puede surgir espontáneamente,

(1) Vid. J.M. Lavado S. Regidor. Los programas de calidad total.

se requiere que desde los puestos directivos en las Gerencias Territoriales se produzcan los impulsos y se anime al cambio y la persistencia en el talante perfeccionista, aunque por vías distintas a las de coacción y penalización.

La calidad total como objetivo no es un programa a plazo fijo, implica un cambio de mentalidad y el reflejo permanente de estos nuevos hábitos en nuestro quehacer diario, de forma continua y a la vez incremental y perfeccionista. Reclama la formación permanente de los funcionarios, la incorporación de nuevos sistemas de gestión catastral, la receptividad hacia el progreso tecnológico y la sustitución de los tradicionales mecanismos de control laboral por una política de relaciones humanas integradora (2).

Para los neófitos en el tema de la calidad, hay algo que debe quedar muy claro. La calidad total no es algo nuevo que se acaba de inventar, ni es el resultado de implantar nuevas técnicas. La calidad total es el nombre definitivo que se le ha dado a los sistemas de calidad implantados en las empresas más avanzadas en el campo de la gestión y que no es más que el resultado de la evolución y continua mejora de los primitivos sistemas de calidad que se empezaron a implantar a principio de los años cincuenta en Japón. Probablemente la mejor manera de explicar por qué es necesaria la calidad en todas las actividades de la institución sea la explicación que utilizó Deming en sus primeras conferencias en Japón sobre la calidad. Deming aseguraba que, si mejoramos la calidad de un proceso productivo, reducimos los reprocesos, las repeticiones de los productos que han salido mal. Si conseguimos reducir el tiempo dedicado a repetir los productos mal hechos, seguro que aumentaremos la productividad porque dedicaremos más tiempo a producir productos buenos. Este aumento de la productividad supone una reducción de costes

pues en el mismo tiempo haremos un mayor número de productos sin defectos, lo que además, en nuestro caso, provocará un incremento de satisfacción en los contribuyentes y un impacto positivo en la sociedad.

Sistemas de calidad hay muchos y muy variados, citaré a título de ejemplo el *Sistema de Calidad ISO 9000*, creado por la International Organization for Standardization, este es un sistema relativamente sencillo, que tiene como finalidad principal el aseguramiento de la consecución de las especificaciones de calidad fijadas por la propia empresa. El *Modelo de Evaluación de Calidad Malcom Baldrige*, es el que se utiliza para medir la calidad de las empresas que se presentan al premio del mismo nombre que es el más importante de Estados Unidos. Está inspirado en los sistemas de calidad total importados de Japón. El *Modelo Europeo para la Gestión de la Calidad Total* es una herramienta de diagnóstico del nivel de implantación de un sistema de calidad total en una organización. Es un modelo muy similar al comentado anteriormente. Y por último el *Quality Function Deployment (QFD)* o Despliegue Funcional de la Calidad, se trata más que de un sistema de calidad de un conjunto de técnicas que persiguen, desde la fase inicial del diseño la elaboración de un producto que satisfaga al cliente.

Unos sistemas de calidad dan más importancia a ciertos factores que a otros, pero me gustaría destacar aquellos aspectos que están presentes en todo sistema de calidad que tenga un buen funcionamiento a largo plazo. Son aspectos bastante generales, pero no por ello dejan de ser útiles, son pilares básicos (3), si alguno de ellos fallara, probablemente todo el sistema se vendría abajo.

Convencimiento de las personas que ocupan puestos directivos

Este es el primer pilar sobre el que construiremos nuestro sistema de calidad. Es un

(2) Vid. R. Fraguas, Trabajen más, más contentos.

(3) Tecnos. A Badía. S. Bellido. Técnicas para la gestión de la calidad.

aspecto indispensable para el buen funcionamiento del sistema, al menos hasta que la idea de la calidad haya calado hondo en todo el personal del Catastro. En el fondo, la convicción de la dirección en lo que está haciendo es necesaria para cualquier tipo de actividad. Si las personas que ocupan puestos directivos en las Gerencias Territoriales no saben perfectamente la estrategia a seguir, si no tienen perfectamente definida cual es la política de la organización y no dan mensajes claros a su personal, la gestión del Catastro será deficiente. Los sistemas de calidad se fundamentan en estrategias de mejora a muy largo plazo. Los frutos se cosechan con el tiempo. En definitiva se puede asegurar que cuanto más lejano y ambicioso sea el objetivo fijado, más grande debe ser el convencimiento de todos sus miembros para lograr llegar hasta él y no caer en la tentación de abandonarlo todo.

Formación

La calidad empieza y termina con la formación. Para promocionar la calidad con la participación de todos, la formación ha de darse a todos los empleados. La calidad es un pensamiento revolucionario en gestión, por eso todos los procesos de pensamiento de los funcionarios deben cambiarse. Para ello la formación ha de repetirse una y otra vez. Dado que la participación de todos es vital, la formación adquiere un papel primordial ya que contribuye a fomentarla. Los sistemas de calidad buscan el aprovechamiento de todas las capacidades del personal, pero no solo las capacidades demostradas, sino también las potenciales. El secreto del éxito de dirección de algunas empresas líderes no es otro que el permitir a los subordinados el completo uso de sus habilidades y su potencial.

Los cursos de formación no deben estar solamente enfocados al desarrollo de conocimientos sino a potenciar las habilidades, en caso contrario no surten el efecto deseado, las personas no consiguen llevar a la práctica lo que han aprendido.

Control del proceso productivo

Es muy importante controlar los procesos, es decir controlar todos los factores que influyen en cada proceso que se realiza y que pueden incorporar variabilidad al mismo: los aspectos de gestión como métodos e instrucciones de trabajo, procedimientos empleados, organización de las Areas y Servicios, condiciones medioambientales etc., por último destacar que este aspecto de la calidad tiene mucho que ver con la calidad del producto mas que con la calidad de la organización. Pero debemos recordar que la calidad en el Catastro solo se conseguirá cuando se supere la fase de calidad del producto. La formación del personal influye mucho también, ya que para que el proceso esté controlado, los operarios deben conocer, entender y saber los métodos que la organización haya decidido implantar.

Mejora continua

Si la convicción de la dirección es crucial para las fases iniciales de implantación de los sistemas de calidad, la mejora continua desempeña el papel vital de potenciador y encargado de mantener el sistema de calidad en el buen camino. En el fondo, el sistema de calidad que adoptemos debe buscar un único objetivo, conseguir organizar las actividades del Catastro y crear la estructura de gestión adecuada para permitir la mejora continua.

Características del servicio público que conducen al mal funcionamiento de la Administración

El primer paso para dar un buen servicio es orientar toda la actividad al contribuyente: todas las Areas y Servicios de las Gerencias, así como las personas deben trabajar para el contribuyente, este debe formar parte cada vez mas activa de la organiza-

ción. *La Administración Pública ha obviado durante mucho tiempo la opinión de los administrados*, he aquí la gran diferencia con el sector privado, una empresa vive en función de la colocación de sus productos y servicios. Si estos no encuentran la acogida necesaria tendrá que desaparecer. Es momento de plantearse insistentemente cuales son las aspiraciones de los destinatarios de nuestra actividad y como deberá complacerseles mejor, para lo que deberían desplegarse indagaciones permanentes sobre expectativas y niveles de satisfacción de los usuarios de nuestros servicios.

La Dirección General del Catastro es una organización compleja, de mayor tamaño que muchas organizaciones privadas pero en cambio, no es sorprendente que se pueda ver aquejada de los mismos problemas que éstas a una escala aumentada. Por esta misma razón, existe una razonable posibilidad de que las estrategias que se han probado con éxito en las empresas funcionen también en nuestra organización.

En opinión de una gran parte de los usuarios de los servicios públicos, las empresas privadas ofrecen servicios con mejor calidad y favorable relación coste-beneficio, en competencia con las entidades publicas. La necesidad de extender por todas las Gerencias Territoriales del Catastro la idea de que al usuario de nuestros servicios no debe vérselo como a un súbdito sino como a un *consumidor o cliente* es una apreciación compartida por cualquier planteamiento serio de mejora de la función pública. Nunca está de mas reiterar esa necesidad en un país como el nuestro, con una tradición de administración de potestades, no de servicios.

Esa idea es totalmente básica y fundamental, ya que la calidad se define en función de la percepción del consumidor sobre el bien o el servicio que recibe. La gestión catastral tendrá la calidad necesaria cuando reúna o supere las expectativas de los usuarios sobre como se deben prestar este servicio.

El contribuyente que paga sus impuestos, demanda de la Administración tributaria el ser tratado con corrección, rapidez y el mínimo de incomodidad. No hay ninguna contradicción en el hecho de que pueda llegar a estar satisfecho con el servicio que recibe por parte de la Administración tributaria, aunque esté convencido de que los impuestos que está pagando son elevados o injustificados (4).

Por otra parte *la cultura administrativa tolera a veces la existencia de errores e ineficiencias en el uso de recursos* de todo tipo, siempre y cuando los problemas no excedan un cierto nivel. Debemos acabar con esta cultura propiciando la búsqueda del ahorro y la perfección del servicio público que compete al Catastro.

En numerosas ocasiones los problemas *se intentan solucionar cuando se hacen evidentes*. De hecho, es frecuente que las personas más valiosas de la Administración dediquen la mayor parte de su tiempo a solucionar problemas cuando se han hecho ya demasiado complicados, lo que deja poco tiempo para el examen de las posibilidades de mejora de los sistemas con el fin de prevenir la existencia de esos mismos problemas. La cultura administrativa actual, incluso, prima al funcionario que resuelve problemas por encima del planificador que los trata de evitar. No es en absoluto infrecuente el caso de individuos u organismos completos que, consciente o inconscientemente, crean problemas con el fin de resolverlos posteriormente y crear un aura de eficiencia que realmente acaban consiguiendo. Es preferible que adoptemos en el Catastro una política de prevención e identificación de las razones últimas de la existencia de problemas, lo que nos permitirá movernos en el contexto de la calidad total.

La estructura de la Administración responde al modelo de alta centralización de poder en la organización, con una rígida jerarquía de

(4) Artículo. Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública española. Arcadio L. Martínez. Ex agregado Comercial de España en Chicago.

tipo piramidal por debajo. El problema que plantea este modelo de organización es que no facilita que se potencie a la mayor parte de las personas que trabajan para la organización.

Además, es frecuente que los funcionarios piensen que no se están haciendo las cosas en la mejor forma posible. Esta *autoimagen negativa*, unido a la ausencia de ideas sobre como mejorar, lleva a la desmoralización de muchas personas valiosas, que se convierten en adversarios del cambio.

La autoevaluación: el punto de partida de la planificación de la calidad

La preparación para el futuro en cualquier organización es decisiva para la supervivencia y el éxito de la misma, los planes y la ejecución de los planes son actividades clave que nos proporcionará muchos beneficios, incluyendo pensamiento sistemático, mejor coordinación, objetivos definidos y participación de todos.

Para poder trazar un plan de calidad en el Catastro resulta imprescindible realizar una autoevaluación o examen global, sistemático y regular de las actividades y resultados en las Gerencias Territoriales para discernir claramente los puntos fuertes y las áreas de mejora, culminando en acciones de mejora planificadas y en el seguimiento del progreso realizado.

Los planes de calidad nos permitirán conseguir la coherencia y el consenso necesario acerca de lo que debe hacerse por todo el personal del Catastro, compartiendo los mismos conceptos básicos. Para ser eficaz una organización debe tener una idea clara de donde se encuentra y hacia donde debe encaminarse en el futuro y deberá emprender análisis o exploraciones periódicas. La autoevaluación permite detectar problemas potenciales y aprovechar las oportunidades. Si utilizamos los planes estratégicos estaremos en mejor posición para crear el futuro que desea la Dirección General del Catastro

en lugar de tener que reaccionar ante la crisis a medida que esta surge.

El Modelo Europeo para la Gestión de la Calidad Total define los elementos que pueden utilizarse para definir y evaluar el progreso de una organización. Se basa en la siguiente premisa: La meta de todo plan de calidad es buscar la satisfacción del cliente, la satisfacción de los empleados y un impacto positivo en la sociedad y para ello se debe contar con líderes suficientemente formados para que sean capaces de realizar una buena gestión de personal, aplicar las estrategias adecuadas, administrar recursos y simplificar procesos consiguiendo así la excelencia en los resultados.

Factores que definen la calidad

Cada uno de estos elementos constituye un criterio que puede utilizarse para evaluar la situación actual y el progreso de la institución catastral en la mejora de calidad.

Sin ánimo de ser exhaustiva, a continuación se detallan algunas áreas que sería positivo evaluar en las Gerencias del Catastro, y que pueden servir para ir midiendo el progreso hacia la calidad total de la organización.

Satisfacción del contribuyente

Los contribuyentes son los destinatarios o beneficiarios de la actividad, productos o servicios que suministra el Catastro, podríamos autoevaluar el acceso físico y telefónico a nuestras oficinas y la fiabilidad de la información que se facilita, el aspecto de las instalaciones, tiempos de respuesta, empatía, cortesía y respeto por parte del personal y su preparación, etc. No basta con tener empleados bien capacitados y con buenas intenciones además es necesario:

- Que el sistema de quejas sirva de retroalimentación a la organización.
- Establecer un proceso de encuestas de satisfacción del contribuyente.
- Establecer un proceso de comparación competitiva con otras Gerencias Territoriales.

El sistema de quejas y las encuestas de satisfacción del contribuyente deben hacernos más sensibles a las necesidades de éste, en cambio el proceso de comparación competitivo nos ayudará a asegurarnos que nuestra Gerencia por lo menos es igual a las mejores. En su conjunto todas estas actividades permiten crear una organización exitosa y volcada al usuario.

Impacto en la Sociedad

Es necesario buscar la rentabilidad social a la Institución. Para analizar el impacto que estamos teniendo en la sociedad podemos evaluar, por ejemplo, el número de recursos interpuesto con motivo de las revisiones catastrales, el número de expedientes pendientes de tramitar, el tiempo de respuesta que estamos ofreciendo, el número de quejas de los contribuyentes, número de Reclamaciones Económico Administrativas, peticiones de informes para el Defensor del Pueblo u Organizaciones para la Defensa de los Consumidores, o en positivo felicitaciones recibidas de los destinatarios de nuestros servicios, etc.

Es importante considerar la siguiente información divulgada por la *United States Office of Consumer Affairs*:

- Por termino medio, por cada cliente que se molesta en presentar una queja hay otros 26 que guardan silencio.
- El cliente descontento promedio lo comentará con 8 a 16 personas (mas del 10% lo comentan con 20 personas)
- El 91 % de los clientes descontentos mantendrán la imagen negativa para siempre.
- El costo de hacerle cambiar de opinión es cinco veces mayor que el costo de mantenerle contento.

Satisfacción del personal

El personal de esta organización está constituido por todos los funcionarios. Este criterio enjuiciará la satisfacción de todos los funcionarios que prestan sus servicios en la Dirección General del Catastro, siendo

conveniente analizar: entorno de trabajo, seguridad e higiene, formación inicial y continuada, mecanismos de recompensa y sanción, participación en la toma de decisiones, potenciación del trabajo en equipo, absentismo etc.

La participación de todo el personal es un elemento de suma importancia si se desea mejorar la calidad del servicio público, ésta puede conseguirse mediante la formación de los círculos de calidad que son equipos de trabajo que se reúnen para aportar soluciones que puedan resolver los problemas en su ambiente de trabajo, referentes al servicio, al producto o a la organización.

No es menos importante el reconocimiento de la labor realizada y las recompensas continuas por la consecución de los objetivos marcados. Por otra parte, las personas que ocupan niveles superiores deben saber delegar y dar responsabilidad a sus subordinados a la vez que controlan los resultados y los apoyan. Es muy importante la confianza en los subordinados y dar libertad de movimientos para que estos se sientan motivados a hacer las cosas bien.

Áreas de actuación para la mejora de la calidad

Una vez analizados todos estos datos, empezaremos a trabajar para la mejora del servicio publico que está prestando el Catastro, para ello deberemos actuar en las siguientes áreas:

Liderazgo

El equipo directivo de las Gerencias debe formarse adecuadamente y demostrar un claro compromiso con los principios de la calidad ya que será el impulsor dentro de la organización. Los gestores deben conocer las necesidades y expectativas de los usuarios del servicio y del personal a su cargo, deben actuar como modelo y ejemplo a seguir, comunicarse

con su personal, hacerse accesibles y apoyar activamente los objetivos orientados hacia el cliente.

Actuación del equipo directivo:

- Definir como se aplicará la calidad en su organización.
- Establecer los objetivos de calidad.
- Demostrar un compromiso activo con respecto a la ejecución de los Planes de calidad.
- Formar grupos de trabajo para hacer participar a todo el personal en el proceso de calidad.
- Generar los cambios necesarios en actitudes y comportamientos.
- Implicarse en la evaluación y la revisión sistemática de los progresos hacia la calidad total.

Estrategias

La estrategia constituye el fundamento de la planificación de las actividades y el establecimiento de objetivos. Para poder planificar debemos analizar la información proveniente de contribuyentes y empleados, resultados de otras Gerencias... etc., determinando las áreas de actuación a corto, medio y largo plazo.

Son pilares básicos en el diseño de una estrategia para la calidad:

- Enfoque de la actividad al contribuyente (verle como nuestro cliente).
- Participación de todo el personal.
- Establecimiento de objetivos cuantificables y sistemas de medición.
- Asignación de responsabilidades a equipos y personas.
- Mantener el equilibrio entre las necesidades y las expectativas de todas las partes interesadas en la organización.
- Análisis y evaluación continuo de los resultados.
- Proyecto de mejora permanente.

Gestión del personal

El personal puede definirse como el cliente interno de la organización. El perso-

nal incluye a todos los empleados que ofrecen directa o indirectamente un servicio al contribuyente. El hecho de que las organizaciones del sector público estén limitadas por restricciones impuestas, por ejemplo en el ámbito de salarios, horarios, etc. hace que la libertad de gestión tenga unos límites definidos y en algunos casos se vea dificultada.

Se deben establecer encuestas de satisfacción de personal y utilizar sus datos, con objeto de mejorar, en la medida de lo posible, la situación de cada persona en la organización.

Son pautas básicas a seguir para mejorar la gestión de personal:

- Evaluar las necesidades y expectativas de los funcionarios.
- Formarlos adecuadamente.
- Reforzar positivamente la participación activa en proyectos de mejora.
- Establecer equipos de trabajo que se vinculen a un objetivo propuesto para cada equipo y para cada persona, que a su vez se encuadra en los objetivos de la Gerencia Territorial.
- Favorecer la fluidez de la comunicación entre todos las Areas y servicios que permita a los individuos tener conocimiento de los resultados obtenidos.

Recursos

El sector público es objeto de limitaciones que dificultan la gestión de los recursos, no obstante los Gerentes deben administrar los recursos materiales, tecnológicos y financieros que «tienen a su alcance» de forma que apoyen su estrategia, asignando recursos financieros para la conservación de equipos y edificios, optimizando inventarios, distribuyendo recursos materiales y tecnológicos de acuerdo con las necesidades que los objetivos fijados requieran.

Es preciso también evaluar el «coste de la no calidad» ya que este es un coste añadido que incluye todo lo que se hace más de una vez. Si un trabajo se hace bien a la primera no es necesario controlarlo o revisarlo.

Cada minuto tiene un coste que repercutirá en los gastos generales, en el precio del servicio. La no calidad es un fantasma: no se ve, pero sus efectos son fatales en la prestación del servicio. Cazar el fantasma, tal vez sea una de las tareas mas importantes hoy en toda organización. La calidad es rentable, lo realmente «caro» es hacer las cosas dos o tres veces o gastar tiempo en la triste y desmotivante tarea de arreglar cosas mal hechas por otros.

Procesos

Se pueden definir como etapas que se realizan para la obtención de nuestros productos a saber: mantenimiento de la Base de Datos Catastral, certificados, resoluciones de recursos y declaraciones, y también para la prestación de servicios como información al público. Todo proceso debe tener un inicio y un final claramente definidos y debe orientarse principalmente a la obtención de un resultado. No existe una formula universal de análisis de procesos, cada Gerencia Territorial puede diseñar su manera de hacerlo. Hay que tener en cuenta que todos los procesos tienen como destinatarios otras personas de la propia organización, y que los errores de unos perjudican a los siguientes. Lógicamente en el diseño de cualquier proceso deberemos buscar el ahorro de recursos tanto humanos como materiales, agilizar en tiempo real, mejorar la calidad y la imagen del servicio. Se actuará utilizando la información de funcionarios y contribuyentes, fijando de común acuerdo objetivos que apoyen la mejora de estos procesos y modificando las estructuras organizativas en caso necesario.

Forma de actuar:

- Definir los procesos que se van a analizar.
- Identificar todas las etapas que contienen.
- Establecer los métodos de mejora utilizando las habilidades creativas de los funcionarios que contribuyan a la mejora de la calidad.

- Relacionar y aceptar de común acuerdo los objetivos que apoyen la estrategia a seguir.

- Formar e informar al personal antes de la implantación.

- Controlar la implantación de los nuevos procesos.

- Revisar los cambios de procesos para asegurar que se alcanzan los resultados previstos.

Resultados

Los resultados se refieren a todo lo que las Areas o Servicios de las Gerencias consideran como logros importantes y mensurables para su éxito tanto a corto como a medio y largo plazo, y representan la efectividad y eficiencia del servicio. No hay progreso sin medida. Todo plan de calidad debe poner a punto algún procedimiento que le permita controlar los resultados, definiendo quién controlará, que se controlará, como, donde, cuando.

Los nuevos resultados deben compararse con la situación de partida. Si los controles de los resultados son positivos, la solución podrá generalizarse y ser aplicada en otras unidades de trabajo, también ser controlada en sus resultados y mantener estos controles evitando nuevas desviaciones no corregidas a tiempo.

La medición de la calidad en el servicio

Una buena planificación de la calidad requiere poder medirla, estas mediciones suministran la información necesaria para poder tomar decisiones respecto a la dirección del servicio. Toda medición requiere determinar la «unidad de medida ideal» y el sensor que nos permita evaluar la calidad en función de la unidad de medida.

Unidades de medida

Una unidad de medida es una cantidad definida de determinada característica de la

calidad que nos permite su evaluación cuantitativa. Todas las unidades de medida requieren una definición precisa.

Los criterios que debe cumplir la unidad de medida son:

- a) Ser comprensible, no ambigua.
- b) Servir de referencia para tomar decisiones.
- c) Tener una aplicación general, para ello es preferible usar relaciones y porcentajes.
- d) Conducir a una interpretación uniforme. Para ello nada mejor que expresar la unidad de medida de forma numérica.
- e) Tener una aplicación económica. Se tiene que alcanzar un equilibrio entre el coste de hacer las evaluaciones y el valor de tenerlas hechas.
- f) Ser compatible con los sensores o métodos de medición con los que contamos.

Algunos autores consideran que hay dos clases de calidad, por tanto hay dos clases de unidades de medida. Una es para las *deficiencias* que presenta un producto o servicio y otra para las *características* del mismo.

En la mayoría de las *deficiencias*, la unidad de medida se expresa por medio de una fórmula general muy sencilla:

$$\text{Calidad} = \frac{\text{Frecuencia de las deficiencias}}{\text{Oportunidades para que sucedan}}$$

En esta fórmula, el numerador (frecuencia de las deficiencias) adopta la forma de número de defectos, número de errores, número de fallos. El denominador (oportunidades para que sucedan) adopta la forma de número de unidades producidas, horas totales trabajadas.

Las unidades de medida correspondientes adoptan la fórmula de porcentaje de unidades defectuosas, porcentaje de errores, porcentaje de reprocesos, coste de la mala calidad, en síntesis, tasa de fallos por unidad de funcionamiento. Lógicamente lo ideal es que el resultado sea cero, ya que esto indicaría que no hay errores.

Pensemos los productos que podríamos evaluar con esta fórmula, calidad de la Base de Datos Catastral en cuanto a: tabla persona con porcentaje de personas correctamente identificadas, porcentaje de desconocidos, altas de nueva construcción detectadas y pendientes de incorporar respecto al total de unidades, ídem con cambios de titular, o la calidad de gestión mediante el porcentaje de recursos interpuestos por número de acuerdos de alteración notificados, porcentaje de Reclamaciones Económico Administrativas por número de resoluciones etc.

En cuanto a las *características* de los servicios no se conoce una fórmula adecuada general que sirva como referencia para muchas unidades de medida. En la práctica cada característica requiere su propia unidad de medida exclusiva. Un buen punto de partida es preguntar a los contribuyentes cuales son sus propias unidades de medida para evaluar la calidad del servicio. Si nuestras unidades de medida como productores del servicio y las de los contribuyentes que atendemos en nuestras oficinas son diferentes, la situación es perfecta para que los usuarios de nuestro servicio no estén satisfechos. Tomemos como ejemplo el caso de la compañía aérea que vendía el espacio disponible que tenía para el transporte de mercancías prometiendo entregar los productos a los clientes al día siguiente. La unidad de medida de los clientes se basaba en las horas que se tardaba en hacer la entrega. La unidad de medida de la compañía aérea estaba basada en el porcentaje de carga utilizado. El resultado natural fue que los clientes estuvieron insatisfechos.

La evaluación de la calidad del servicio público comprende algunas unidades «duras» de medir ya que implica características tales como el trato dado al público, formación del personal, el aspecto general de la oficina o la veracidad de la información que se facilita. El contacto directo con los contribuyentes requiere paciencia, cortesía, deseo de ayudar, etc. Para estas características no hay acuerdo en las unidades de medida y tampoco hay coincidencia de cri-

terio en cuanto a los sensores que deben establecerse.

Es importante destacar que todas las unidades de medida requieren unas definiciones precisas para garantizar una buena comunicación. Ya que es tan difícil establecer unidades de medida para conceptos tan abstractos como la cortesía, podría establecerse la relación entre el número de veces en que ha habido un fallo y el número de casos posibles para que ocurriera, aun así deberemos definir que es lo que constituye un fallo. En cualquier caso las unidades de medida requieren unas definiciones precisas y a ser posible numéricas. Sirva como ejemplo el de un periodista británico que visitó un parque de atracciones y midió como pasaba el tiempo. Obtuvo los datos siguientes:

- Haciendo cola: 110 minutos
- Desplazándose de una atracción a otra: 28 minutos
- En las atracciones: 12 minutos

Lógicamente los datos obtenidos tuvieron mucho interés para los directivos del parque.

Tiempo medio de localización del punto de información deseado, tiempo de espera en nuestras oficinas, tiempo que se le dedicó al atenderle, número de clientes satisfechos e insatisfechos, número de quejas... etc., pueden ser buenas unidades de medición, al igual que tiempos medios de resolución de expedientes o de emisión de certificados.

Los Sensores o métodos de medición

Un sensor es un dispositivo de detección especializado, diseñado para reconocer la presencia y la intensidad de determinados fenómenos y convertir esta detección en información.

La precisión de un sensor es la medida de la capacidad del mismo para reproducir los resultados cuando se repite la medición. La exactitud de un sensor es el grado en que dice la verdad. Obviamente los instrumentos técnicos son sensores, nuestra aplicación informática puede ser un magnífico y obje-

tivo sensor ya que nos permite el registro de datos, el procesado de datos para obtener extractos y tendencias y la comparación de los datos con los objetivos estándares.

Al otro lado del espectro hay casos en los que deberemos hacer uso de seres humanos como sensores. Hay que tener en cuenta que los sensores humanos son menos precisos que los tecnológicos y pueden cometer errores decisivos como una mala interpretación de los datos, errores involuntarios impredecibles o errores conscientes como una distorsión deliberada de los datos con diversos fines, normalmente, y para su beneficio: reducción de la carga de trabajo, evitar tareas desagradables, engrandecimiento propio o temor de ser castigado por los malos resultados, no por ello debemos renunciar a los sensores humanos, tomando los datos con las debidas precauciones o utilizando métodos de control podremos utilizar cuestionarios y encuestas a los funcionarios o a los administrados que aportarán información válida para la toma de decisiones.

Conclusión

La gestión de calidad total en el Catastro debe implantarse de forma gradual, no en bloque. Para ello se deben identificar las medidas que, por su viabilidad y/o conveniencia, deben adoptarse inicialmente en cada Gerencia. Así, podemos empezar concentrándonos en medidas tales como la reducción del tiempo de espera del contribuyente en nuestras oficinas, el aspecto de las mismas, la correcta identificación del punto de información al que deben dirigirse y del funcionario que les atiende, la información que se suministra, el trato que reciben, la reducción del tiempo que se emplea en resolver declaraciones, recursos o certificados por eliminación de duplicidades en los procesos de gestión... etc.

No existe una única fórmula definitiva para mejorar los servicios públicos, ni la solución perfecta, pero las iniciativas para

mejorar la calidad deben tenerse en cuenta como progresos en la dirección correcta.

La suma paulatina de pequeños objetivos de calidad, sin duda nos irá acercando a la excelencia en los resultados. ■

Bibliografía

BADIA, A Y BELLIDO S. (1999), «Técnicas para la gestión de la calidad». Madrid. Editorial Tecnos S.A. 185 pp.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS (C.I.A.T.) (1997), «Impacto del proceso de modernización en la Administración Tributaria». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 341 pp.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS (C.I.A.T) (1994), «Factores de éxito para la Administración del Sistema Tributario». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 392 pp.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS (C.I.A.T.) (1992),

«Estrategias de la Administración Tributaria para la década de los 90». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 333 pp.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS (C.I.A.T.), «Medición de la eficiencia y la efectividad de la Administración Tributaria». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 323 pp.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS (C.I.A.T.), «Organización, funciones y facultades de una Administración Tributaria Moderna». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 437 pp.

JURAN J.M. (1996), «Juran y la calidad por el diseño». Madrid. Editorial Díaz de Santos S.A. 592 pp.

SARV SINGH SOIN. (1997), «Control de calidad total». México. Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. 305 pp.

SENLE, A Y VILAR, J. (1996), «ISO 9000 en empresas de servicios». Barcelona. Ediciones Gestión 2000 S.A. 184 pp.

La concentración parcelaria en Europa

Rafael Crecente Maseda

Carlos José Álvarez López

Doctores Ingenieros Agrónomos.

*Departamento de Ingeniería Agroforestal
de la Universidad de Santiago de Compostela*

La concentración parcelaria, constituye uno de los instrumentos clásicos de intervención sobre las estructuras agrarias y sobre el medio rural en buena parte de Europa. Los antecedentes, los orígenes, justificación, objetivos que pretende, etc. varían entre los distintos estados europeos, y aún dentro de cada estado las características de la actuación han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo.

Se desarrolla en el presente trabajo, un resumen de la actuación de concentración parcelaria en Europa.

En su elaboración se parte de dos eventos:

- La «Reunión de Expertos en Concentración Parcelaria», celebrado en Fredeburg (Alemania) en 1988 y del extracto de conclusiones del mismo publicado en la obra de Meuser, F. (1992) «Europäische Fachtagung Flurbereinigung – Analyse der Ergebnisse»

- El «Congreso Internacional de Ordenamiento Rural Integrado celebrado en Lisboa (Portugal) en 1996, con el patrocinio de la Comisión de la Unión Europea.

Antecedentes históricos de la concentración parcelaria en Europa y valoración actual

La concentración parcelaria en Europa en sus orígenes (año 1343 en el Land de Baviera: «Primer intento en la zona del Monasterio de Oberalteich» Erster Versuch mi Gebiet des Klosters Oberalteich) surgió por iniciativa de pequeños grupos de propietarios que alcanzaban acuerdos voluntarios de intercambios de parcelas, sin base legal que regulase el procedimiento. Las actuaciones se referían a la segregación de parcelas de la propiedad comunal, al reparto de superficies entre los agricultores, la abolición de servidumbres etc. La resolución de la problemática inherente al proceso y la legalización del nuevo estado de la propiedad era resuelto, por un funcionario de la administración o por una persona privada entendida en la materia.

Con posterioridad, el hecho de que las superficies de actuación y, por tanto, la complejidad del proceso (número de propietarios y de parcelas) aumentase, supuso

que en cada país se iniciasen las labores de reglamentación y dotación de base jurídico-legal, técnica y administrativa al procedimiento, si bien con grandes diferencias entre los distintos países (España es uno de los países que más tarde sienta las bases legales de la concentración parcelaria).

Las primeras actuaciones estaban exentas del pago de algunas tasas como consecuencia de los cambios en la propiedad. A pesar de ello las actuaciones eran escasas a la vista de la situación de las estructuras agrarias. Por ello las administraciones de los distintos estados (siempre con diferencias entre países), fueron paulatinamente incrementando la base legal que las facultaba para actuar de oficio en las zonas en que se consideraba la actuación como de interés para el desarrollo económico y social del área en cuestión. Esta actuación de oficio no requería la aprobación de los propietarios afectados, (lo que supuso la reordenación de grandes superficies), pero paulatinamente fue tomándose en consideración la opinión de los propietarios con distintos grados de mayoría en la aprobación de las actuaciones. Hoy en día son contados los casos en los que la actuación pueda iniciarse sin contar con la aprobación de una mayoría cualificada de propietarios y, en algunos casos, incluso arrendatarios.

Las posibilidades de la concentración parcelaria como instrumento para el fomento y desarrollo del espacio rural, desde un enfoque territorialista del medio rural, dependen del grado de coordinación interadministrativa y de la existencia de instrumentos (planes) de coordinación intersectorial en el nivel horizontal e incluso vertical. La consideración de «desarrollo rural» asociado a los procedimientos de Concentración Parcelaria tiene un gran peso, en Alemania y en Holanda, en Suiza y en Bélgica; un valor no tan alto en Francia, Suecia, Austria; un valor pequeño en Dinamarca, Finlandia y Noruega y finalmente, ningún valor en Luxemburgo, Portugal y España (Meuser, F.J., 1.992) en donde sigue primando la consideración del procedimiento como ins-

trumento de incremento de rentas agrarias a partir de incrementos de producción. En buena medida, al menos en el caso español, debido al retraso en la adopción de este tipo de actuaciones respecto al resto de Europa.

Lo anterior constituye la plasmación de la existencia o inexistencia de una política de Ordenación Territorial, mayoritariamente en su vertiente de planificación física, en cada estado.

En los Estados en los que la estructura del parcelario es relativamente eficiente (porque la legislación sobre la propiedad evitó el fraccionamiento excesivo como Gran Bretaña o Dinamarca), la administración encargada de la concentración parcelaria ha permanecido orientada hacia lo agrario, mientras que otras instancias administrativas se han ocupado del desarrollo rural y su problemática.

La utilidad de la concentración como instrumento que permite la movilidad de la propiedad sobre determinadas parcelas de interés para usos distintos a los agrarios tradicionales, sin comprometer la viabilidad de las explotaciones agrarias, abre enormemente el abanico de posibilidades en las que puede ser utilizado. Fundamentalmente en relación con las grandes infraestructuras, el urbanismo, las implantaciones industriales, la dotación de infraestructuras al medio rural para distintas actividades etc. Todo ello supone que a los procedimientos tradicionales de concentraciones agrícolas, forestales o vitícolas, se sumen concentraciones para obras públicas, industriales o concentraciones urbanísticas. Todo esto ha supuesto y supone la reformulación de la base legal, técnica y administrativa que regula el procedimiento. Se pretende adecuar una «herramienta antigua» a una realidad, objetivos, necesidades y requerimientos nuevos.

Los cambios acaecidos en la agricultura europea, la nueva Política Agraria Común, los excedentes de producción, la toma en consideración de la cuestión ambiental, los acusados fenómenos de pérdida de población en determinadas áreas rurales, la reducción del número de explotaciones

agrarias etc. obligan a un replanteamiento de la actuación de concentración parcelaria. Es necesario responder a preguntas tales como:

- ¿Sigue siendo necesaria la concentración en la actualidad?.
- ¿Existen otras soluciones alternativas más eficientes desde un punto de vista económico, social y ambiental?.
- ¿Cuál es el resultado de las actuaciones realizadas?.
- ¿Puede satisfacer las demandas actuales sobre el espacio rural?.

En la mayor parte de Europa el descenso del número de explotaciones lleva aparejado un aumento del porcentaje de superficie arrendada. Las superficies que quedan libres como consecuencia del cierre de explotaciones son arrendadas en su mayor parte para aumentar la base territorial de las explotaciones que se mantienen, de modo que, en la mayoría de los países, el porcentaje de tierras en régimen de tenencia indirecta se ha visto incrementado. Las superficies que no son arrendadas a otras explotaciones, lo mismo que las superficies liberadas por los programas de retirada de tierras, pueden ser utilizadas como explotaciones forestales o como superficies dedicadas al tiempo libre y ocio o a la urbanización, actividades con demanda de suelo. Sin embargo, ante todo, deben de ser aprovechadas las oportunidades de utilización de superficies para la protección de la naturaleza o la protección paisajística (Läpple, E.C. 1988).

Esta tendencia manifestada en Europa, contrasta con los datos que arrojan los estudios llevados a cabo en Galicia (López Iglesias, E. 1996). Según este autor, se observa que entre 1960 y 1990 la población ocupada agraria descende en 2/3, pero este descenso no ha sido acompañado de un incremento significativo de la superficie media por explotación debido a que muchos agricultores prolongan más allá de la edad de jubilación su actividad retardando la desaparición de las unidades productivas, las superficies se dejan de trabajar abando-

nándose y además las tierras liberadas, rara vez son vendidas o arrendadas (en parte por la débil carga fiscal que supone para la propiedad). De las superficies que cambian de titularidad y para el muestreo realizado en los estudios referidos, sólo el 30% se incorporan a otra explotación. A todo lo anterior se puede añadir que la presencia del arrendamiento en Galicia es prácticamente nula: no existe un mercado de arrendamientos, en contra de lo que existe en Europa donde este mecanismo permite un ajuste estructural. Sí alcanza difusión en Galicia la cesión en precario (contrato verbal entre arrendatario y arrendador sin duración establecida y ninguna garantía para el arrendador).

Objetivos de la concentración parcelaria

En función de la realidad de cada Estado se da prioridad en la realización de la concentración parcelaria a alguno de sus aspectos.

La realización de actuaciones es función de las disponibilidades presupuestarias, de la importancia de la actividad agraria, del nivel de dotación en equipamientos e infraestructuras del medio rural etc. pero también está determinada por condicionantes técnicos, tales como la existencia de trabajos de topografía y catastro de la base territorial a ordenar, de valoraciones de las parcelas, por condicionantes de personal (dotación de personal suficiente en la administración encargada de la concentración parcelaria, buen nivel de formación de los técnicos), así como por la fisiografía, el clima, el suelo, el agua y la mentalidad de la población (Meuser, E.J., 1.992).

Junto a la supresión de gravámenes y derechos consuetudinarios, las fincas de reemplazo deben, en general estar dotadas de, al menos, un camino de acceso. Además de las mejoras en las infraestructuras viarias rurales se contemplan en algunos casos obras hidráulicas, drenajes y saneamientos, abastecimientos de aguas o eléctricos, e

incluso medidas de rehabilitación de núcleos rurales y sus edificaciones.

Con la ayuda de la concentración parcelaria se persigue también evitar la transformación de las superficies de explotación agraria con condiciones de producción favorables en otras no agrarias. En los países en los que se lleva a cabo una regulación de los usos del suelo y fundamentalmente una coordinación con los instrumentos de planeamiento urbanístico, es donde se consiguen los mejores resultados respecto a lo anterior.

La protección de los recursos naturales y del paisaje se contempla en todos los países como una tarea importante de la concentración parcelaria. En buena parte de ellos, asociado a los proyectos de concentración se realiza un plan de paisaje, que pretende prevenir, corregir o compensar los efectos de las obras y tareas inherentes a la actuación. En algún caso, en áreas de paisajes muy degradadas, la ordenación y adecuación paisajísticas constituyen el objetivo central de la concentración.

Los objetivos en relación con el desarrollo rural son diferentes en cada país y dependientes de las relaciones estructurales existentes. En los países de Europa Central y Occidental densamente poblados (Holanda, Bélgica etc.), con más de 300 habitantes por km², el desarrollo rural está dirigido a equiparar las condiciones de vida y trabajo entre el medio rural y el urbano, a conservar la naturaleza y el paisaje y a la planificación de los usos relacionados con el descanso, ocio y tiempo libre. Se considera que los conflictos de intereses resultantes de ello encuentran en la concentración parcelaria un instrumento apropiado para su solución.

En los países menos poblados (por debajo de 100 habitantes por km²) apenas existe una sintonía entre la concentración parcelaria y la política de desarrollo rural. Fundamentalmente, aquellos que poseen una gran superficie y por tanto una menor presión sobre el suelo, carecen de una política de protección consolidada porque en ellos se superponen menos intereses de explotación

y las zonas pueden delimitarse con mayor claridad entre las puramente agrarias y otras destinadas al ocio y a la protección de la naturaleza. A pesar de que en estos casos (y Galicia es buena prueba de ello), también existe la necesidad de protección de las distintas formas de explotación, éstas no han alcanzado todavía legitimación política ni administrativa (Meuser, E.J., 1.992).

En la mayoría de los países existe un Plan General Previo, sobre cuyas bases las distintas comarcas son analizadas y evaluadas desde puntos de vista concretos con el fin de garantizar el uso de superficies deseado o previsto. Estas labores previas de planificación o estudios previos que se desarrollan durante los tres o cuatro años anteriores al decreto por la administración de la concentración, obligatoriamente consideran los instrumentos de planificación de rango superior.

La diversidad del territorio y la multiplicidad de objetivos han supuesto en algunos países (Alemania, Holanda, Suiza) la diferenciación de distintos planes de reordenación, en función del uso considerado prioritario, de los objetivos políticos de la administración, de las demandas de los propietarios y de las expectativas existentes en el ámbito territorial.

Se suelen distinguir reordenaciones agrícolas, forestales, urbanísticas, industriales y relacionadas con la construcción de grandes obras públicas. En algunos países como Francia, se puede utilizar incluso procedimientos mixtos entre los anteriores.

Base legal

O bien existe una regulación del procedimiento específico para la concentración parcelaria más o menos completo, o la base legal se encuentra en la legislación general agraria y sobre la ordenación del suelo. La concentración parcelaria necesita un procedimiento ejecutivo propio o una «orden de ajuste» del conjunto de medidas necesarias para la reordenación.

En los países que cuentan con una legislación de concentración parcelaria completa, las leyes contienen disposiciones más o menos detalladas acerca de las condiciones de la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria, la fijación de objetivos, el catálogo de medidas, los distintos tipos posibles de procedimientos, el inventario, los principios de la reordenación, la planificación y construcción de redes viarias y de aguas, los principios que habrán de regir a la hora de realizar las compensaciones e indemnizaciones, el reparto de costes entre los propietarios, el plan de concentración y su ejecución, los órganos ejecutivos, las competencias de los participantes en el procedimiento y los recursos legales de los afectados (Meuser, F.J., 1.992).

Es frecuente, en la mayoría de los países considerados, la existencia de disposiciones, que deben ser atendidas durante el procedimiento, repartidas en varias leyes y que se refieren, por regla general, a la protección de la naturaleza y el medio ambiente, al desarrollo rural y al urbanismo, y a los distintos tipos de procedimientos.

En algunos países existe una legislación general básica que marca las líneas principales mientras que, en el plano regional, se pueden dictar leyes de desarrollo o decretos que regulan, en parte de un modo propio o bien en detalle, el procedimiento (Alemania, Austria, Suiza, España, Bélgica). Se constata, casi en todos los países, una tendencia a la descentralización de la administración por la cual los órganos regionales adquieren más competencias y responsabilidades (Meuser, F.J., 1.992).

La relación con otros ámbitos del derecho se da en muy diferente medida en unos países y en otros. Su alcance depende principalmente de en qué medida, junto a la mejora de las condiciones de producción y trabajo agrícolas, deben considerarse los objetivos de interés público y de desarrollo rural.

Existe una estrecha relación con la legislación general sobre ordenación del suelo (arrendamientos, compraventa de fincas,

derecho de tanteo y retracto) y con la legislación sobre expropiación. Paralelamente, la legislación sobre concentración parcelaria está relacionada con la legislación sobre urbanismo y con la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Las reformas en la legislación sobre la concentración parcelaria expresan la intención de algunos países por prestar una mayor atención a estos ámbitos. También son de importancia, la legislación sobre deslindes y normativas de catastros, la legislación sobre valoraciones, carreteras y aguas, las leyes de protección del suelo, el derecho forestal y de montes y la legislación agraria.

La organización de la concentración parcelaria se diferencia según los países principalmente en «quién» es el responsable del procedimiento. O son los propietarios afectados los que forman una corporación legal y pública y eligen, de entre sus miembros, un Consejo como órgano ejecutivo -mientras que las autoridades estatales realizan funciones de vigilancia, inspección y administración-, o los propietarios afectados eligen una Comisión cuyos miembros son propuestos por los servicios estatales que examinan y asesoran los trabajos de la Comisión.

Prácticamente en todos los países el verdadero ejecutor del procedimiento es el técnico de concentración parcelaria, como miembro de la correspondiente corporación o comisión, o como contratado para realizarlo. A él se transfieren, los trabajos técnicos de planificación y ejecución (Meuser, F.J., 1.992).

En todos los países existen Servicios de concentración parcelaria de rango superior que desempeñan una función de inspección, con el fin de tener garantías de que toda concentración parcelaria se realiza según los principios del procedimiento, alcanza el fin perseguido y no entra en conflicto con prescripciones legales y administrativas.

La relación con otras administraciones sectoriales se produce por dos vías:

a.- Existencia de procedimientos formalizados. Esto es, existen prescripciones más

o menos obligatorias de colaboración y acuerdo con otras administraciones de planificación técnica y responsables de decisiones públicas. Es así, especialmente, en los países con una sólida implantación de la política de Ordenación Territorial.

En Alemania por ejemplo, las «cláusulas» que impone la ordenación territorial son: deber de comunicación e información, deber de observación, cláusulas de Ordenación del Territorio que figuran en la legislación sectorial, deber de adaptación, prohibición de planificaciones y medidas contrarias a la Ordenación del Territorio y sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT/Raumordnungsverfahren). Similar consideración puede hacerse de la situación en Suiza u Holanda. En Noruega sólo existe obligación de información (Bachke & Steinsholt, 1988). En Finlandia la colaboración se practica sin disposiciones legales (Vitikainen, A. 1988).

b.- En otros países la colaboración está regulada de tal modo que los órganos de ejecución tienen una composición interdisciplinaria, viéndose así atendidos los intereses de los distintos departamentos técnicos. Por ejemplo, en Francia y en Austria con su concentración de competencias (Dorémus, J., 1.988) y (Hazivar, J. 1.988). Cabe también que varias de las posibilidades mencionadas se apliquen simultáneamente.

No solamente la administración de concentración parcelaria competente o el órgano correspondiente encargado de la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria tiene, la obligación de informar a otras instancias que, a su vez, han de informar, de modo inmediato, acerca de la existencia de planes previstos o ya existentes que afecten a la zona a concentrar. Es importante la integración en la elaboración del procedimiento (en forma de planes y procedimientos previos) en el propio proceso, porque de ese modo se consiguen, en las primeras etapas del proceso de formulación del plan, las condiciones para una cooperación entre las distintas administraciones y para una mejor participación ciudadana.

La administración de concentración parcelaria, o el órgano correspondiente encargado de la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria, se apoya a menudo en otras instituciones, por ejemplo, corporaciones de carácter semioficial como la SAFER en Francia y la Sociedad Nacional del Suelo/Nationale Bodengesellschaft en Bélgica, que tienen derecho de tanteo sobre los terrenos en venta y que ponen sus Fondos de Tierras a disposición de la concentración parcelaria para una ejecución del procedimiento más simple y eficaz. Debido a regulaciones de atribuciones poco precisas y al ordenamiento jerárquico de las instituciones estatales son frecuentes los problemas de competencias, produciéndose disfuncionalidades. Así, en los países con un menor desarrollo del procedimiento faltan casi por completo los contactos en el plano horizontal de la administración (Meuser, F.J., 1.992). Los procesos de decisión tienen lugar, por lo general, en las instancias de mayor o superior nivel del plano vertical. Por el contrario, en los países europeos desarrollados la tendencia a la descentralización del proceso de toma de decisión (por transferencia de las atribuciones a niveles administrativos más bajos, por ejemplo, a los regionales o locales) es acorde a ese reparto de competencias. No obstante la realización de las planificaciones por los niveles administrativos más bajos puede estar condenada al fracaso en función de restricciones presupuestarias.

En general, se considera fundamental una coordinación completa en las primeras etapas entre las distintas planificaciones técnicas. Esto se manifiesta en que actualmente algunos países trabajan en una reformulación de la legislación de concentración parcelaria en la que se pone de manifiesto la tendencia a sustituir el modo de consideración sectorial por uno integral previéndose en ellas regulaciones obligatorias de colaboración y coordinación de planes (Läpple, E.C. 1.988). El dinamismo y adaptación a las cambiantes circunstancias, tanto de la actividad agraria, como de los requerimien-

tos y demandas sobre el espacio rural, han producido adaptaciones de la normativa en la mayoría de los países.

Procedimiento

Si bien una condición básica es que el procedimiento de concentración parcelaria sea beneficioso para los agricultores (o para otros intereses no específicamente agrarios) el interés público cobra cada día mayor importancia.

En la mayoría de los países es obligatoria la existencia, dentro del procedimiento, de una fase de «preparación» (procedimiento previo). Los estudios se inician por iniciativa de la propia administración encargada de la concentración parcelaria, de otros departamentos técnicos, de los interesados, o a instancias de las cámaras agrarias.

La fase de preparación sirve, para fundamentar y coordinar las medidas previstas, tanto en los aspectos jurídicos y financieros como en relación con su aceptación por los ciudadanos afectados. La preparación del procedimiento cobra cada vez más importancia en todos los países si bien las consideraciones previas son de distinta amplitud en cada uno de ellos. Estas abarcan desde simples inventarios de las condiciones de las fincas, pasando por la determinación del órgano ejecutor, hasta análisis y valoraciones completas de las condiciones existentes en las que, ya desde los comienzos, tienen participación los distintos organismos con competencias en planificación y los ciudadanos afectados. Las consideraciones previas concluyen con propuestas acerca de cómo se puede conseguir la mejora de estructuras, conteniendo asimismo una previsión de gastos para la ejecución de las medidas previstas (Meuser, F.J., 1.992).

La ejecución de obras públicas y comunitarias está ligada, en la mayoría de los países, al procedimiento de concentración parcelaria. La superficie necesaria se cubre, a través de una sustracción porcentual de la propiedad de cada participante. Cuando el

municipio no dispone de la correspondiente propiedad se pueden obtener superficies para uso público, en cantidades pequeñas, en proporción al valor de las aportaciones correspondientes.

Para la dotación de suelo en grandes cantidades para la industria (concentración parcelaria industrial) la superficie necesaria se aporta, por lo regular, por los propietarios afectados, siempre que la empresa no haya podido comprar el terreno necesario. Hoy en día y cada vez más, se tiende a cubrir una parte de la superficie necesaria mediante un aprovisionamiento de terreno incluso con anterioridad a la iniciación del procedimiento, para que las cantidades aportadas por los propietarios particulares se reduzcan en lo posible y poder realizar el procedimiento de un modo más fácil y eficiente.

La valoración del suelo se realiza según distintos sistemas de clasificación. Por lo general, se adjudican valores numéricos a determinadas parcelas-modelo como base para la valoración de las fincas restantes. Si bien las líneas de la valoración son distintas según países, todos se orientan por la productividad natural del suelo, permitiendo correcciones, a fin de atender valores extra-agrarios.

Para hallar el valor de cambio de las parcelas se hace un cálculo por comparación con las parcelas-modelo.

Son pocos los países en los que existe una valoración del suelo actualizada y por tanto utilizable directamente en el procedimiento. En la mayoría de los casos sólo existen valoraciones precarias y poco actualizadas, realizadas con fines impositivos. Por ello, los valores comparativos no contemplan las particularidades y deben ser efectuados de nuevo con vistas a la concentración parcelaria. En los países con gran cantidad de bosque y una silvicultura extendida, la valoración del monte es importante. Esta suele ser, por lo general, de un nivel técnico elevado al realizarse con ayuda de la fotogrametría, fotointerpretación, controles estadísticos y salidas al campo de compro-

bación. Por lo general, la valoración se realiza con la participación de los técnicos responsables del procedimiento.

Principios de compensación

La idea fundamental para el nuevo reparto, en la mayoría de los países, es el principio de subrogación. A cada propietario le son adjudicadas las fincas de reemplazo en proporción al terreno aportado previa deducción de las aportaciones necesarias para las obras comunitarias y públicas.

Existen diferencias en cuanto a las deducciones de superficie permitida, a los incrementos y disminuciones permitidos. En la adjudicación de tierras o en la regulación de las compensaciones previstas para ello (si son en tierra, dinero u otros derechos). Las diferencias de valor entre las parcelas de procedencia y las fincas de reemplazo no pueden sobrepasar unos límites determinados. En algunos países es posible una indemnización con tierras de valor inferior, hasta un determinado grado, sin compensaciones, debiendo ser compensadas monetariamente las diferencias de valor que excedan dicho grado.

La distancia media de las fincas de reemplazo respecto de la explotación no debe aumentarse en la medida de lo posible, o sólo en una proporción razonable en relación con las circunstancias de las parcelas aportadas. Las partes correspondientes a deducciones y gastos de los particulares no puede ser, usualmente, superior al incremento del valor alcanzado con las medidas.

Recursos jurídicos

Existe por lo general protección jurídica para los afectados en las distintas fases del procedimiento. Una alegación debe presentarse dentro de un plazo determinado, a fin de evitar su exclusión y puede recorrer distintas instancias administrativas (apelación administrativa) donde se comprueba la

razonabilidad y el ajuste a derecho del acto administrativo impugnado.

Tras agotarse el trámite en las instancias correspondientes pueden presentarse recursos contra los actos administrativos de las administraciones correspondientes (o bien contra la organización encargada de la ejecución de procedimiento de concentración parcelaria) en la jurisdicción contencioso-administrativa. En las disputas que han de resolverse según el derecho civil tienen competencia los juzgados ordinarios. En algunos países la propia administración ejecutora se constituye en jurisdicción dentro de su campo de trabajo (Dinamarca, Noruega) (Wolters, J. 1.996; Steinsholt, H. 1.996), pudiéndose apelar contra sus decisiones en la jurisdicción superior. En Alemania, en los distintos Lands, se ha constituido, dentro de los correspondientes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de instancia superior, un Senado para la concentración parcelaria (Juzgado de Concentración Parcelaria) (Quadflieg, F. 1.988). También en Suiza hay una jurisdicción de la concentración parcelaria propia -de todos modos, sólo establecida provisionalmente- que es competente en la decisión sobre las reclamaciones (Flury, W. 1.988).

El derecho a interposición de recurso existe, por lo regular, contra los actos administrativos dictados en el procedimiento de concentración parcelaria como, por ejemplo, contra la orden y con ello, contra los supuestos y la delimitación del procedimiento, contra la fijación de los resultados de la valoración/clasificación, contra el proyecto de concentración parcelaria, contra la orden de ejecución y contra el plazo de conclusión establecido, así como contra el reparto de costes entre los afectados (Meuser, F. 1992).

Las mayores diferencias radican en la distinta duración de las tramitaciones.

Financiación

La realización de las medidas depende de los medios de financiación existentes. La

protección de la naturaleza y el medio ambiente están notablemente condicionadas por las disponibilidades financieras y a menudo, son dejadas de lado, debido al establecimiento de otras prioridades.

Los costes del procedimiento suelen ser financiados, por lo regular, por el Estado, las Autoridades Regionales y la Unión Europea. Los costes de ejecución corren a cargo de los afectados en la medida en que su capacidad económica lo permita, si bien en la mayor parte de los casos con subvenciones estatales. Los costes de obras comunitarias se financian con antelación por el Estado en forma de créditos, pagándose en parte con medios públicos y en parte por los afectados. Los costes de la ejecución se cubren, en distinta medida, en función del país, con medios públicos y por los afectados (Meuser, E.J., 1.992).

El grado de subvención de los distintos planes técnicos depende de la importancia y del valor que en cada país se den a esas medidas de mejora de estructuras por medio de la concentración parcelaria.

Algunos países fomentan la ampliación de las explotaciones por medio de créditos a bajo interés. La permuta voluntaria se fomenta, por medio de exenciones de tasas administrativas.

Los gastos de construcción y mantenimiento de obras públicas suelen correr a cargo de las corporaciones públicas o de las comunidades afectadas. Esto ocurre, sobre todo, en el caso de carreteras, instalaciones para el ocio y el tiempo libre. Otras obras públicas pasan a ser propiedad de las corporaciones locales o su mantenimiento es asumido por éstas.

En el marco de la concentración parcelaria industrial, la empresa se hace cargo de los costes originados por la adquisición de terreno. La capacidad financiera de los subvencionados se suele tomar como base para el cálculo de la subvención estatal. Algunos países han establecido un fondo con cargo al cual se pagan los costes de las medidas (Meuser, E.J., 1.992).

Tendencias específicas del procedimiento

Por lo general se pretende la constitución de «una bolsa de suelo» para poder ejecutar el procedimiento de forma más operativa y con mejores resultados. Los Fondos de Tierras pueden ser utilizadas, en la ampliación de las parcelas y de las explotaciones agrícolas para formar unidades de explotación económicamente viables. Simultáneamente, puede reducirse la deducción de superficie que se practica en muchos países, sobre todo para obras públicas. La compra de terreno por el Estado es importante donde se prevé disponer de terreno por motivos de protección de la naturaleza o donde sólo está en manos públicas un porcentaje pequeño de la superficie del ámbito de actuación (Meuser, E.J., 1.992).

La importancia cada vez mayor de una preparación de la formulación, completa e integradora, como punto de partida para la toma de decisiones, se aprecia en la mayoría de los países.

También se pretende en la mayoría de los países, una colaboración temprana y más eficiente, en el marco de la preparación del procedimiento, con las administraciones e instituciones implicadas. También, en muchos países, los propietarios son estimulados a la cooperación en las tareas de reordenación. Por medio de la información en las primeras etapas y la colaboración de los ciudadanos se pretende alcanzar una aceptación más amplia y un menor número de alegaciones.

En la planificación y ejecución, es apreciable la tendencia integradora. Así, en la reordenación de terreno rural, al lado del punto de vista económico, se consideran, las perspectivas ecológica, social y cultural. Debido al interés creciente por una utilización múltiple y armónica de la tierra en los ámbitos económico, ecológico y social, la concentración parcelaria cobra importancia como instrumento para el desarrollo rural integral (Läpple, E.C. 1.988).

Debido a que el porcentaje de tierra arrendada en las explotaciones agrícolas es cada vez mayor (consecuencia, de los cambios en las condiciones de la política agraria) la atención a las circunstancias derivadas de los arrendamientos pasa al primer plano de interés. Una ordenación del uso de la tierra que se superponga a la propiedad plantea problemas técnicos y legales de carácter especial. Por ello resulta más fácil la consideración de los arrendamientos permanentes que la de contratos de arrendamiento por períodos breves o de carácter informal (Meuser, E.J., 1.992).

El procesamiento informático de datos cobra mayor importancia para la concentración parcelaria porque resulta aplicable de modo efectivo en los ámbitos del inventario, planificación, cálculo y actualización de Registros Públicos, alcanzando en algunos países un alto grado de desarrollo. También se realizan notables esfuerzos en el desarrollo de Sistemas de Información Geográfica y fotografía aérea, como técnicas de gran eficacia en el desarrollo de los trabajos inherentes al proceso (Läpple, E.C., 1.988).

Algunos países (aquellos países donde existe una fuerte implantación de la ordenación territorial), han adaptado la legislación de la concentración parcelaria a los nuevos planteamientos, mientras otros proyectan la actualización de sus marcos normativos.

Los problemas económicos en el sector primario exigen alternativas. Los agricultores tienen que buscar nuevas posibilidades, nuevos mercados, nuevos productos (métodos de producción agraria sustentables) y procurar una producción de alimentos sanos.

Se deben crear o mantener, las explotaciones de dedicación plena por medio de la ampliación de las pequeñas explotaciones y la mejora de la situación jurídica del arrendatario (por ejemplo, a través de una fijación legal de la duración mínima del arrendamiento). Donde no es posible alcanzar el incremento de los ingresos por medio de una reducción de costes de producción en lugar de por un aumento de producción, la

concentración parcelaria ha de fomentar todas las posibilidades que permitan a los agricultores alcanzar un nivel adecuado de ingresos no sólo mediante la producción de alimentos sino también, como trabajo complementario o extra, con la prestación de servicios en el ámbito de la protección del medio ambiente, naturaleza, cuidado del paisaje y turismo (Läpple, E.C., 1.988).

En el marco del procedimiento de la concentración parcelaria debería asegurarse la realización de un plan de usos de la tierra. El carácter auxiliar de la concentración parcelaria en la agricultura debe manifestarse donde el agricultor debe asumir trabajos de protección paisajística para mantener el paisaje cultivado existente (Meuser, E.J., 1.992).

Los efectos negativos de la agricultura moderna en el medio ambiente son más graves cuando grandes superficies cultivadas son retiradas de la producción y las que quedan son explotadas de modo más intensivo. Este desarrollo exige medidas paliativas como, por ejemplo, gravar con tasas el uso de abonos artificiales, herbicidas y pesticidas para reducir cuantitativamente su uso o fomentando cambios en el destino agrario dentro del marco de la concentración parcelaria y en relación con una agricultura más orientada hacia el medio ambiente y la naturaleza (agricultura ecológica) (Meuser, E.J., 1.992). Para una explotación económica duradera hay que atender en igual medida a las cuestiones relativas a la protección del suelo en relación con el peligro de erosión, la fertilidad y la economía del agua. Para ello, en los países con superproducción, sólo en casos excepcionales deben ser tenidas en consideración medidas de mejora del suelo encaminadas al aumento de la producción: saneamiento de marismas o terrenos pantanosos.

La concentración parcelaria debe ganar importancia de cara a la ordenación de las superficies que caen dentro de la retirada de tierras de la producción y que deben ser reconducidas a un aprovechamiento planificado, como, por ejemplo, repoblaciones

forestales o reducción de la intensidad del uso.

Los países de la antigua Europa del Este, tienen en la concentración parcelaria un instrumento de ayuda en el diseño y construcción de sus estructuras agrarias. La devolución a sus antiguos propietarios de las tierras en su momento propiedad del estado, presuponen una intensa utilización de la concentración.

El significado de la ordenación del suelo para la explotación forestal, que sobre todo en los países escandinavos desempeña un papel importante, crece en los restantes países. En la mayoría de ellos, las superficies arboladas habían sido, excluidas de los procedimientos de concentración parcelaria, de tal manera que en muchos lugares las parcelas se hallan excesivamente fragmentadas o bien bajo formas de aprovechamiento comunitarias. Las repoblaciones en el marco de la retirada de tierras de cultivo aumentan la necesidad de concentraciones forestales (Meuser, E.J., 1.992). La explotación comunitaria con un reparto proporcional de los ingresos, sobre una base contractual, se puede contemplar como una alternativa a la concentración parcelaria (Meuser, E.J., 1.992).

La concentración parcelaria es considerada como un medio apropiado para la resolución de los conflictos de intereses de cara a formar en el futuro un marco para una producción agrícola más ecológica y respetuosa con el medio posibilitando una coordinación de los intereses de la agricultura con los intereses públicos en los ámbitos ecológico, sociocultural y de cuidado y mantenimiento del paisaje (Läpple, E.C., 1.988).

La compra de terreno para la protección de la naturaleza y cuidado del paisaje debe constituir uno de los puntos esenciales de la actividad de concentración parcelaria y se ve favorecida, dentro de la Comunidad Europea, por la reducción de superficies dedicadas a la producción agrícola por razones de políticas de mercado y ecológicas. Las superficies liberadas pueden ser ordenadas

para dichos fines con la ayuda de la concentración parcelaria (Läpple, E.C., 1.988).

En muchas zonas se aspira a la ejecución de un segundo procedimiento para reordenar determinadas zonas desde un punto de vista más completo (realización paulatina de medidas de protección de la naturaleza y el medio ambiente, ajuste al concepto de ordenación del suelo de la zona correspondiente).

Fomento del desarrollo rural: la presión, en ascenso constante, de la sociedad sobre el espacio rural tendrá mayores efectos sobre los usos de la tierra. La movilidad y unos ingresos más elevados conducirán al aumento de esa presión y exigirán un incremento de las medidas de ordenación del suelo. La concentración parcelaria tiene en cuenta estas exigencias con el planteamiento y la realización de planes de protección paisajística así como con la atención a los requerimientos del ocio y el turismo. Un punto esencial de carácter especial es la rehabilitación de pueblos y la protección de valores históricos, arqueológicos, ecológicos, de diseños paisajísticos y puesta en valor de aspectos socioculturales. En el marco del procedimiento se persigue una mayor disposición de terreno para fines urbanísticos (Meuser, E.J., 1.992).

La concentración parcelaria industrial se ha acreditado como un instrumento de ordenación adecuado para la realización de obras de infraestructuras (proyectos de construcción de carreteras y obras hidráulicas) en las que resulta imprescindible disponer de grandes cantidades de terreno.

Las comarcas periféricas están amenazadas con el despoblamiento si no se pueden mantener o crear, al lado de la agricultura o silvicultura, un mínimo de puestos de trabajo y de instalaciones de servicios además de los del sector agrario. Las condiciones estructurales de los espacios rurales deben juzgarse en el futuro atendiendo a la acción recíproca entre funciones agrarias y no agrarias. La concentración parcelaria es el instrumento de ordenación adecuado para su coordinación y armonización (Meuser, E.J., 1.992).

Conclusiones del estudio de la concentración parcelaria en Europa

La concentración parcelaria, en sus diversas acepciones, es uno de los más importantes instrumentos de ordenación territorial del espacio rural, constituyendo una herramienta vigente y utilizada en los países analizados.

Las modificaciones en cuanto a las demandas sobre el espacio rural y las nuevas condiciones de la política agrícola comunitaria, se han traducido en modificaciones del proceso de concentración parcelaria. Ello ha supuesto la revisión de la normativa que regula el proceso de concentración parcelaria, actualizando la misma, con distinta incidencia en los distintos países.

La normativa, incorpora nuevos objetivos al proceso. Fundamentalmente criterios ambientales, paisajísticos y de conservación. Esto se logra, por distintas vías: a través de una política de ordenación territorial consolidada, lo que obliga a tomar en consideración distintas políticas sectoriales (ambiental, de conservación de espacios naturales, lucha contra la erosión, dotación de espacios para recreo y esparcimiento de la población, infraestructuras), o a través de la preceptiva evaluación previa de los previsibles efectos ambientales de las actuaciones propuestas. En la mayoría de los países, se incorporan al proceso de formulación y planificación, técnicos de otras administraciones sectoriales.

La actuación de concentración parcelaria, es competencia de las administraciones regionales agrarias. En algunos países o regiones, ha pasado de ser competencia de la administración agraria, a las administraciones con competencia en «Planificación del Territorio» o de «Ordenación Territorial».

La diversidad de objetivos y de ámbitos territoriales en cuanto a problemática, potencialidades y usos del suelo predomi-

nantes y potenciales se traduce en la existencia de distintos procedimientos en función de las distintas condiciones de partida y de modelo territorial objetivo a alcanzar.

Existe una planificación previa, en la que se determinan y evalúan efectos económicos, sociales, ambientales y paisajísticos para la totalidad del ámbito territorial por la administración competente, estableciéndose criterios de prioridad entre las zonas susceptibles de actuación y limitándose las actuaciones a las zonas incluidas en esa «planificación previa».

Es notable la relación y prescriptiva coordinación con otras políticas sectoriales, fundamentalmente la urbanística. Esto se implementa a través de cláusulas específicas en la legislación urbanística (caso alemán), o a través de figuras urbanísticas que incorporan los contenidos de los planes de concentración en los usos del suelo permitidos (caso francés).

En la mayoría de los países, los propietarios participan en la financiación de la actuación. En los países con administración descentralizada, corresponde a la administración regional o municipal la competencia y financiación de la actuación, en la cual interviene asimismo la Unión Europea.

La disponibilidad de datos en la administración para la realización de estudios previos fiables, sin necesidad de proceder a la investigación de la propiedad y valoración de las parcelas, es posible gracias a la existencia de un catastro rústico actualizado y fiable (Alemania, Holanda).

Se contempla en algunos casos la posibilidad de expropiación de tierras.

La práctica de la concentración, aún siendo aplicada mayoritariamente en relación con las actividades agrarias, también lo es con fines no exclusivamente agrarios; como instrumento para conciliar intereses públicos frente a privados (construcción de grandes obras públicas, establecimiento de zonas a conservar de interés para la colectividad, actuaciones de rehabilitación y adecuación de núcleos rurales etc...)

La participación de los propietarios en el proceso de reordenación es notable. Menor en el caso de los arrendatarios (variable según los distintos países). ■

Bibliografía

BACHKE, A; STEINSHOLT, H. 1988: *Land consolidation in nordway. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

CRECENTE, R. 1998: La concentración parcelaria en Galicia: Validación como instrumento de planificación rural. Tesis doctoral.

DOREMÚS, J. 1988: *Le remembrement rural en france. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

FLURY, W. 1988. *Les remembrements en Suisse. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

HAZIVAR, J. 1988. *Flurbereinigung in Österreich. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

LÁPPLE, E. C. 1988. *Berichte Über Flurbereinigung. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

LÓPEZ IGLESIAS, E. 1996. Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia. MAPA. Madrid.

MEASUR, F. J. 1992. *Europäische fachtagung glurbereinigung 1988 –Analyse der Ergebnisse–. Lehrstuhl für bodenordnung und landentwicklung technische universität München. München.*

ÖSTERBERG, T. & PETTERSSON, L. 1988. *Land consolidation experts meeting in sweden. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

QUADFLIEG, F. 1988. *Flurbereinigung in der Bundesrepublik deutschland. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

STEINSHOLT, H. 1996. *Land consolidation in norway.* (Comunicación personal).

VITIKAINEN, A. 1988. *Die Flurneuordnungstätigkeit in Finland. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

WOLTERS, J. 1988. *Land consolidation in denmark. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

WOLTERS, J. 1996. *The danish agricultural holdings Act. Aabenraa.* (Comunicación personal).

Eficacia, eficiencia y gestión de lo intangible: el capital intelectual en las organizaciones y la Administración Pública

Jordi Guimet Pereña
Gerencia Regional de Cataluña

La Bolsa de Valores: ¿un mercado de expectativas?

La bolsa de valores, mercado perfecto como punto de encuentro constante de la oferta y la demanda, permite conocer al minuto el valor de las acciones de las compañías que en ella cotizan. Todos somos conscientes de que hace ya algún tiempo grandes expertos y responsables de la economía mundial (léase presidente del Banco Federal de EUA, por ejemplo) alertaban sobre una sobrevaloración de las bolsas, especialmente la norteamericana. Y esto sucedía hace unos tres años. ¿Qué ha pasado desde entonces? La cotización en bolsa de las compañías no ha parado de subir y a pesar de la actual crisis en los mercados asiáticos y sudamericanos, las acciones de la Bolsa americana continúan subiendo y, por ahora, las europeas resisten.

¿Por qué en muchísimos casos, las acciones traficadas en las Bolsas, representan un valor de las compañías que es dos, tres o veinte veces su valor contable? ¿Y por qué en unos casos es solo dos o tres veces y en otros casos puede ser veinte o treinta?

Este no es un fenómeno nuevo ni novedoso, excepto que cada vez es mayor el número de las empresas cuya cotización representa un inmenso diferencial respecto a su valor contable, especialmente en las compañías relacionadas con las tecnologías de la información, biotecnologías y similares. Son habituales las noticias de operaciones de compraventa o fusión de empresas, muchas de ellas de reciente constitución (4-5 años), con unos activos físicos que no tienen ninguna relación con el valor utilizado en dichas operaciones. Hablamos de varios miles de millones de pesetas y de empresas constituidas por unas docenas de personas, creadas hace muy pocos años, ubicadas en oficinas de pocos metros cuadrados y con unos activos que se limitan al equipamiento informático o a un laboratorio de investigación. ¿Qué están ofreciendo estas empresas a los accionistas o, en su caso, a los compradores de las mismas, para que su valor real en el mercado sea el que se deduce de su precio, que no de su contabilidad?: EXPECTATIVAS.

El mercado está valorando pues determinadas empresas, no sólo por sus paráme-

tros actuales de rentabilidad económico-financiera, volumen de ventas, y otros clásicos, sino que concede un plus por las expectativas de futuro que se intuye (o se analiza previamente) están generando las mismas, es decir, la posibilidad o certeza de que en el futuro continuará la buena marcha y la rentabilidad de las actividades de dichas compañías. Y esto ocurre con carácter tremendamente intenso en las empresas relacionadas con la Información y el Conocimiento (1).

Todo esto, y muchos otros indicadores, conforman un paisaje diferente al que estábamos acostumbrados a percibir. Se habla ya de NUEVA ECONOMÍA, en la cual otras leyes aun por descubrir son las que rigen en dicho nuevo espacio. Y en el cual aparecen, como elemento necesario para comprender el fenómeno, los denominados **ACTIVOS INTANGIBLES**. Y éstos, aunque de diversa índole, arrancan todos del **CONOCIMIENTO** del que son poseedoras dichas compañías y que les confiere esta expectativa de futuro que YA cotiza en bolsa.

El valor de lo intangible y la creación de valor en las organizaciones

El anterior preámbulo ha sido una introducción al tema que queremos exponer, utilizando un contexto ampliamente conocido, gracias al cual podemos admitir la relevancia de determinados hechos que todos hemos podido apreciar y que resumimos en:

- La existencia y creciente importancia de unos **ACTIVOS INTANGIBLES**.
- La **VALORACIÓN** de dichos Activos por parte del mercado, superando en mucho el valor de los activos físicos.

(1) A finales de 1998, el valor bursátil de las empresas americanas equivalía al 500% (5 veces) su valor contable.

- La aparición de un nuevo contexto o paradigma en el cual lo anterior tiene lugar, la **Economía del CONOCIMIENTO**.

Una organización (empresa productiva, de servicios, Administración Pública...) es un sistema de creación de valor económico. En el contexto actual ello solo es posible con la utilización intensiva del Conocimiento. Sin entrar en detalles sobre este particular, ya tratado por muy diversos autores desde hace bastantes años, mencionamos, a título de ejemplo, que en la producción de un grano de maíz, o en la producción de petróleo, un 75% y un 50%, respectivamente, es Valor aportado por el Conocimiento. Otros ejemplos abundarían mucho más sustantivamente en la descripción de esta utilización intensiva del conocimiento, como recurso para obtener valor económico por parte de las empresas: Microsoft, Viagra, Netscape... son nombres conocidos de empresas y productos fundamentados casi exclusivamente en el Conocimiento, factor clave, como hemos afirmado, para el crecimiento y prosperidad de las organizaciones (y por supuesto, de los países).

Una importante diferencia en este contexto de «economía del conocimiento» respecto a la economía productiva tradicional, es que el proceso de creación de valor está separado de la producción y tiene lugar antes de que los productos lleguen al mercado. Así, mientras en la economía productiva o industrial, la constante actividad de los empleados era la base de la producción, la cual era vendida tan pronto acababa de ser producida, en la economía del conocimiento el trabajo de los empleados tiende a estar separado y diferenciado de lo que es estrictamente la producción. Algunos autores adjetivan a la economía industrial como «unidimensional» y como «bidimensional» a la segunda, queriendo expresar la no linealidad entre la actividad y la producción en un momento concreto. Así, la visión bidimensional distingue entre dos procesos: el de creación del producto y el de su distribución en el mercado, los cuales no están directamente conectados como lo estaban

en los procesos clásicos de la economía de la producción industrial (2).

Así se viene en aceptar dos tipos de producción:

- *Productos industriales*: la creación de valor se realiza en el momento de su materialización como resultado del trabajo actual.

- *Productos de conocimiento*: la creación de valor se realiza antes de que los productos alcancen el mercado y como resultado de un trabajo anterior.

Ello merece un nuevo enfoque en la medición y valoración de la actividad económica. Los métodos tradicionales están orientados a medir la creación de valor actual o corriente, pero no son aptos para medir y evaluar la actividad creadora de valor futuro, expresada en un término de nuevo cuño como CAPITAL INTELECTUAL, considerado como un Activo Intangible.

Y son precisamente estos intangibles los que, como en la introducción hemos querido dejar patente con el ejemplo de la cotización de las acciones, confieren un valor a las empresas muy por encima del deducido de la visión meramente contable.

El Capital Intelectual en las organizaciones

Reutilizando los elementos apuntados en el apartado anterior, a modo de síntesis, pueden concretarse las dos dimensiones integradoras de la creación de valor en las organizaciones:

- El *Capital Intelectual*, resultado de un trabajo previo.

- El *comportamiento actual* (producción).

La actividad actual (productos, servicios) deriva de un trabajo previo y el trabajo o actividad actual contribuye a crear un

valor potencial para el futuro, aun no materializado.

¿Qué es el Capital Intelectual?

Es el Valor del Conocimiento que la organización en su conjunto dispone en los distintos ámbitos de su actividad.

¿Porqué es importante conocerlo?

Refleja mejor el crecimiento y evolución de las empresas

Permite controlar y cuantificar activos intangibles y con ello, poderlos gestionar

Proporciona información útil para la toma de decisiones de futuro

¿Qué integra el Capital Intelectual?

El Capital Humano.

El Capital Estructural.

El primero se apoya en las personas empleadas en la organización, con su preparación técnica y tecnológica, motivación, participación, etc

El segundo lo conforman tanto aspectos más o menos materiales, tales como patentes, royalties, actividad I+D, etc., como aspectos inmateriales, como pueden ser la cartera de clientes, el conocimiento del mercado, el prestigio de marca, las relaciones con suministradores, etc.

Este Capital es la garantía de la futura creación de valor. Si no se captura y gestiona como activo de la organización se está destruyendo el valor del accionista (empresas) o del ciudadano (Administración Pública).

Pueden considerarse dos formas o tipos de Capital Intelectual, en un símil de lo que se contempla en la contabilidad financiera: El Capital Stock y el Flujo de Capital. El Stock viene a ser el material intelectual formalizado y capturado para la creación de riqueza, produciendo unos activos más valorados en el tiempo actual. El Flujo es aquel que está siendo diseminado y absorbido por y a través de la Organización. Ambos pueden precisar de una cultura de soporte y una cierta

(2) Se cuenta de Microsoft que contrata "sabios" sin asignarles ninguna función predeterminada, simplemente deben investigar y desarrollar sus ideas. En su momento, solas o formando parte de otra gama de productos, el resultado de las mismas será comercializado.

estructura que permita extenderlos y mantenerlos en el seno de la organización.

Midiendo el Capital Intelectual. Medir para gestionar

Aun cuando los planteamientos anteriores puedan ser comprendidos y asumidos, poca utilidad reportarían si no pudieran ser convertidos en instrumentos de gestión para incrementar la eficacia y eficiencia (la rentabilidad) de las organizaciones. *Y no se puede gestionar aquello que no se puede medir*, frase cierta, aunque con matizaciones, cuya validez se incrementa conforme el órgano gestor se encuentra más alejado de los puntos de observación de la realidad que quiere medir.

Por esta razón, y siendo que los métodos contables tradicionales, como ya hemos apuntado, no aportan soluciones más que para medir la creación de valor actual o corriente desde una perspectiva económica-financiera (métodos ROI, SVA, EVA...), habrá que habilitar nuevos instrumentos que permitan a las organizaciones conocer, medir, evaluar y gestionar el Capital Intelectual.

Ello es el objeto de una naciente, y joven aun, Disciplina, que arranca con fuerza a principios de los 90, y cuyo interés va extendiéndose, como lo corrobora una incipiente bibliografía, seminarios y congresos alrededor del tema. Cabe suponer que, tal como ocurrió con el proceso de la Calidad/TQM, el tiempo irá dando forma y estructurando un conjunto de métodos que darán cuerpo a dicha Disciplina. Hoy por hoy, y aun cuando la articulación de la misma está en fase de conformación, existen ya experiencias y propuestas concretas que permiten una aproximación a su aplicación concreta en las organizaciones.

De entre las experiencias publicitadas por diversas empresas y consultoras sobre la aplicación de métodos de medición de estos activos intangibles, pueden deslindarse dos tipos de instrumentos de medición, aunque complementarios. Un conjunto de métodos

se orienta a la medición ex-post de los resultados económicos y su combinación y relación con los elementos de capital intelectual. Otro conjunto de métodos son aplicados para la elaboración de indicadores internos, apropiados para el control y seguimiento más directo y continuo de los elementos que configuran dicho capital intelectual.

Entre los del primer grupo, que aportan una más clara, concreta y numérica explicación de los intangibles, figuran:

El método de Capitalización de Mercado (MCM), el más simple y comprensible, pero sólo aplicable a empresas que cotizan en Bolsa. Se calcula el Capital Intelectual por sustracción, a la capitalización bursátil, de los activos físicos y capital financiero:

$C.I. = \text{Valor acciones en bolsa} - (\text{Capital financiero} + \text{capital físico})$

Sería pues el excedente o diferencial entre el valor contable y el valor que el mercado le confiere en bolsa, tal como se ha expuesto. Su sencillez, no obstante, impide aportar elementos detallados sobre la constitución de este Capital Intelectual y, por ende, ser útil para una gestión del mismo. En cambio es explícito, cuantificable, y puede representar una primera aproximación a la situación de la empresa en este ámbito analizado.

Otro método es el denominado ROA (tasa de retorno sobre los activos), más complejo que el anterior pero aplicable a cualquier empresa aunque no coticen sus acciones en el mercado. En él se comparan dos elementos representativos de la situación de la empresa con los valores de dichos elementos en el sector en el que la empresa ejerce sus actividades, acostumbrándose a utilizar la media de los últimos 3 a 5 años en la cuantificación de dichos elementos, que son los beneficios anuales y los activos tangibles. El cociente de dichos valores medios correspondiente a la empresa analizada se compara con el mismo índice relativo al conjunto del Sector. El diferencial entre ambos índices (de la empresa y del Sector), en porcentaje, se aplica al valor de los activos de la empresa. El resultado es una

sobre/minus valoración de los mismos, equivalente al C.I. que la empresa mantiene (Y que puede resultar negativo, dado que se utiliza como valor de referencia relativo el C.I. medio del Sector).

Un tercer método, más reciente y seguramente más ajustado a las necesidades de medición, evaluación y gestión del C.I. es el del Valor Añadido por el Capital Intelectual, que utiliza como referencia un elemento económico clásico, y conocido, cual es el del Valor Añadido. Entendiendo este como la diferencia entre los ingresos y los costes (exceptuando los de personal, que no son considerados costes). Dado que para su obtención se utilizan tanto recursos financieros / capital físico como recursos humanos (capital humano), el método calcula un índice de eficacia del C.I. como sumatorio de otros dos índices (cocientes), a saber, el V.A. por unidad de Capital físico (VA/CF) y el V.A. por unidad invertida en Capital humano (VA/CH) (3).

$$\text{VACI} = \text{VA/CF} + \text{VA/CH}$$

Tiene la virtud de combinar una indicación del comportamiento actual de la empresa (VA/CF) con una indicación del comportamiento futuro a través de una medida de su capital intelectual (VA/CH). Cuanto mayor sea su valor, mejor situación alcanza la empresa. Además es posible calcularlo a lo largo de periodos diferentes (semanales, mensual, anuales) así como deducirlo para diferentes departamentos de la misma organización, pudiendo aportar elementos de control y seguimiento de la eficacia de la actividad de los mismos e información para la toma de decisiones.

Se utiliza a continuación este método para presentar ejemplos de aplicación de medición del C.I., que ilustrarán, en base a supuestos reales, las posibilidades que aporta el conocimiento y medición de dicho Capital.

(3) Método propuesto por el "grupo austriaco para la medida del C.I." liderado por Ante Pulic.

Caso 1

Análisis de una compañía en los tres últimos años

	CF	VA	CH	VA/CF	VA/CH	VACI
1996	1700	80	300	4.70	26.6	30.76
1997	1500	120	330	8.00	36.3	44.3
1998	1300	115	310	8.84	35.9	44.74

Las conclusiones que podrían derivarse de la lectura de estos datos serían que la empresa mantiene un creciente ritmo de rentabilidad financiera, con un salto espectacular en el año 1997, manteniendo un ligero incremento en dicha rentabilidad en 1998. El VACI, como indicador global, también manifiesta un buen comportamiento, notable en 1997 y ligeramente incremental en 1998. No obstante, la circunstancia de que el valor añadido por el capital humano ha descendido ligeramente pondría en alerta a los gestores de la empresa, al tiempo que aporta un indicador complementario de gran utilidad sobre el funcionamiento de la empresa, que no sería percibido con la mera contemplación de la rentabilidad financiera.

Caso 2

Análisis comparativo de dos empresas (mismo periodo)

	CF	VA	CH	VA/CF	VA/CH	VACI
Empresa A	2000	300	250	12.5	120	132.5
Empresa B	2000	300	180	12.5	166	178.5

En este caso se trata de dos empresas, del mismo sector, con idéntico capital e idénticos resultados económicos, y por tanto con la misma rentabilidad financiera sobre el capital. No obstante se puede apreciar que la eficacia del capital humano es superior en la empresa B, en la medida de

que por cada peseta empleada – invertida en dicho recurso se obtiene mejor resultado que en la empresa A. (166 contra 120). El diferente valor de VACI incorpora dicho diferencial, y nos indica un mejor posicionamiento de la empresa B respecto de la A, aún manteniendo nula diferencia en la rentabilidad de ambas.

La aplicación del mismo procedimiento, de combinación y análisis de los ratios antes expuestos, por otra parte accesibles como información que las empresas conocen y dan a conocer en sus memorias de resultados, a diferentes departamentos, oficinas, delegaciones o unidades de negocio, dentro de una misma organización, aportará elementos de medida y control de la eficiencia (relativa) de los mismos dentro de la organización, pudiendo ser la base para la gestión que la dirección de la empresa decida aplicar a las mismas, a fin de incrementar el global Capital Intelectual de la organización.

Otro conjunto de métodos se orienta a la elaboración de índices «internos», más complejos y difíciles de cuantificar en valores absolutos, pero útiles en cuanto expresan, a lo largo de un periodo de tiempo, una evolución de los parámetros medidos. Cada organización debe generar sus propios indicadores, aunque puede tomar como referencia inicial aquellos que son utilizados en empresas de su mismo sector de actividad.

Dichos indicadores o índices intentan evaluar diferentes aspectos de la actividad y situación de los recursos de la organización, acostumbrándose a seleccionar varios de ellos para cada ámbito de la organización: clientes, recursos humanos, tecnología, procesos.

Ejemplos pueden ser:

- En RRHH: índice de motivación, índice de capacidad
- En Clientes: N° de contratos por empleado, coste de marketing por cliente
- En tecnología: PC's por empleado
- En procesos: Costes administrativos por empleado, inversión en I+D / coste administrativo por ventas

Concluimos, pues, con la afirmación de que es posible «MEDIR» el C.I., abriendo con ello la oportunidad de evaluar, controlar y gestionar dicho recurso.

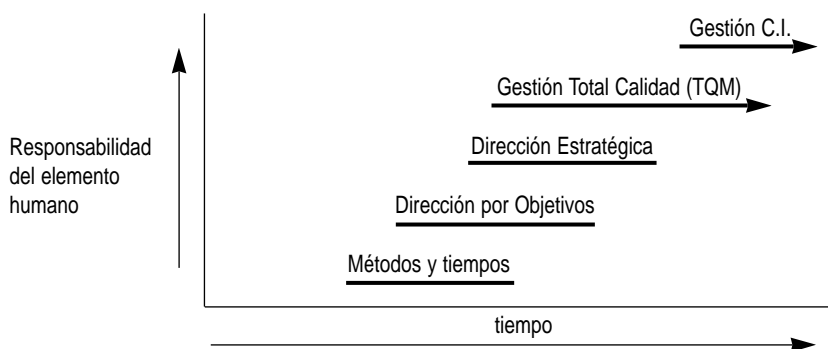
La gestión del Capital Intelectual

Afirmada la importancia del Capital Intelectual en las organizaciones (en orden a los resultados, eficiencia y eficacia de las mismas), probada la capacidad de medir dicho concepto mediante indicadores y concluida la conveniencia de convertir el mismo en método de gestión, en este último apartado establecemos algunos apuntes sobre dicho Modelo de Gestión.

Analicemos previamente los modelos de gestión que han sido aplicados en los últimos años, resaltando la lógica evolutiva de los mismos, que conduce hasta el modelo propuesto. (Ver Gráfico 1).

Como puede observarse, los modelos (y métodos) de gestión han ido evolucionando con el tiempo, dando progresivo protagonismo a la componente humana y al entorno. Un salto importante ha sido el modelo TQM, donde no se pretende de forma directa e inmediata unos objetivos, sino la mejora de los procesos y la calidad en la producción, como causa directa y natural de una futura mejora de los resultados. Por otra parte, hay que resaltar que cada nuevo modelo no ha pretendido sustituir al anterior, sino subsumirlo como instrumento. Es decir, la Dirección Estratégica no pretende eliminar la consecución, gestión y control de los objetivos, sino garantizar dicha consecución a través de una mayor implicación y asunción de responsabilidades por los empleados. Al igual que los métodos TQM no pretenden olvidarse de unos objetivos cuya consecución es base para la supervivencia de la empresa, sino poner énfasis en las normas, procesos y procedimientos para, también, garantizar el cumplimiento de unos objetivos de la empresa, en base a la responsabi-

Gráfico 1
Modelos de gestión



Modelo	Características	Orientado a:
<i>Métodos y tiempos</i>	Ninguna participación intelectual(mecanicista)	Producción
<i>Direc. por objetivos</i>	Responsabiidad asignada por la Dirección a cada Departamento	Resultados
<i>Direc. Estratégica</i>	Participación de los empleados en la Asignación de objetivos	Resultados
<i>Gestión Calidad</i>	Participación contante de los empleados en la mejora y definición objetivos	Procesos
<i>Capital Intelectual</i>	Responsabilidad espontánea de todos y cada uno de los miembros de la organización	Capacidades

lización de todos los miembros de la organización.

Es interesante citar aquí un artículo de Vicente Perez Menayo y Jesús Bartolomé Llorente, (4) en el cual se aporta una reflexión sobre los modelos de gestión por objetivos y el modelo TQM, señalando la evolución entre uno y otro modelo, que implica pasar del concepto de indicadores de resultados al concepto de indicadores de proceso, afirmando que el proceso de mejora continua debe dirigirse no a los resultados sino a los recursos y procesos. Apareciendo en este contexto el nuevo concepto de liderazgo.

(4) *La gestión de la calidad total y su aplicación a la Administración Pública*. Lecturas de Gerencia desde la Administración Financiera. Instituto de Estudios Fiscales (1996). Páginas 295 a 353.

Esta línea de evolución es la que hemos querido resaltar en el gráfico 1 y continua dicha evolución en la nueva conceptualización del capital intelectual. Así, éste se considera como *motor y origen* que impulsa la marcha de las organizaciones. Su gestión asume, porque de ella se derivan los anteriores modelos, pues es la energía de la organización la que de forma natural o espontánea conduce a procesos y procedimientos de calidad y a la obtención de los resultados (objetivos).

Administrar, impulsar, facilitar la creación de Capital Intelectual es potenciar el origen, la fuente de energía que añade valor en las organizaciones. El hecho de que en un periodo de tiempo dado, una gestión sobre objetivos aporte resultados incrementales sobre la producción, a veces espectaculares, de una organización, no debe llevar

a imputarle una eficacia, como modelo de gestión que creemos no tiene. En muchos casos los incrementos «productivos» se han conseguido rentabilizando a corto plazo el Capital Intelectual disponible o acumulado, con lo cual, a medio plazo, resultará ineficaz. Incluso un excesivo enfoque sobre los resultados, como señalaban los autores antes citados, en referencia al TQM, puede dificultar la gestación del Capital Intelectual necesario para la organización. El incorporar la gestión sobre objetivos en el marco de la gestión del Capital Intelectual aportará el equilibrio necesario en la organización para garantizar la sostenibilidad de los resultados a medio y largo plazo.

Para gestionar el Capital Intelectual es preciso reforzar aquellos elementos de Potencial Humano y de Capital Estructural que, en principio, sean medibles, evaluables y monitorizables en el tiempo, en base a indicadores. Entre ellos, consideramos como los más relevantes:

- El conocimiento de la propia organización por parte de todos los integrantes de la misma (qué hace, quien lo hace, para qué, objetivos, etc.). Para ello hay que habilitar los mecanismos necesarios para que dicha información fluya, venciendo las inercias y propensión a la estanciedad entre los departamentos de una misma organización. Es la base para la participación.

- Utilización inteligente y masiva de los recursos tecnológicos (TI), tanto para la actividad interna como para sustentar la eficacia en las relaciones con terceros.

- Estructurar, potenciar las relaciones con terceros (ciudadanos, suministradores, colaboradores, etc.), transfiriendo, cuando sea preciso, la parte de Conocimiento de la organización del que puedan aprovecharse dichos terceros.

- Formación, entendida como una actividad dentro de un Sistema, en la que los cursos son sólo un elemento más del espectro formativo.

- Conceptualizar y formalizar el esquema del trabajo en red, no sólo en su aspecto tecnológico, sino en el técnico y operativo.

El progresivo establecimiento de métodos concretos, elaboración de índices, las experiencias que en este ámbito van documentándose y la aportación futura de las instituciones (académicas, gubernativas y privadas) implicadas en este tema, irán dando cuerpo y validez operativa al modelo de gestión del Capital Intelectual, garante del futuro valor de las organizaciones y explicación de su nivel de eficacia y eficiencia actual.

¿Y en la Administración Pública?

Hemos utilizado el término *organización* de forma mucho más frecuente que el de empresa, por cuanto lo referido hasta el presente puede ser perfectamente aplicable a las organizaciones de la Administración Pública.

Tradicionalmente la Administración Pública recibe el impacto de los modelos de gestión empresarial, e intenta aplicarlos en su seno, con un decalaje de varios años. Así ha ocurrido con el modelo de gestión por objetivos, la planificación estratégica y la gestión de la Calidad, por citar los más recientes. El entorno social en que se mueve le obliga a vencer inercias y buscar una proximidad con el sector privado en lo que a la gestión se refiere. No va a ser, por tanto, ajena a nuevos planteamientos que vayan apareciendo en los modelos de gestión de las organizaciones. La clave está en el *tempus* que pueda imprimir en la aceptación e incorporación de estos nuevos modelos.

En el tema que nos ocupa, la Gestión del Capital Intelectual, formulamos la afirmación de que este modelo de gestión de la organización puede ser asimilado, incluso desarrollado con más celeridad por la Administración Pública que el sector privado, rompiendo el esquema clásico de apuntarse a la cola del tren, por -al menos-, las siguientes razones:

- 1.- La Administración gestiona, fundamentalmente, Información y Conocimiento.

Y las organizaciones orientadas a prestar o ejecutar servicios, tanto en el sector privado como en el público, son las que se posicionan en primera línea en lo referente a la gestión de su Capital Intelectual.

2.- En la Administración no existe el elemento capital financiero, su comportamiento no se referencia a una rentabilidad financiera. Por tanto sus resultados no pueden medirse utilizando este elemento, que facilita en el sector privado una importante referencia sobre los anteriores. (Lo mismo ocurre con el modelo TQM, que en el sector privado puede tener un referente sobre la efectividad de las acciones implantadas en la organización, basado en el análisis de sus resultados económicos, aspecto no aplicable a la Administración).

En cambio, la Administración está habituada a utilizar indicadores de «producción» per cápita (funcionario), que en mayor o menor medida pretenden establecer una lectura de la efectividad/eficiencia del capital humano de sus organizaciones. El SIECE, del Ministerio de Economía y Hacienda, es un buen ejemplo de ello, al igual que el Plan de Objetivos de la Dirección General del Catastro.

3.- La Administración se encuentra en un proceso de adaptación al entorno, incorporando métodos de gestión más eficaces y más atentos al servicio al ciudadano. Numerosos ejemplos en la Administración Local dan fé de ello y en lo referente a la Administración Central, la voluntad política para abordar dicha transformación queda materializada en el Acuerdo del Consejo de Ministros (de 17 Julio de 1998) para la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de Unidades Administrativas de la Administración del Estado.

Podemos concluir, pues, que el paradigma de la Gestión del Capital Intelectual es un modelo perfectamente proyectable al ámbito de la Administración Pública, y por supuesto, no sólo como filosofía de actuación sino como método de gestión. Lo cual lleva a plantear, en el ámbito de estas organizaciones, cómo medir el Capital Intelectual.

Del hecho de que con meros indicadores de «producción per cápita» se desprendan diferencias, a veces notables, entre el comportamiento/resultados de los distintos departamentos, en una misma organización administrativa, se deduce la existencia de diversas intensidades de Capital Intelectual (tanto humano como estructural) en las mismas. Analizando este hecho, pueden deducirse indicadores, tanto internos como de resultados, con capacidad para expresar dichas diferencias, como punto de arranque para conocer la situación y permitir la toma de decisiones, orientada a administrar el Capital Intelectual, e incrementarlo en aquellas situaciones donde los resultados de eficacia/eficiencia, en relación con un nivel medio o deseado, no resulten los adecuados.

Así, se ha efectuado en los estudios realizados hasta la fecha en el sector privado, tal como han apuntado los ejemplos expuestos anteriormente. Aunque, insistimos, la disciplina está aun en una fase de desarrollo, y habrá que estar atento a las propuestas que surjan de los ámbitos en donde dicho tema está siendo objeto de estudio y tratamiento, sin que ello implique dimitir de abordarlo desde la propia Administración que puede, incluso, aportar elementos novedosos en la configuración de este nuevo modelo de Gestión.

Una aproximación al ámbito de la organización catastral

Con la intención de aclarar lo hasta aquí expuesto, en base a su proyección práctica en el entorno de la propia organización del Catastro, sin que ello suponga la delimitación de soluciones de gestión concretas que deberán derivarse en cualquier caso de un análisis, debate y estudio en profundidad de las características de la organización, se cierra este artículo con una aproximación al ámbito de la Organización catastral de los conceptos y elementos descritos, con carácter general, en anteriores apartados.

En primer lugar se consideran aquellos elementos constitutivos del Capital Intelectual, descritos en el apartado tercero. Dicho Capital está formado por:

- *Capital Humano*: El conjunto del personal que presta sus servicios en las distintas Gerencias y Servicios Centrales de la Dirección General, con sus características y capacidades.

- *Capital Estructural*: Información disponible, experiencia de la organización en la gestión del Catastro, Sistemas de Información (Bases de Datos, equipamiento hard, soft, redes, aplicativos desarrollados, etc.), relaciones con otras Administraciones Públicas, relaciones e imagen exterior hacia ciudadanos, otras relaciones institucionales (Notarios, Registros, Universidades, etc.)

Un primer paso para la medición de este Capital Intelectual, algunos de cuyos componentes han sido referenciados más arriba, puede consistir en inventariar los atributos que caracterizan dichos componentes, tanto en el Capital Humano como en el Capital Intelectual, identificando aquellos de fácil medición (objetivos) y los de evaluación compleja o indirecta (subjettivos), y en una fase posterior, elaborar con dichos datos un conjunto de indicadores que deberán someterse a un análisis de su significación (es decir, valor, peso, justificación) en relación con los ratios de resultados de las diferentes oficinas / Gerencias del Catastro. Al final del proceso se dispondría de un conjunto de *indicadores internos* aptos para gestionar y monitorizar la marcha de la Organización.

A continuación se expone el referido inventario de atributos:

Capital Humano:

Atributos objetivos:

- Titulación
- Otros estudios (académicos o no)
- Nivel Orgánico en la organización
- Rotación en PT
- Absentismo
- Actividades docentes

Atributos subjettivos:

- Motivación
- Adaptación capacidades a P.T.
- Aportaciones (estudios, artículos...)
- Liderazgo

Capital Estructural:

Atributos objetivos:

- Carga de trabajo de atención al público
- Número solicitudes de información de AAPP
 - Número solicitudes de información de ciudadanos
 - Organismos en que se está representado
 - Convenios con otras AAPP
 - Rentabilidad media Convenios con AALL
 - Número reuniones con AALL / convenios
 - Número reuniones con otras Instituciones
 - Periodicidad reuniones internas
 - Aplicaciones de TI al margen de SIGECA
 - Aplicaciones de TI al margen de SIGCA
 - Fiabilidad de la información disponible
 - Organización del sistema de archivos

Atributos subjettivos:

- Nivel de formación organizacional (global de la dependencia)
- Grado de utilización general de T.I.
- Soporte de T.I. a trabajos no estandar
- Estaqueidad interdepartamental
- Nivel de trabajo en equipo o en red
- Flujo interno de información sobre aspectos «internos» de la Organización
- Nivel de trabajo en equipo con Entidades colaboradoras
- Formación dada a Entidades Colaboradoras

Los atributos objetivos son susceptibles de medición directa y cuantificables numéricamente, mientras los subjettivos deben someterse a procesos de encuestas y análisis ponderado de resultados previo a su potencial cuantificación numérica.

Con los datos aportados a través de la cuantificación de los anteriores atributos, pueden elaborarse unos índices, entre los cuales:

- Número de técnicos A/B/total personal
- Número de técnicos con otros estudios / total técnicos
- Número de altas/bajas anuales por Grupo
- Índice de absentismo global
- Número de empleados con actividades docentes / total personal
- Indicador de motivación (a través de encuesta)
- Indicador de liderazgo (a través de encuesta)
- Número de personas con capacidades por encima de la exigida en el PT
- Número de aportaciones personales /total personal
- % carga de trabajo atención al público
- % carga de trabajo en resolución recursos
- Número de solicitudes información año
- Número de Organismos con representación del Catastro
- % expedientes efectivamente resueltos por Convenios
- Número de reuniones mensuales / area
- Número de aplicaciones y consultas internas al dep. TI / mes
- Explotaciones realizadas s/ fiabilidad de los datos gestionados
- Número de Consultas a archivos /mes
- Grado de utilización TI (a través de encuesta)
- Nivel de estancamiento interdepartamental (encuesta)
- Medios de difusión interna de información (encuesta)
- Horas/mes técnico por trabajo en equipo con Ayto.
- Organización archivos (encuesta)

Los indicadores anteriores, evaluados y ponderados para cada una de la Gerencias, pueden dar en su conjunto unos indicios del valor o intensidad del C.I. existente en las mismas. Para llegar a ello se precisa un trabajo empírico y profundo, para identificar, seleccionar y comprobar aquellos índices con mayor poder de explicación, es decir, mayor significación, en la evaluación del intangible C.I. La suma del conjunto de indicadores para cada Gerencia Territorial aportaría un Índice General que debería mantener una correlación con el índice de producción de cada oficina (ratios de objetivos/persona u otros que pudieran determinarse en el futuro), y la estructura de valores de dichos índices aportaría información sobre los puntos fuertes y débiles de cada una de las oficinas, base previa para la planificación de actividades de refuerzo en aquellos casos que así se requiera. Ciertamente, la complejidad del sistema es manifiesta, pero no hay que olvidar que, como ya hemos afirmado anteriormente, la Gestión del Capital Intelectual es una Disciplina y un modelo de gestión que se encuentra en sus inicios, por lo que a quienes sean pioneros en su aplicación les resultará más costoso que quienes, en un futuro, encuentren recetas adaptables directamente a sus organizaciones. No podemos tampoco olvidar que las organizaciones son cada vez más complejas, por lo que su gestión, en justo paralelismo, también debe ser más compleja. ■

Referencias

- Ante Pulic*: <http://www.measuring-ip.at/papers>
Manfred Borneman: <http://www.mesauring-ip.at/opapers/borneman>
Karl-Erik Sveiby: <http://www.sveiby.com.au/emergingstandard>

Los principios de valoración en la Orden Ministerial de 30-11-94

José Luis Martínez Lasheras
*Doctor-Ingeniero Agrónomo
Economista*

La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 30 de noviembre de 1994, sobre normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras «... tiene por objeto establecer los criterios, métodos, procedimientos e instrucciones técnicas a los que ha de ajustarse el cálculo del valor de tasación de bienes inmuebles siempre que los mismos estén destinados a alguna de las finalidades que en ella se señalan».

En la disposición primera de la Orden, titulada «Ambito de aplicación», se indica que el cálculo del valor de tasación de bienes inmuebles debe hacerse de acuerdo con la Orden, en la estimación de la garantía hipotecaria de los préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de títulos hipotecarios emitidos por entidades, promotores y constructores; en el cálculo de la cobertura de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras exigida en el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado; y en la determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva inmobiliarias.

En la disposición tercera titulada «Normas complementarias» se señala que los

principios recogidos en el Anexo 1 se utilizarán como criterios de interpretación y, en su caso, de integración de las normas de la Orden.

En el anexo 1-I.1 la Orden define el valor de mercado de un inmueble como el importe neto que razonablemente podría esperar recibir un vendedor por la venta de una propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada, y suponiendo que existe al menos un comprador potencial correctamente informado de las características del inmueble, y que ambos, comprador y vendedor, actúan libremente y sin un interés particular en la operación.

Esta definición coincide en lo fundamental con el concepto del valor de un inmueble mantenido explícita o implícitamente en la teoría y en la práctica valorativa.

Cuando una persona o una entidad jurídica requiere la valoración de un inmueble por algún motivo, lo que pretende siempre es conocer el precio por el que se podría comprar o vender ese inmueble, en el caso de que fuera necesario o conveniente.

Tres son los métodos básicos de valoración de inmuebles que figuran en los tratados teóricos de valoración y que son aplicados por los profesionales. El sistema directo de análisis de precios efectivos y los métodos indirectos del coste y de capitalización de la renta. Otros procedimientos de valoración recogidos en los textos teóricos o empleados por los tasadores profesionales, pueden reducirse a uno de los tres sistemas básicos o a una combinación de los mismos.

Resulta aconsejable siempre que sea posible no limitarse a la utilización de sólo un método de valoración. Cuando se aplican diversos procedimientos en el cálculo del valor de un inmueble, se deben obtener cifras semejantes con diferencias poco significativas en las mismas.

Los principios de valoración se recogen y definen en el Anexo 1-II de la Orden titulado «Principios».

Principio de mayor y mejor uso

La Orden lo enuncia como sigue: *«El valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos o de ser construido con distintas intensidades edificatorias, es el que resulta de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al uso más probable y financieramente aconsejable, con la intensidad que permita obtener el mayor valor»*

Es un principio aceptado de forma generalizada en la teoría y en la práctica valorativa.

En efecto, cuando un bien inmueble es ofrecido en venta los compradores que tienen la intención de utilizarlo de la forma más intensiva, aplicarlo al uso más rentable, están dispuestos a pagar un precio superior. En la puja entre los demandantes surgirá un precio relacionado con el mayor y mejor uso que puede darse al inmueble ofrecido en venta, el que procura un mayor rendimiento económico. El valor del inmueble quedará determinado por el uso más interesante

que puede prestar, el que proporciona una rentabilidad superior.

Este principio no es sólo una afirmación apriorística que se presenta como algo lógico y admisible, sino una conclusión de carácter empírico fundamentada en la observación de la realidad y del funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

Principio de sustitución

Su texto en la Orden es el siguiente: *«El valor de un inmueble es equivalente al de otros activos de similares características sustitutivos de aquél»*

Dos condiciones exige este principio tal como es enunciado en la Orden, tratarse de inmuebles de similares características, y que puedan ser sustitutivos entre sí en las aplicaciones para satisfacer necesidades de consumo o de producción por parte de los usuarios.

Por un lado hay que señalar que no existen dos inmuebles idénticos, en todo caso dos inmuebles muy semejantes. Siempre hay algo que diferencia unos inmuebles de otros, al menos su situación, cualidad determinante en su utilidad y en la apreciación de un bien por el mercado. Por otra parte no hay que olvidar que el servicio que un inmueble puede prestar a una persona o a una empresa productiva tiene un aspecto subjetivo, que puede ser satisfecho a menudo por otro inmueble de características diferentes y con un valor distinto.

El principio de sustitución definido por la Orden puede sustentar el método de comparación directa, un procedimiento particular del método básico de análisis de precios efectivos de mercado.

El método de comparación directa consiste en aplicar a un inmueble determinado el precio unitario efectivo alcanzado por un inmueble semejante, vendido muy poco antes. De esta forma se puede valorar, por ejemplo, un piso conociendo el precio de la

venta reciente de otro piso del mismo edificio, o tasar un terreno de huerta con el antecedente de la venta anterior próxima en el tiempo de una parcela de huerta vecina.

Para que se pueda alcanzar un valor correcto en la aplicación de este procedimiento se requieren tres condiciones. Una gran semejanza entre el inmueble que se valora y el inmueble cuya venta sirve de apoyo a la tasación, estar basado el cálculo en una operación de venta reciente, y finalmente que la transacción de referencia haya sido normal, y no haya estado influida por circunstancias especiales de carácter subjetivo o institucional, prisas por realizar la operación, interés especial del comprador, habilidad negociadora de una de las partes, mercado poco transparente, etc.

Indudablemente dos inmuebles con unas características y cualidades equivalentes, casi idénticas, ofrecidos simultáneamente en venta, alcanzarían precios muy parecidos. Por otra parte cuanto menos semejantes fueran esos inmuebles, mayores diferencias deberían observarse en sus precios de venta. A esta idea tan inmediata y lógica podría quedar reducido el principio de sustitución de la Orden. Sin embargo y sin que ello sea un contrasentido, puede ocurrir que dos inmuebles muy diferentes, tan dispares como una finca rústica y otra urbana alcancen en su venta precios semejantes.

Principio del valor residual

Se define en la Orden como sigue *«El valor atribuible a cada uno de los factores de producción de un inmueble es la diferencia entre el valor total de dicho activo y los valores atribuibles al resto de los factores»*.

Es un texto un tanto confuso, que no se entiende bien, debido quizás a una redacción poco clara o defectuosa.

Un edificio de viviendas antiguo o recién construido, puede estar compuesto de viviendas, locales comerciales, plazas de garaje, etc., que cuando el edificio se divide

horizontalmente aparecen con entidad propia, y pueden ser objeto de venta independiente. El valor del edificio es igual a la suma de los valores de los elementos constituidos en fincas diferentes en la división horizontal del edificio. El valor de una vivienda, de uno de los locales o el valor de un conjunto de viviendas, de locales, de aparcamientos, etc., es igual al valor del edificio menos la suma de los valores de los restantes elementos inmobiliarios.

Pero el principio definido en la Orden habla de factores de producción. La realidad de los factores de producción se difumina en cuanto quedan incorporados materialmente en el edificio. Se puede estimar el valor de un edificio antiguo o recién construido, sin dividir o dividido horizontalmente. No existe, por el contrario, ninguna base que permita calcular los valores del solar, de la edificación, de la estructura, del ascensor, de la mano de obra empleada, etc. de un edificio antiguo o nuevo, sin dividir o dividido horizontalmente.

Alguien puede estar interesado en el conocimiento de valores separados del solar y de la edificación de un edificio construido, nuevo o antiguo. Ello no es posible; se puede calcular el valor de un edificio sin dividir o dividido horizontalmente, siendo en el segundo caso el valor del edificio igual a la suma de los valores de los elementos que lo componen. Pero no se pueden delimitar valores independientes para el solar y la edificación ya que son elementos inseparables del edificio. La estimación ideal de los valores del solar y de la edificación de un edificio construido es un ejercicio intelectual sin referencias objetivas y por lo tanto carente de sentido.

La Orden en el Anexo 2-IV fundamenta el método residual de valoración en los principios del valor residual y del mayor y mejor uso.

La Orden cuando desarrolla el método residual de valoración (Anexo 2-IV) precisa que la aplicación de esos principios *«permite determinar el valor de mercado de un terreno edificable o de un inmueble a reha-*

bilitar como el precio más probable que, en el momento de su tasación pagaría por él un promotor inmobiliario de tipo medio, que lo comprara y aprovechara su mejor y mayor uso».

El texto anterior se refiere a un proyecto, el de un edificio a construir o el de un inmueble a rehabilitar, y no a un edificio existente antiguo o recién construido. El principio del valor residual de la Orden habla en presente y no se concreta en un inmueble en proyecto de construcción o de rehabilitación sino que habla de un inmueble simplemente. Lo que es indudable en una economía de mercado es que el valor de un solar con un proyecto de construcción, o el de un edificio antiguo con un proyecto de rehabilitación, tienden a aproximarse al valor del edificio supuesto terminado, descontados todos los gastos necesarios para la construcción o rehabilitación del edificio.

Principio de anticipación

Se define en la Orden como sigue: *«El valor de un inmueble que se encuentra en explotación económica es función de las expectativas de renta que previsiblemente proporcionará en el futuro».*

Un inmueble es un bien de uso duradero y como tal puede proporcionar servicios durante un periodo más o menos dilatado. Servicios que pueden ser disfrutados directamente como los de una vivienda, o ser utilizados en la actividad productiva, como los de los locales comerciales, oficinas, naves, terrenos de cultivo, pozos de riego, etc. Los servicios de un bien inmueble pueden ser disfrutados o empleados por su propietario (persona física o jurídica) o cedidos a otra persona o a una empresa productiva recibiendo a cambio y en pago una renta en dinero o en especie.

La Orden se limita al definir el principio de anticipación al caso de un inmueble que se encuentra en explotación económica. Debería haberse referido de una forma general a cualquier clase de inmueble y a los

servicios de todo tipo que puede prestar un inmueble en el futuro.

Sin embargo la Orden cuando desarrolla los métodos de capitalización (Anexo 2-III), no se limita a inmuebles en explotación económica, sino que después de indicar que *«... están basados en el principio de anticipación»*, añade que son aplicables *«... a toda clase de inmuebles susceptibles de producir rentas»*. Finalmente establece que el valor del inmueble *«... vendrá determinado por el valor presente de todas las rentas netas futuras imputables al inmueble, calculado de acuerdo con uno de los siguientes procedimientos...».*

Sin entrar a fondo en el análisis de los métodos de capitalización que desarrolla la Orden, el de «Capitalización de rentas esperadas» (Anexo 2-III.1), y el de «Capitalización de la renta actual» (Anexo 2-III.2), hay que llamar la atención sobre los tipos de capitalización que recomienda o fija la Orden, aparentemente superiores a los tipos de rentabilidad observados en la realidad.

El método de capitalización de la renta consiste en calcular el valor de un inmueble actualizando o capitalizando las rentas o rendimientos netos esperados. Para obtener mediante este procedimiento una cifra que se corresponda al valor de un inmueble habría que actualizar o capitalizar las rentas o los rendimientos netos estimados utilizando el tipo de rentabilidad real del inmueble.

La aplicación de tipos de actualización superiores al tipo de rentabilidad observado en el mercado del inmueble a valorar, llevaría al cálculo de un valor del inmueble inferior a su valor real, a su valor de mercado.

Principio de temporalidad

La Orden lo define como sigue: *«El valor de un inmueble es variable a lo largo del tiempo».*

Llama la atención que una afirmación tan inmediata y evidente haya sido elevada por la Orden a la categoría de principio. El valor real de cualquier inmueble y el valor

real del dinero se modifican a lo largo del tiempo, lo que determina que el valor de un inmueble en términos monetarios varíe de forma continua al ritmo que le marcan las variables indicadas.

La Orden, consecuente con esta idea, establece en su disposición tercera, punto 5, que el informe de tasación elaborado de acuerdo con lo establecido en ella, caducará a los seis meses contados desde la fecha del mismo, y exige en el apartado 2 del Anexo 2-II, que los datos de las transacciones reales o de las ofertas de venta requeridas en el método de comparación, como requisito indispensable para su aplicación, se refieran a los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la tasación.

Principio de finalidad

Su texto en la Orden es el siguiente: *«La finalidad de la valoración condiciona el método y las técnicas de valoración a seguir».*

Este principio defiende una visión relativista de la actividad valorativa con la que no se puede estar de acuerdo. La misma Orden al definir el valor de mercado de un inmueble, es decir, el valor de un inmueble, apuesta clara y decididamente por un criterio de objetividad. Recordemos esa definición (Anexo 1-I.1): *«Es el importe neto que razonablemente podría esperar recibir un vendedor por la venta de una propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada...».* Definición y concepto aceptado de forma generalizada por la teoría y la práctica valorativa.

El valor de un inmueble es el precio que se puede obtener cuando se vende en condiciones y circunstancias normales. Este valor puede calcularse traduciendo las tendencias del mercado al caso concreto de la finca cuya valoración se plantea. Las tendencias del mercado pueden deducirse del estudio de los precios efectivos de las transacciones que han sido detectadas. Analizando la muestra de precios efectivos se

puede deducir el precio unitario medio, y la dispersión de los mismos a uno y otro lado del valor medio. El precio unitario aplicable en el cálculo del valor de un inmueble es el precio unitario medio modificado adecuadamente, ponderando las características del inmueble con las del conjunto de las fincas del mercado.

El método directo de valoración se basa en el estudio de los precios efectivos. De esta forma se calcula el precio que puede conseguir el propietario en la venta de un inmueble llevada a cabo en circunstancias y condiciones normales. Junto al método directo existen otros dos sistemas de valoración, los métodos del coste y de capitalización de la renta, que persiguen estimar de una forma indirecta el precio que podría alcanzar el inmueble puesto a la venta. Cualquier procedimiento de valoración se deriva de uno de esos tres métodos básicos o de una combinación de los mismos.

Las personas o entidades cuando encargan la tasación de un inmueble lo que pretenden, indudablemente, es conocer el precio que podría alcanzar el inmueble puesto a la venta llegado el caso.

En el reparto de una herencia o en cualquier tipo de división de patrimonios hay que partir de la relación de los valores de los bienes y derechos a distribuir o repartir. En el caso de los bienes inmuebles lo que se entiende como valor de los mismos es, sin duda, los precios a los que podrían venderse en los mercados correspondientes.

En las expropiaciones de fincas rústicas o urbanas por causa de utilidad pública o de interés social, la cuestión central es la valoración de los bienes expropiados. Se considera que si bien una persona puede ser privada de su propiedad en aras del interés público, su patrimonio debe ser respetado en toda su integridad. Debe procederse a la valoración de la finca expropiada y resarcir al interesado en la cantidad correspondiente. Con el importe recibido el propietario afectado, si ése es su deseo, puede acudir al mercado y adquirir una finca semejante a la expropiada recuperando la situación inicial.

La Ley de Expropiación Forzosa en su artículo 43 señala la posibilidad de aplicar los criterios estimativos que se juzguen más adecuados para obtener una evaluación conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sostenido el principio de mantenimiento del patrimonio del propietario, es decir, que el precio justo es aquel que permite al propietario expropiado adquirir con la misma cantidad percibida un bien parecido o análogo al que es objeto de expropiación, y que ese precio justo no es otra cosa que el valor en venta o de mercado, único que faculta al expropiado a adquirir un bien semejante.

La Ley de Expropiación Forzosa contempla la posibilidad de indemnización de cualquier daño o perjuicio que pueda ocasionarse en la expropiación de una finca, como los perjuicios derivados de la rapidez en la ocupación, el valor de la cosecha pendiente, la expropiación parcial de la finca, etc.. Una cuestión diferente es la de los daños y perjuicios de tipo subjetivo que le ocasiona a un propietario la expropiación de una finca concreta. La Ley establece que en todos los casos de expropiación, el justo precio fijado en la forma establecida quede aumentado en un 5 por 100 como premio de afección. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aclarado en casos concretos que la indemnización que correspondería a lo que un expropiado llama trauma psicológico y daños psíquicos implica un aspecto afectivo que está contemplado por el premio del 5 por 100 que se concede sobre el justo precio.

Cuando un propietario está interesado en la venta de una finca procurará enterarse de su valor antes de ofrecerla en el mercado. Solicitará el informe de un tasador profesional o tratará de recoger datos en el mercado y analizarlos personalmente. En principio puede pretender un precio superior al valor fijado por el tasador o que ha deducido en su gestión informativa, pensando en la fase de negociación que normalmente tiene lugar antes de la formalización de la venta.

Puede ocurrir incluso que, sin mucha discusión, alguien especialmente interesado en adquirir la finca se muestre dispuesto a pagar el precio inicialmente demandado.

Cualquier persona o una entidad bancaria dispuestos a conceder un préstamo con la garantía hipotecaria de una finca rústica o urbana, se ocuparán de conocer el valor del inmueble antes de formalizar la operación. El préstamo que se concede con garantía de un inmueble suele ser inferior al valor tasado. La prudencia del acreedor es lógica, ya que la subasta o venta forzada del inmueble, caso de no ser reembolsado el préstamo, debe cubrir el capital prestado, los intereses devengados, los gastos de la operación, la depreciación eventual del inmueble por una conservación poco correcta, etc. No hay duda que el valor del inmueble que interesa a la persona o la entidad que concede un préstamo hipotecario es el precio que, llegado el caso, puede obtener en su venta.

En diversas actividades y decisiones económicas, como la aportación de bienes inmuebles al capital de sociedades, proyectos de concentración parcelaria, etc. se hace necesario el conocimiento del valor de los inmuebles afectados, entendiéndose siempre en esas actuaciones como valor de los inmuebles el precio que pueden alcanzar en su venta en el mercado.

En todos los casos comentados cuando se habla del valor de un inmueble, se está pensando siempre en el precio que podría alcanzar si se pusiera en venta en el mercado correspondiente.

La objetividad en la valoración inmobiliaria

El método basado en el análisis de precios de mercado permite obtener de forma directa el valor de un inmueble. Conociendo precios efectivos de inmuebles semejantes, se puede deducir un precio medio y la dispersión de los precios a uno y otro lado de ese valor medio. Ponderando las características de un inmueble con las del conjun-

to de las fincas semejantes del mercado puede deducirse de forma directa y objetiva el valor del inmueble. El método fundamentado en el estudio de los precios de mercado es un sistema directo y una aproximación objetiva al cálculo del valor de un inmueble.

Analizando los mercados de los inmuebles se puede deducir el tipo de rentabilidad real correspondiente a inmuebles de características semejantes, relacionando los rendimientos económicos netos que pueden derivarse de su posesión y los precios efectivos de los mismos. El valor de un inmueble puede obtenerse estimando la renta neta que produce o puede generar, que deberá ser actualizada aplicando el tipo de rentabilidad real deducido del estudio del mercado. El método de capitalización de la renta es un procedimiento indirecto porque no se apoya directamente en los precios efectivos. Es una aproximación objetiva porque se basa en datos objetivos y reales obtenidos estudiando los mercados inmobiliarios.

En los mercados inmobiliarios, más o menos competitivos, se observa una relación estrecha entre los precios de venta de los inmuebles «reproducibles», es decir, que pueden ser fabricados, obtenidos mediante un proceso productivo, viviendas, locales comerciales, oficinas, naves, hoteles, plantaciones, urbanizaciones, etc., y los costes de obtención de los mismos. Si los precios de venta se sitúan en algún momento por encima de los costes de producción, los empresarios del ramo estimulados por los beneficios que obtienen aumentarán la oferta del producto inmobiliario, lo que determinará una reducción de los precios de venta, y una aproximación de los precios del mercado a los costes de producción. Cuando los costes de producción son superiores a los precios de venta se origina un fenómeno análogo pero de sentido contrario. El conjunto de los empresarios se encontrará en la necesidad de reducir la producción. Reaccionando de esta manera la oferta inmobiliaria disminuye, y los precios se acercan a los costes de producción.

El método del coste permite el cálculo del valor del inmueble mediante la estimación de los costes de producción. Es un sistema indirecto porque no se apoya en el estudio de los precios efectivos. Es un procedimiento objetivo porque se basa en el cálculo de los costes de producción. Sin embargo, un tasador profesional debe permanecer atento en todo momento a la coyuntura del mercado, tratando de detectar, cuando existen, las diferencias entre precios y costes, y llevar a cabo en, esos casos, las oportunas correcciones en los costes estimados a la hora de hacer los cálculos de los valores.

Los tres métodos básicos, son procedimientos objetivos de valoración, al estar basados y fundamentados, de forma directa o indirecta, en estudios y datos económicos extraídos de la realidad.

Al calcular el valor de un inmueble resulta aconsejable, cuando ello es posible, la aplicación de diversos métodos de valoración. En ese caso deberá observarse una correspondencia de los valores calculados, con diferencias poco significativas en los mismos. La convergencia o similitud de los valores obtenidos en la aplicación de diversos sistemas de tasación, permite confiar en la validez del resultado final obtenido.

En el artículo tercero, punto 1, de la Orden, se dice textualmente: «*Las entidades de crédito que dispongan de servicios de tasación y las sociedades de tasación homologadas... deberán valorar con prudencia los inmuebles...*».

En determinados momentos la Orden se manifiesta con criterios conservadores cuando fija normas concretas de valoración. En el cálculo del coste de reemplazamiento-reposición bruto (Anexo 2-I.1) establece que no se tengan en cuenta los costes correspondientes a los recursos propios del empresario y los gastos financieros. En los métodos de capitalización de la renta (Anexo 2-III) la Orden fija tipos de capitalización y descuento que parecen situarse por encima de los tipos de rentabilidad del mercado. La utilización de una tasa de capi-

talización o de descuento superior al tipo de rentabilidad lleva indefectiblemente al cálculo de una cifra inferior al valor del inmueble.

Más que con prudencia, se debería exigir que la valoración de un inmueble fuera planteada con objetividad, neutralidad y profesionalidad. La prudencia podría y quizás debería ser recomendada a las entidades y a los particulares, que deben tomar decisiones basadas en tasaciones de inmuebles requeridas por el motivo que fuere.

Cuando una persona o una entidad jurídica requiere la valoración de un inmueble, lo que pretende, como se ha indicado repetidamente, es conocer el precio por el que se podría comprar o vender ese inmueble, en caso de necesidad o conveniencia.

En resumen, frente al principio de finalidad de la Orden hay que defender criterios de objetividad, neutralidad y profesionalidad, en el plantemiento de la valoración de un inmueble y en la redacción del informe de tasación.

Principio de referencia del valor del inmueble al momento de la tasación

Este principio aceptado tanto en la teoría como en la práctica valorativa, que podría haber sido recogido por la Orden, presenta dos aspectos. En primer lugar, el informe de valoración de un inmueble debe referir el valor calculado al momento de la tasación, es decir, al precio que podría alcanzar el inmueble en su venta en la fecha de la valoración. En segundo lugar, el valor del inmueble debe estimarse en unidades monetarias del momento de la tasación.

La Orden admite y fija aplicar este criterio al referirse a inmuebles existentes en el momento de la tasación, cuando define el valor de mercado de un inmueble como *«... el importe neto que razonablemente podría esperar recibir un vendedor por la venta de una propiedad en la fecha de la valoración...»* (Anexo 1-I.1).

La Orden es consciente de la variabilidad de los valores de los inmuebles cuando en el punto 5 de su artículo tercero dicta que: *«El informe técnico de tasación elaborado de acuerdo con lo establecido en la presente Orden caducará a los seis meses contados desde la fecha del mismo»*. Al desarrollar el método de comparación establece en la misma línea y como requisito indispensable disponer de información suficiente de al menos tres transacciones, o de seis ofertas no condicionadas como mínimo, información que debe estar referida a los doce meses anteriores a la fecha de la tasación y a inmuebles semejantes al que se valora (Anexo 2-II.2).

Una persona o una entidad jurídica pueden estar interesadas en averiguar el valor que pudo alcanzar un inmueble en una época anterior, cuatro o cinco años antes del momento actual. El tasador profesional que aceptara el encargo se encontraría ante una valoración no convencional. Debería afrontar la tarea dificultosa de conseguir información de una realidad ya desaparecida, que no se encuentra disponible para su estudio y análisis. Un profesional que conservara en su archivo antecedentes del mercado del inmueble podría hacer frente al reto con mayores posibilidades de éxito. No se trataría, en cualquier caso, de la redacción de un informe normal de valoración, sino de un trabajo bien distinto, la investigación del valor que pudo alcanzar el inmueble unos años antes de la fecha de redacción del informe.

Otras entidades e inversores pueden estar interesados en el conocimiento del valor de un inmueble en un futuro más o menos lejano, transcurridos tres o cuatro años, por ejemplo, desde el momento actual. Un tasador profesional puede acometer esa tarea con mayores posibilidades de éxito que otras personas. Tendría que establecer para ello una serie de supuestos acerca del desarrollo y evolución de la economía, de los cambios previsibles en los mercados inmobiliarios, de las variaciones del valor real del dinero, etc., desde el

momento actual hasta la fecha en la que se quiere estimar el valor del inmueble. Con todo ello debería proyectar hacia el futuro el conocimiento y la experiencia que posee de los valores y de los mercados inmobiliarios, y traducir un valor del inmueble en la fecha requerida, con unas posibilidades mayores o menores de acertar, y con el riesgo de que el futuro pueda ser distinto de lo que ha imaginado.

La Orden en el Anexo 4-I.9-2 establece la posibilidad del cálculo del valor de mercado de inmuebles en construcción o rehabilitación para la hipótesis de edificio terminado, aplicando los métodos de comparación y de capitalización de la renta. El valor de mercado para la hipótesis de edificio terminado es definido en el Anexo 1-III.14 como «... el valor de mercado que previsiblemente podrá alcanzar un edificio en proyecto, construcción o rehabilitación en la fecha de su terminación, si se construye en los plazos estimados y con las características técnicas contenidas en su proyecto de edificación o rehabilitación».

En el citado Anexo 4-I.9-2 la Orden determina que en la aplicación del método de comparación en el caso de edificios en proyecto, construcción o rehabilitación, para el cálculo del valor de mercado para la hipótesis de edificio terminado, «... se utilizarán los precios existentes en el mercado en la fecha de la tasación para la venta de inmuebles similares». Añadiendo a continuación: «Este valor se podrá corregir razonadamente de acuerdo con la tendencia del mercado para el plazo previsto de terminación de la obra...».

Por un lado la Orden tiene clara la idea de la variabilidad de los valores monetarios de los inmuebles, al establecer la caducidad del informe de tasación transcurridos seis meses, y al no aceptar precios de referencia de compraventas realizadas con una anterioridad superior a un año tomando como base la fecha de la tasación. Por otro lado acepta valoraciones de edificios en proyecto, construcción o rehabilitación en la fecha de su terminación, edificios que pue-

den no estar finalizados uno, dos, tres, cuatro, etc. años después de la fecha del informe de tasación. Lo que no deja de ser un contrasentido.

La valoración de un edificio en proyecto, construcción o rehabilitación, debería recoger de acuerdo con las exigencias de la Orden, el valor del inmueble supuesto terminado en el momento de la tasación, en unidades monetarias de la fecha del informe de valoración.

Si además se requiriera porque así interesara el valor del edificio en la fecha de su terminación, un tasador profesional podría hacerlo con las reservas lógicas. Para ello debería establecer supuestos claros sobre la posible fecha de terminación del edificio, de la evolución probable de la economía, de los cambios que espera en el valor real del dinero, etc., y con esta base proyectar hacia el futuro la experiencia y conocimiento que posee de los mercados y de los valores inmobiliarios, confiando en el acierto de los supuestos establecidos y en que no se tuerzan demasiado las proyecciones realizadas.

En resumen, el valor actual de una finca se calcula traduciendo la realidad aplicando uno o varios procedimientos de valoración. Esta realidad no se encuentra disponible cuando se pretende obtener el valor del inmueble varios años antes o después del momento actual. En el primer caso sólo se dispone de algunos rastros y de pocas huellas de la realidad pasada. En el segundo caso hay que predecir la evolución de la realidad a partir del momento actual, con el apoyo de un esquema teórico fundamentado en supuestos que pueden no ser al final los más acertados.

Conclusión

Las reglas generales que en la valoración de inmuebles pueden ser elevadas a la categoría de principios son de dos tipos. El primero comprende las reglas basadas en observaciones reales, es decir, afirmaciones de carácter empírico. Entre ellas se encuen-

tran los principios recogidos en la Orden con las denominaciones de «Principio de mayor y mejor uso» y «Principio de antelación». El «Principio de temporalidad» definido en la Orden como —el valor de un inmueble es variable a lo largo del tiempo— es efectivamente una afirmación de carácter empírico pero tan inmediata que no merece ser elevada a la categoría de principio.

El segundo tipo comprende las reglas de carácter formal, convenciones válidas de sentido práctico al servicio de la actividad valorativa. La referencia de la valoración del inmueble al momento de la tasación, y que el valor del inmueble debe venir medido en unidades monetarias de la fecha del informe de valoración, pertenecen a esta segunda categoría. ■

Bibliografía

ARNAUD, L. (1952), «*Valeur et expertise des immeubles urbains*», Nouvelles Editions Fiscales, Paris, 302 pp.

DEBREU, G. (1966), «*Theorie de la valeur. Analyse axiomatique de l'équilibre économique*», Dunod, Paris, 121 pp.

HENDERSON, J.M. y QUANDT, R.E. (1972), «Teoría microeconómica», Ariel, Barcelona, 499 pp.

MARTINEZ LASHERAS, J.L. (1971), «Concepto de valor en la valoración de inmuebles», *Aspa*, 24 pp.

MARTINEZ LASHERAS, J.L. (1997), «Análisis de la normativa del M.E.H. aplicable a la valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras», *Catastro*, 12 pp.

MURRAY, W.G. (1969), «*Farm appraisal and valuation*», The Iowa State University Press, Ames, 534 pp.

El Catastro en la prensa: 1997-1998. Dos años decisivos

M.^a Cruz Crespo Martínez

Unidad de Apoyo a la Dirección General

A las puertas del año 2000, la Institución del Catastro, con más de dos siglos de solera, se prepara a recibir al nuevo milenio.

El Catastro del siglo XXI, que no olvida por ello el peso de su propia historia, se configura hoy como un organismo multifuncional en el que sin duda la función tributaria es esencial, aunque ni mucho menos única. Es precisamente ese carácter esencial de la función tributaria, la que hoy demanda un mayor compromiso, y una mayor rigurosidad en el desarrollo del conjunto de su actividad.

La promulgación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, y la consiguiente implantación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en sustitución de las antiguas Contribuciones Rústica y Urbana marca, como es sabido, el inicio de una nueva era en la vida municipal, y en la propia actividad catastral, en tanto dicho impuesto de gestión conjunta va a significar para los Ayuntamientos un importante medio de financiación, posibilitando su autonomía y suficiencia, principios estos reconocidos en nuestra Constitución y

materializados de forma fehaciente, en la citada Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, objeto por otra parte en los últimos años de numerosas modificaciones en pro de esa autonomía local (1).

El Catastro hoy, aparece así más que nunca vinculado a la realidad municipal y social y junto a ella, al territorio, al urbanismo, a la geografía, al mundo inmobiliario, a la cooperación con instituciones de fuerte arraigo colectivo, en definitiva al ciudadano. Todo ello, en una complejo entramado multidisciplinar y territorial que mira hoy también hacia Europa, y cuya realidad generalmente mal conocida, esta adquiriendo cada vez una mayor incidencia en el ciudadano, y en consecuencia una mayor proyección hacia la opinión pública.

(1) La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del orden Social, establece en su capítulo IV dedicado al sistema tributario local, numerosas modificaciones a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

La gestión catastral encomendada igualmente por la ya citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales a la Administración Central (2) a través actualmente de la Dirección General del Catastro adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda —en una ciertamente compleja conjunción con las competencias municipales en las que la función tributaria esta claramente expresada— va a suponer desde sus inicios una ingente tarea como es la consecución de un sistema catastral, moderno, eficaz y racional que a su vez como primera medida demandará (por la pura lógica que supone la puesta en marcha de los nuevos tributos catastrales) la actualización de unos registros inmobiliarios para que recojan la actual situación.

La realidad catastral que toma así carta de naturaleza en la vida ciudadana, desde el inicio de ese proceso de modernización del Catastro (que se refleja ya en algo tan cotidiano como el recibo del IBI, en el certificado que nos garantiza la seguridad jurídica al comprar o vender la casa, o ese otro que nos permite acceder a una subvención para proseguir con determinados cultivos, o porque no, en la consulta a una base de datos catastral en busca de una información vital, que no debe estar fechada en los años 50).

Esta realidad, decíamos, que se nos cuela ya por debajo de la puerta desde hace un tiempo, viene saltando igualmente, con toda su espontaneidad a las páginas de los periódicos de todo el país, desde los más humildes a los más poderosos, constituyendo una valiosísima respuesta a ese quehacer público y una espléndida guía diaria del camino a seguir o sobre el que es preciso rectificar.

De esta manera la historia más reciente del Catastro nos la traen los titulares de

(2) La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, en su artículo 78.1 y disposición adicional cuarta, 2, establece que la formación, conservación, renovación y revisión del Catastro son competencia del Estado y se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con las entidades locales.

prensa que en 1997 y en 1998 ilustraron una realidad que sigue siendo ardua y a veces polémica, pero que sin duda se encuadra en ese empeño de integrar al Catastro en el proceso de plena modernización económica en que se sitúa hoy nuestro país, en consonancia con el resto de los países de la Unión Europea de la que formamos parte.

Descontento generalizado por el fuerte impacto tributario de las revisiones catastrales

Los procesos de revisión del valor catastral previstos o ya iniciados por la Dirección General del Catastro, que meses después tomaran una dinámica distinta, es el tema predominante durante los primeros meses de 1997 que más atención ocupa en las páginas de los periódicos. Tales revisiones de los valores catastrales persiguen situar los inmuebles urbanos a un 50 por ciento del valor del mercado.

Distintos periódicos anuncian la noticia con estos titulares: *Hacienda revisará el valor catastral urbano a 146 municipios* (CINCO DIAS 2-01-1997); *Hacienda subirá el próximo año un 68% el valor catastral de tres millones de inmuebles* (ABC 31-01-97); *Hacienda revisará el valor catastral urbano de 21 municipios de la Región* (NORTE DE CASTILLA 14-1-97).

Como quiera que el mecanismo de los procesos de revisión de valores catastrales producía frecuentemente un aumento en el importe resultante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como consecuencia de la actualización del antiguo valor catastral, sin que el instrumento municipal de reducción del tipo de gravamen al que los Ayuntamientos recurrían, resultase plenamente eficaz, las revisiones catastrales venían siendo muy polémicas los primeros meses del año.

El descontento generalizado se hará patente de forma contundente en la prensa local y regional, especialmente en aquellos municipios donde se efectúan dichas revisio-

nes: *Torrelavega: El contencioso administrativo es el único recurso contra «el catastrazo»* (DIARIO MONTAÑES 12-03-97); *Polémicas revisiones en Tárrega, La Seu y Balaguer* (SEGRE 18-01-97); *Un millar de vecinos de La Moraleja recurre el catastro* (EL PAIS 19-01-97); *El Ayuntamiento de Mota del Cuervo recurrirá el valor catastral* (EL DIA DE CUENCA 25-01-97).

La polémica de las revisiones catastrales que suele originar por otro lado controversias sobreañadidas entre el Catastro y los Ayuntamientos suele dirimirse vía recurso ante los Tribunales Económico-Administrativos. En ocasiones ésta protesta es abandonada por la oposición municipal y también aunque en menor medida, por asociaciones vecinales. En otras ocasiones ambas Administraciones, tratan de llegar a un acuerdo. La polémica y el descontento se van a canalizar fundamentalmente a través de la prensa local, que hará un intensivo seguimiento informativo de la polémica con la publicación en sus páginas de todo un caudal informativo del estado del conflicto. La prensa nacional por su parte, y siempre que la información en cuestión no tenga un ámbito de interés informativo general, no eleva la cuestión a mayores dimensiones y sitúa la polémica a que puede dar lugar, en el ámbito sus ediciones locales.

Los titulares que siguen dan cuenta con toda clase de matices de este descontento: *Más de 2000 recursos se han presentado contra la subida de la contribución urbana* (JAEN 8-01-1997); *Presentados unos 1500 recursos a la revisión de valores catastrales* (LA RIOJA 10-01-97); *El gerente del Catastro garantiza las revisiones de oficio de los nuevos valores catastrales* (DIARIO JAEN 12-01-97); *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles subirá hasta un 30% en Valencia en 1998* (EL PAIS 15-01-97); *Vigo. La zona centro de la ciudad será la más castigada por la revisión del catastro* (FARO DE VIGO); *Moción del PP para pedir que se retire la revisión* (DIARIO DE TARRAGONA 30-01-97).

Mientras las informaciones sobre los polémicos procesos de revisión catastral, se suceden, en algunas informaciones se vis-

lumbra ya la voluntad del Gobierno de buscar una solución que frene el gran impacto tributario que suponen: *El Ayuntamiento y el Catastro pactan un fórmula para que los valores catastrales no se disparen al 200%* (LAS PROVINCIAS Valencia 14-01-97); la cuestión provocará ciertas suspicacias en los bancos de la oposición del Consistorio valenciano: *Mazón: «A Barberá le ha asustado ver que suben los pisos de sus votantes»* (EL MERCANTIL VALENCIANO 14-01-97).

Tasas conflictivas

Otra cuestión que tiene en los primeros meses del año gran repercusión en la prensa local, y ninguna en la nacional, será la referida a las nuevas tasas establecidas por el Gobierno para la acreditación e inscripción de los bienes de naturaleza rústica o urbana en el catastro, las cuales son contempladas en la llamada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997.

Las principales organizaciones agrarias y ganaderas (ASAJA-GA, COAG) del país contrarias a esta medida dejan constancia de sus protestas en las páginas de los periódicos locales, centrándose una parte del descontento, mas que en la propia tasa, en los problemas de desplazamiento que origina a veces su pago.

Las protestas contra las tasas constatadas en la prensa, recogen ciertamente un rico mosaico de matices en los distintos periódicos y alguna aclaración: *Fuerte rechazo de los agricultores a las nuevas tasas del catastro sobre fincas* (LA VOZ DE GALICIA A Coruña 5-1-97); *De Palacio dice que no hay que presentar cédulas catastrales para solicitar ayudas de la PAC* (JAEN 17-2-97); *El PSOE quiere que no se aplique las tasas de inscripción catastral* (EL PROGRESO Lugo 11-1-97); *JJ.AA. contra las tasas que cobra el Catastro* (HOY BADAJOZ 29-01-97); *¡Vaya Tasas!* (DIARIO DE BURGOS 5-2-97); *ASAJA considera «un robo a mano armada» la nueva tasa de acreditación catastral* (IDEAL. (DIARIO DE AVISOS Tenerife 4-02-97); *Los velezanos*

recorrerán 100 kilómetros para pagar una tasa (IDEAL ALMERIA 4-2-97); Protestas en Solsona por tener que desplazarse fuera a pagar una tasa (SEGRE-Lleida); Abusos (HOY DIARIO DE EXTREMADURA 17-03-97); El Ayuntamiento de Madrilejos se niega a aplicar las tasas catastrales por « injustas» (ABC -edi. Toledo 22-02-97)

Los aspectos más polémicos de las tasas, como el referente a los problemas de desplazamiento que originaban, serán modificados, y las propias tasas serán reguladas meses después por distintas Disposiciones.

El Defensor del Contribuyente, una nueva figura en nuestro Derecho Tributario

El tema de las tasas, que no volverá a hacer acto de presencia en los periódicos al menos en los meses inmediatos, da paso a una noticia de carácter más general pero de cierta relevancia en tanto en cuanto supone una innovación en nuestro sistema tributario, y que será recogida de forma destacada especialmente en la prensa de ámbito estatal.

Dicha información se concreta en la creación por parte del Gobierno de una figura que surge en nuestro Derecho y que se ha dado en denominar El Defensor del Contribuyente.

Algunos titulares significativos resumen la medida destacando algunos aspectos de la misma: *El fisco se autolimita (DIARIO 16 20-02-97); El Defensor del Contribuyente espera 6.500 quejas al año (EXPANSION 20-02-97); Hacienda responderá en 25 días a las quejas de los contribuyentes (El PAIS 20-02-97); El Defensor del Contribuyente contestará las quejas que reciba en un máximo de 25 días (ABC 20-02-97);*

La creación de la figura del Defensor del Contribuyente es, en términos generales, bien acogida, aunque no faltan tampoco titulares tan jocosos y expresivos como el

publicado por CINCO DIAS. *Si Hacienda le hace daño, quéjese (20-02-97).*

El Defensor del Contribuyente, se inscribirá en el marco de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes que se promulgará el 26 de febrero de 1998, reforzándose así los derechos del contribuyente y su participación en los procedimientos tributarios.

Junto a éste novedoso acuerdo, también trasciende a la prensa el conjunto de medidas acordadas para evitar el fraude fiscal: *Y ahora a por el fraude fiscal (DIARIO 16 1-03-87).*

Las diferentes medidas dentro del estricto ámbito de actuación catastral que se emprenden para mejorar la gestión del Catastro, y que más adelante irán adquiriendo con el tiempo un papel más relevante, como puede ser la puesta en marcha de los servicios de atención telefónica y diversos convenios de colaboración interadministrativa son reflejados en la prensa local y regional, teniendo por regla general un inmediato y cumplido reflejo siempre que son dados a conocer: *El Catastro informa al ciudadano por Teléfono (DIARIO DE EXTREMADURA 6-10-97); Convenio de colaboración en materia de gestión catastral (DIARIO DE CÁDIZ 2-12-97); Hacienda habilita un servicio telefónico para informar sobre las revisiones catastrales. (FARO DE VIGO 28-10-97); Baiona, Cambado y O Grove cuenta con atención telefónica para la revisión catastral (DIARIO DE PONTEVEDRA 28-10-97)*

Normalizar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (Ley 53/1997)

Sin embargo la información más destacada por toda la prensa, tanto local como nacional y que tendrá gran trascendencia en la tributación catastral, al implicar una importante reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles imperante hasta ese momento, se va a materializar en la Ley 53 de 27 de noviembre de 1997.

Dicha Ley, la cual establece una reducción gradual en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, permitirá frenar el fuerte impacto tributario que suponen las revisiones de los valores catastrales, al diferir en el tiempo el incremento que dichos valores experimentan al ser revisados.

La medida que será seguida por todos los periódicos desde su gestación, merece meses antes de convertirse en Ley, toda una oleada de titulares de prensa, de carácter en principio informativo, aunque con determinadas matizaciones. Todos ellos recogen lo esencial de esta medida, que el periódico ABC, será el primero en adelantar: *Hacienda escalonará durante diez años la subida de los valores catastrales para mitigar sus efectos fiscales.* (ABC 10-03-97); *El Gobierno compensará las subidas catastrales con rebajas en el Impuesto de Bienes Inmuebles.* (5-04-97); *La actualización del catastro se repercutirá durante diez años* (EL PAIS 5-04-97); *Luz verde para que el impacto de revisión catastral en el IBI se reparta durante diez años.* (HOY. Diario de Extremadura); *La revisión catastral se diferirá en el IBI en diez años* (LA RIOJA 5-04-97); *El aumento de la revisión catastral podrá repartirse en diez años* (LA VOZ DE GALICIA); *El impacto de la revisión catastral en el IBI se repartirá a lo largo de diez años* (EL NORTE DE CASTILLA 5-04-97); *S'alteni limpactei del cadastre en I IBI* (AVUI 5-04-97); *La reforma del IBI reduce el efecto de la revisión catastral* (EL PERIODICO DE CATALUÑA 5-04-97).

Estos últimos titulares rescatados del conjunto de la prensa local, irán sustituyendo a otros ya más matizados y referidos a su zona de difusión en concreto, a medida que el entonces Real Decreto-Ley sigue su proceso legislativo y va siendo en consecuencia más conocido.

Los titulares que siguen muestran ya dicha matización, entrando algunos en el fondo de la cuestión y particularizando otros sobre los efectos de esta medida que da una nueva dimensión a la tributación catastral. *El reparto en 10 años de la subida*

catastral beneficiará en 1988 a dos millones de viviendas (EL PAIS 25-04-97); *El Congreso aprueba diferir en 10 años el efecto de la revisión catastral en el IBI* (LA VANGUARDIA 25-04-97); *CiU pide las ventajas del IBI para otros impuestos* (GACETA DE LOS NEGOCIOS 25-04-98); *El PSOE acusa a Rato de favorecer a los dueños de los inmuebles más caros con la revisión del IBI* (DIARIO DE CORDOBA 25-04-97); *El Gobierno revisará el valor catastral de 147 municipios. Entre ellos, los primeros en aplicar la nueva norma sobre el IBI, están: Almería, Avila, Girona, Lugo, Tarragona y Valencia* (EL MUNDO 27-04-98).

Repasando todos estos titulares y las informaciones que encabezan, la noticia sobre el aplazamiento de la repercusión que tengan los nuevos valores catastrales, es bien acogida aunque no faltan informaciones que muestran su recelo al respecto. *«Catastrazo» ¿Adiós?* (EL MUNDO 13-04-97); *Descafeinar el catastrazo* (DINERO 29-04-97), cuando no, aunque en un número ciertamente muy reducido, su total oposición: *La contrarreforma cadastral* (DIARIO DE TARRAGONA).

En otras ocasiones la polémica curiosamente se va situar, no en lo nefasto de la medida, sino precisamente en la imposibilidad de aplicar ésta, al carecer de efectos retroactivos para las ciudades cuyos valores ya han sido revisados. Así Zaragoza aparece en la prensa local como principal víctima de esta excepción: *CHA dice que el 60 por ciento de Aragón está discriminado con el catastro* (HERALDO DE ARAGON 20-05-97); *Zaragoza no podrá aplazar la subida del IBI* (EL PERIODICO DE ARAGON 7-04-97). Esta limitación que afectará de lleno a esta ciudad por haber aplicado ya la revisión de los nuevos valores catastrales, se verá paliada por la reducción en el tipo impositivo del IBI que efectuará el Ayuntamiento.

La reforma del IBI que llega justo cuando 1997 toca a su fin, pretende sobre todo, así lo manifiestan altos responsables del Catastro y Hacienda, *normalizar y situar un impuesto que desde su implantación ha*

sido una fuente constante de polémica y contestación cuidada constatada en todo momento en la prensa: *Plataforma contra el «catastrazo»; Consuegra se echa a la calle* (EL DIA 3-12-97).

No obstante algunas informaciones, como las relativas a la anulación de los valores catastrales al estimar los Tribunales errores en alguna fase del proceso de revisión, que a veces obliga al propio Catastro a resolver en su contra, *El Catastro da la razón a 4000 vecinos que recurrieron la subida de la contribución*. (JAEN 29-11-97) hace que la reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se plantee dentro de un amplio plan de actuación que mejore cada uno de los aspectos de la gestión catastral y ponga a punto toda su compleja *maquinaria*.

La actuación catastral se refuerza

La actividad catastral que se asoma a los periódicos durante 1998 parece cobrar una mayor dimensión como tal y un asentamiento en su línea de actuación que apuesta claramente por una llamativa potenciación en las relaciones interadministrativas, especialmente las referidas a los Ayuntamientos y destinadas todas en su conjunto a una mejora de la gestión catastral. Por otra parte los efectos de la reforma del IBI, que ya se plasmarán este año, siguen siendo objeto de gran interés informativo, que dará paso a la información más relevante del año como es la implantación del nuevo IRPF, como luego veremos.

El valor catastral y como consecuencia el IBI, cuyos efectos de su recién estrenada reforma entra en vigor, protagoniza a lo largo de todo el año, muchos de los titulares, pero lo hace de forma muy distinta.

Así, algunas informaciones hacen referencia directamente a su altísimo incremento y a los elevados ingresos (cifra incluida) que supone para el Ayuntamiento en cuestión, otras informaciones aunque se especifica la cantidad y el incremento expe-

rimentado, el IBI en este caso, es sinónimo de expansión y prosperidad económica.

En otros casos el titular informativo sobre el IBI da paso simplemente a un descontento general por algún motivo sobreañadido: *Menorca es valorada por Hacienda en 348 mil millones* (EL DIA DEL MUNDO DE BALEARES 7-01-98); *Lideres en el Impuesto de Bienes Inmuebles* (LA CRONICA DE LEON 12-04-98); *Lleida es la segunda ciudad española que más cobra por el IBI* (SEGRE 7-01-98); *El Concello cobrará este año a los lucenses 1374 millones por el IBI* (EL PROGRESO 17-05-98).

Otros titulares en cambio ponen en evidencia a la propia Administración Central y también a alguna Comunidad Autónoma, que hace oídos sordos a las reclamaciones de varios Ayuntamientos, para que *paguen* el IBI correspondiente a los edificios oficiales que ocupan. En este sentido los periódicos locales de León emprendieron una autentica batalla, para que en este caso la Junta de Castilla y León saldará sus *deudas* al Ayuntamiento de la ciudad: *La Junta debe 130 millones por el IBI municipal del Edificio de Eras* (DIARIO DE LEON 12-11-98).

Sin embargo el Impuesto sobre Bienes Inmuebles va a significar una estupenda noticia para los Ayuntamientos afectados por instalaciones hidroeléctricas al estimar distintos Tribunales su derecho al cobro del IBI, por la superficie que ocupan presas y pantanos en sus términos municipales: *Iberdrola acepta pagar 140 millones de IBI de sus embales en Zamora* (NORTE DE CASTILLA 18-03-98); *El T.S. da la razón a los municipios en el contencioso sobre el pago del IBI por parte de las Hidroeléctricas*. (HERALDO DE ARAGON).

Cientos de Ayuntamientos repartidos por toda la geografía de España, agrupados en distintas federaciones pleitearán reclamando este derecho, que también contempla en algunos casos interpretaciones distintas de los Tribunales, y hasta contradictorias: *La Audiencia Nacional «quita» el IBI de las eléctricas a 15 pueblos de Lleida* (SEGRE 14-11-98).

Mantener vivo el Catastro

La coordinación y colaboración interadministrativa en materia catastral emprendida de manera decidida este año y materializada generalmente en los distintos convenios con los Ayuntamientos y Diputaciones suelen tener una difusión constante en los periódicos de las ciudades donde se suscriben.

Dichos convenios persiguen en el marco establecido por la ley (3) mejorar la gestión catastral y posibilitar una mayor participación ciudadana, destacándose por la prensa el hecho de que estos convenios establezcan acuerdos en virtud de los cuales las entidades locales asumen un gran número de competencias en materia de gestión catastral que afectan a sus intereses más específicos.

Por otro lado cabe decir que todas las iniciativas que se desarrollan en éste sentido van encaminadas a un objetivo básico y esencial en la labor del Catastro como es el perfeccionamiento de toda la información catastral que contienen las distintas bases de datos, el cual implica entre otras cuestiones, uno constante mantenimiento y puesta al día de cuantas variaciones se producen en

cada uno de los bienes inmuebles urbanos y rústicos. Por ello estos instrumentos en los que se contempla una mejora de la información catastral en sus distintos aspectos (informáticos, cartográficos, estadísticos) de cada municipio, tienen una buena acogida por la prensa, aunque no se observa un seguimiento posterior de su desarrollo.

Cabe señalar también que la política de establecimiento de convenios con las Corporaciones Locales se complementa igualmente con la implantación de distintos servicios de atención al público (especialmente los llamados de atención telefónica) ubicados en las distintas Gerencias catastrales.

Los convenios que se suscriben suelen ser por otra parte un instrumento de vital importancia para que los distintos procesos de las actividad catastral de carácter masivo, como pueden ser los referentes a las revisiones catastrales, se desarrollen con normalidad, y se evite así por un lado, el número tan alto de recursos, que por errores en las bases de datos a veces se producen, y por otro que sea más eficaz la propia gestión de control: *Localizan 600 fincas morosas al actualizar el Catastro* (MEDITERRANEO Castellón 06-11-98); *Acuerdo para mejorar la gestión del Catastro* (DIARI DE TARRAGONA 8-04-98); *Estado y Cabildo firman un convenio para mejora la gestión del catastro* (EL DIA 24-03-98); *24 Ayuntamientos de Granada firman convenios con Hacienda sobre el Catastro* (IDEAL 8-5-98); *Cuatro Ayuntamientos de la provincia gestionarán el catastro* (INFORMACION HUELVA 21-5-98); *L' Ajuntament de Roses gestionara limpost cadastral* (DIARI GIRONA 16-12-98); *El 902 373635 para revisar su valor catastral* (CANARIAS-7 27-1-98); *La revisión del Catastro podrá hacerse sin salir de Almendra-lejo* (HOY 29-1-98); *El Ayuntamiento facilitara certificaciones del Catastro urbano* (EL PROGRESO 5-5-98).

Las relaciones de colaboración también se hacen extensivas a otros organismos o entidades y a veces tienen una proyección con otros países como vemos en los titulares que siguen: *Rajoy impulsará la colaboración español-*

(3) Un amplio marco legal sustenta la celebración de estos convenios así entre otras disposiciones: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone en su artículo 7 que las *competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación*, previendo el artículo 27 que *la Administración del Estado podrá delegar en los Ayuntamientos el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión (...)* Por otro lado el Real Decreto 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral, desarrolla, entre otras cuestiones, la colaboración en la gestión del catastro entre la Administración del Estado y las Entidades Locales, fijando el marco al que deben sujetarse los convenios que, sobre esta materia, se suscriban, así como el régimen jurídico específico de los mismos. Con fecha más reciente, el Real Decreto 1448/1989, de 1 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 77 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, delimita los diversos supuestos de alteraciones catastrales de orden físico, jurídico y económico concernientes a los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana.

la en la creación de un catastro estatal en Rusia (ABC 19-01-98); Costa impulsa con su viaje a Cuba un Convenio bilateral para evitar la doble imposición (CINCO DIAS 23-07-1989).

Otras veces también participa la propia Comunidad Autónoma correspondiente, cuando el convenio entra en materia de su competencia: *Aprobada la firma de convenios sobre catastro y medio ambiente (HOY 16 -06-98).*

Especial relevancia dentro de este capítulo de coordinación y cooperación interadministrativa tiene la información publicada por CINCO DIAS en donde bajo el titular: *Navarra es la única Comunidad que incorpora la cédula catastral a las escrituras públicas (23-01-98)* plantea el hecho de que sólo Navarra, sujeta por otra parte a un régimen especial, desarrolle a todos los efectos dicha coordinación.

Aunque el tema de la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad, tan esperada por otra parte, apenas ha trascendido a la prensa diaria en este periodo de tiempo, diversas medidas se encaminan hacia esta dirección.

La renovación del Catastro Rústico: una cuestión inaplazable para la Unión Europea

Dentro de este reforzamiento de la gestión catastral potenciando la acción de las propias Gerencias del Catastro, en coordinación con la actuación de las Entidades Locales, que por otra parte será lo más significativo que recoge la prensa dentro de la estricta esfera de la actuación catastral, se incluye el plan de renovación del Catastro rústico de toda España, vieja asignatura pendiente, y para el que los periódicos destacan se destinarán doce mil millones de pesetas. La actualización del catastro rústico, cuyos datos en algunos casos no se han modificado desde hace 30 años, forma parte del llamado Programa de Actualización de

Datos del Territorio, cofinanciado por la Unión Europea.

Por otra parte la renovación del Catastro de rústica que implica una actualización completa de toda la información, y no tiene efectos tributarios salvo los correspondientes a la actualización del cultivo, es de gran interés, entre otras cuestiones, para la concesión de ayudas que son gestionadas a través de la llamada Política Agraria Comunitaria (PAC), a la que le es imprescindible contar en sus planes de planificación del territorio, con una información catastral precisa.

La prensa local destacará e informará periódicamente del ritmo de los trabajos que se desarrollan en los distintos municipios, e incluso desde las mismas paginas de los periódicos se pide la colaboración de los vecinos: *El Ayuntamiento pide la colaboración de los vecinos para actualizar el Catastro (FARO DE VIGO 6-8 98); Invierten 47 millones en renovar el catastro rústico de municipio (EL PROGRESO 17-7-98); La actualización del catastro rústico se hará durante cuatro meses (HOY 23-8-98); Morella y Villafranca revisan el catastro después de un siglo (LEVANTE-EL MERCANTIL VALENCIA-NO 24-01-98)*

El nuevo IRPF y la tributación de la vivienda, temas prioritarios en 1998

La información económica de 1998, está desde todos los planos capitalizada por la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que desde el mes de febrero, prepara el Gobierno.

Los distintos periódicos irán recogiendo de esta manera los extremos más novedosos que se contemplan en dicha reforma que supondrá importantes modificaciones en capítulos tan importantes como el referente a la tributación de la vivienda en propiedad.

Precisamente el tratamiento fiscal que al final recibirá la vivienda es uno de los puntos más analizados y estudiados desde varias

perspectivas por la prensa. Los titulares que siguen muestran el tratamiento que merece esta cuestión: *El nuevo IRPF que prepara el Gobierno elimina la tributación por la vivienda en propiedad* (ABC 1-02-98); *El informe propone que las hipotecas no se deduzcan de la base del IRPF* (LA VANGUARIA 14-02-98); *El Gobierno busca nuevos incentivos fiscales para la compra de la vivienda* (EL PAÍS 23-02-98); *Los promotores piden debatir sobre la fiscalidad de la vivienda* (LA GACETA DE LOS NEGOCIOS 23-02-98); *Quiénes pagarán más impuestos por su Casa* (EL MUNDO 22-02-98).

Estos titulares que informan sobre una misma cuestión pero con distinta y significativa matización, expresan el seguimiento intensivo que los periódicos especialmente de ámbito estatal llevan a cabo sobre la reforma del IRPF desde el momento en que se dio a conocer algunos de sus puntos claves.

La reforma del nuevo IRPF que será aprobada por el Gobierno el 24 de abril y su posterior conversión a finales de año en la Ley 40, de 9 de diciembre, suscitará un amplio debate, especialmente en los grandes periódicos nacionales. En el tema ya mencionado de la tributación de la vivienda, una de cuyas primeras novedades más señaladas por la prensa será la supresión en la primera vivienda del 2% del valor catastral, imposición está que había sido objeto de duras críticas en el antiguo IRPF.

No resulta ajeno a todo este proceso de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ni al *boom hipotecario* que vive nuestro país, el lanzamiento por parte de algunos periódicos (EL MUNDO es el pionero) de suplementos dedicados exclusivamente al tema de la vivienda y del sector inmobiliario.

El Catastro y la Prensa

Este rápido repaso a lo que fue noticia, en la materia que nos ocupa en el período analizado, nos invita a formular algunas observaciones.

Por razones evidentes de ámbito y prioridad, la información catastral aparece más estrechamente vinculada a la prensa local que a la nacional. Dicha vinculación trae como consecuencia la publicación de un número sensiblemente mayor de noticias y un tratamiento tipográfico igualmente más destacado. No es extraño así ver como la información referente al Catastro suele ocupar las portadas de los periódicos de este ámbito, circunstancia que no suele suceder en los periódicos nacionales cuyas prioridades informativas son más amplias. Como ejemplo señalamos la siguiente: *Alcántara dice que no habrá devolución del IBI* (IDEAL JAÉN 01-10-98)

Igualmente en la prensa local y regional, el Catastro en sus distintas acepciones cobra una mayor especificidad y singularidad como tal, (no hay que olvidar que la institución catastral se remonta al siglo XVIII).

En los periódicos nacionales tal singularidad suele diluirse hasta perderse prácticamente, en la que el Catastro suele ser directamente Hacienda (EL PAÍS) a excepción de algunos periódicos como el ABC que le otorgan mayor especificidad, al menos por lo que al propio término se refiere.

El Catastro aparece así como una realidad más cercana, y por ello más conocida, en las pequeñas poblaciones que en las grandes ciudades, donde sus funciones se globalizan con las de otros organismos o estructuras administrativas.

Llama la atención también cómo la antigua terminología hace valer el peso de los años y se resiste a desaparecer. Algunos periódicos locales y también nacionales —tal vez como reflejo de su fuerte arraigo popular— aún siguen utilizando —a sabiendas de que ese término no es el adecuado, pero tal vez en un intento de hacerse entender más directamente— la palabra contribución para referirse en concreto al IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles), cuyas siglas no han terminado de *calar* al menos terminológicamente en la ciudadanía. Quizá mencionando esta cuestión (la actividad catastral registra un rico diccionario de palabras comunes)

sea ineludible referirnos a un término que ya ha hecho historia, expresivo y contundente, que aún puebla por las páginas de los periódicos, y que ha quedado ya como sinónimo de subida desmesurada de los tributos catastrales. Así el término *catastrazo*, cuya sonoridad y contundencia se basta por sí sola, suele ilustrar algunos titulares, aunque su uso sobredimensionado y global le ha quitado actualmente protagonismo: *El «Catastrazo» y su responsables* (SUR 11-01-98); *¿Se acordará alguien de las víctimas «chicharreras» del «Catastrazo»* (EL DÍA Santa Cruz de Tenerife 24-04-97)

Los periódicos locales

La prensa local por otra parte en este tema cumple una misión que va más allá de su labor informativa, tratando de dar a conocer mediante la inserción de comunicados, anuncios, bandos etc. los pormenores que conllevan determinados procesos de la gestión catastral: *El catastro subsana las deficiencias detectadas en la contribución* (FARO DE VIGO 09-01-98). Otras veces, su interés le lleva a reflejar en toda su crudeza alguna cuestión relacionada con alguno de sus aspectos más controvertidos, así no resulta extraño que cualquier periódico pueda publicar en un solo día, cinco o más informaciones referente a una cuestión conflictiva, como ha sucedido con el tema de algunas revisiones de valores catastrales.

Hay sin embargo en esta vista retrospectiva a la prensa en torno al pulso que tomaron las distintas actuaciones de la hoy Dirección General del Catastro que no pasa desapercibida y que a medida que nos acercamos al momento presente se acentúa más. Esa vinculación que señalábamos anteriormente del Catastro a la prensa local, viene nítidamente marcada por la propia vinculación del Catastro a los Ayuntamientos. La realidad catastral se integra cada vez más acentuadamente en la vida municipal y su problemática hoy forma parte del orden del día de muchos plenos municipales. Este

hecho, al que no es ajeno el impulso dado a las Corporaciones Locales para que puedan desarrollar mejor sus competencias catastrales, las propias y las compartidas (y ahora muchas delegadas) que tiene también momentos de quiebra y tensión, le otorga por otra parte una magnífica conexión con otros colectivos representativos de la sociedad, que toman igualmente parte, mientras la prensa desarrolla un importante papel ya sea como mero soporte de ese mensaje o participando activamente también en él: *El Pleno modifica el IBI para adaptarlo a los nuevos valores catastrales* (LA VOZ DE ALMERÍA 09-11-98); *Los vecinos piden a Moro que agilice el «papeleo» del Catastro* (ABC edi. Local Toledo); *La revisión del Catastro provoca la marcha de varios ediles del Pleno* (NORTE DE CASTILLA 13-10-98).

Los periódicos nacionales

La información referida al Catastro, en algunos de sus aspectos es objeto también de atención en la prensa de ámbito estatal, si bien como hemos señalado no registra la fluidez de la prensa local o regional. Si en ésta, la información más difundida de forma constante y la que más preocupó fue la referente a los procesos de revisión de los valores catastrales y a todas las cuestiones relacionadas con ellos (Recursos, valores catastrales, incremento del IBI), en la prensa nacional serán otros temas los que tendrán mayor transcendencia.

Así, la importante medida, materializada entonces en el Real Decreto-Ley 5 de 9 de abril de 1997, sobre el aplazamiento de las subidas de los valores catastrales para mitigar el impacto tributario, constituye la información más difundida por los periódicos nacionales durante 1997 ocupando, como también ocupó, en la prensa local, todo un caudal informativo en las diferentes secciones de los periódicos nacionales. El interés informativo culminará cuando dicho Decreto-Ley es convalidado en el Congreso meses después para convertirse en la ya hoy, Ley 53/1997. El pertinente debate parla-

mentario fue recogido, con especial énfasis por los periódicos nacionales, ocupando un lugar destacado en la información.

Junto a ésta información, la otra gran noticia aunque con interés indirecto por lo que a la actividad catastral en sí se refiere, se concreta en la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El tema referido a la tributación que merecerá la vivienda en propiedad en el nuevo IRPF, es uno de los capítulos más seguidos por los periódicos, originando ya sólo dicho aspecto todo un torrente de informaciones, dando a conocer los puntos más novedosos a medida que avanza dicha reforma.

Otros temas que tuvieron cierta relevancia a nivel local y de los que ya nos hemos hecho eco, trascendieron también a la prensa nacional. Así fueron noticia destacada las sentencias reconociendo los derechos sobre el IBI de los Ayuntamientos con pantanos, los planes del Gobierno para actualizar el Catastro Rústico, o las reclamaciones de diversos Ayuntamientos (entre ellos el de Madrid) para que la Administración Central pague a los mismos el IBI de los edificios que ocupa. Los procesos de las revisiones catastrales emprendidas a nivel general suelen ser también dados a conocer, al igual que las exenciones del IBI establecidas por el Gobierno en caso de sequía o temporal.

Tal vez cabe, en esta vista atrás al panorama informativo en su ámbito nacional marcar unas pinceladas de como los más importantes periódicos de tirada nacional, plasman en solitario la información referente al Catastro (4).

El diario ABC es uno de los periódicos que publica más noticias (ver cuadro 1) referentes al Catastro, tanto de carácter nacional como local, publicando a veces al unísono en sus páginas noticias de ambas

(4) No se contemplan en este comentario la nueva edición de DIARIO 16, ni su anterior época muy condicionada por la crisis sufrida por dicho periódico, al igual que ha sucedido con el diario YA, el cual actualmente no se publica. LA RAZON, periódico que se ha incorporado recientemente a la prensa nacional, por razones obvias tampoco es mencionado en este resumen.

Cuadro 1
Resumen anual por periódicos
(ámbito nacional y local)
con número de noticia > 5. Año 1997

Diario	Total noticias ámbito nacional
Expansión	7
Ya	8
El Mundo	9
El País	10
La Vanguardia	10
Cinco días	12
Gaceta de los Negocios	12
Abc	28
Total Nacional	96
Diario	Total noticias ámbito local
Diari de Tarragona	6
Abc-Toledo	7
El Norte de Castilla	7
Degre	7
Diario de Cádiz	8
El periódico Extremadura	8
La nueva España	8
Diario de Tarragona	9
El Mercantil Valenciano	9
El periódico de Aragón	9
Hoy	10
La Rioja	10
Sur	14
El País	15
Faro de Vigo	15
Jaén	15
Las Provincias	15
Heraldo de Aragón	17
Levante-El Mercantil Valenciano	18
Diario de Mallorca	19
Diario Montañés	20
La Vanguardia	24
El Progreso	27
La Voz de Galicia	32
Abc	34
Ideal	38
Total Local	401
Total Noticias Ambito Nacional y Local >5	497
Resto Noticias	241
Total Noticias Año 1997	738

Cuadro 2
Resumen anual por periódicos
(ámbito nacional y local)
con número de noticia > 5. Año 1998

Diario	Total noticias ámbito nacional
La Vanguardia	7
Expansión	11
Cinco días	14
El Mundo	14
El País	15
Abc	29
Total Nacional	90
Diario	Total noticias ámbito local
El Diario de Avisos	6
El Diario de León	6
El Periódico de Catalunya	6
El Diario de Pontevedra	6
El Diario de Segovia	6
El Correo Gallego	6
Diario de Tarragona	7
Levante Mercantil	8
El día del mundo de Baleares	8
Ideal Jaén	8
Canarias-7	8
La Crónica de León	9
Faro de Vigo	12
El Diario Montañés	14
La Voz de Galicia	20
La Voz de Jaén	22
La Voz del Sur	23
El Progreso	24
Hoy	28
Ideal	34
Total Local	261
Total Noticias Ambito Nacional y Local >5	351
Resto Noticias	104
Total Noticias Año 1998	455

naturalezas, si bien lo hace en diferentes secciones, según sea el contenido de las mismas. Es igualmente donde la información gráfica es más abundante y el despliegue tipográfico más patente.

Este periódico suele dar a la información catastral un tratamiento propio, y cuando el contenido se presta a ello, suele destacar algunos aspectos de la misma con gráficos o fotografías. La información catastral relativa a Madrid es objeto de especial atención y si el contenido de la misma se presta, se subraya con cierto alarde tipográfico (fotográfica a toda página, gráficos, cuadros).

Sus informaciones no se circunscriben a determinados capítulos del Catastro, en exclusiva sino recoge también otros aspectos menos habituales.

EL PAIS sin embargo, aún sin descuidar la información referente al Catastro, no suele dar a ésta, el protagonismo de otros periódicos como el ABC, encuadrándola como norma general dentro de otras informaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, a no ser que el impacto de la información merezca un protagonismo en solitario o más propio. El aspecto que más le interesa de la actividad catastral suele ser el tributario y no considera apenas otras funciones de la actividad catastral.

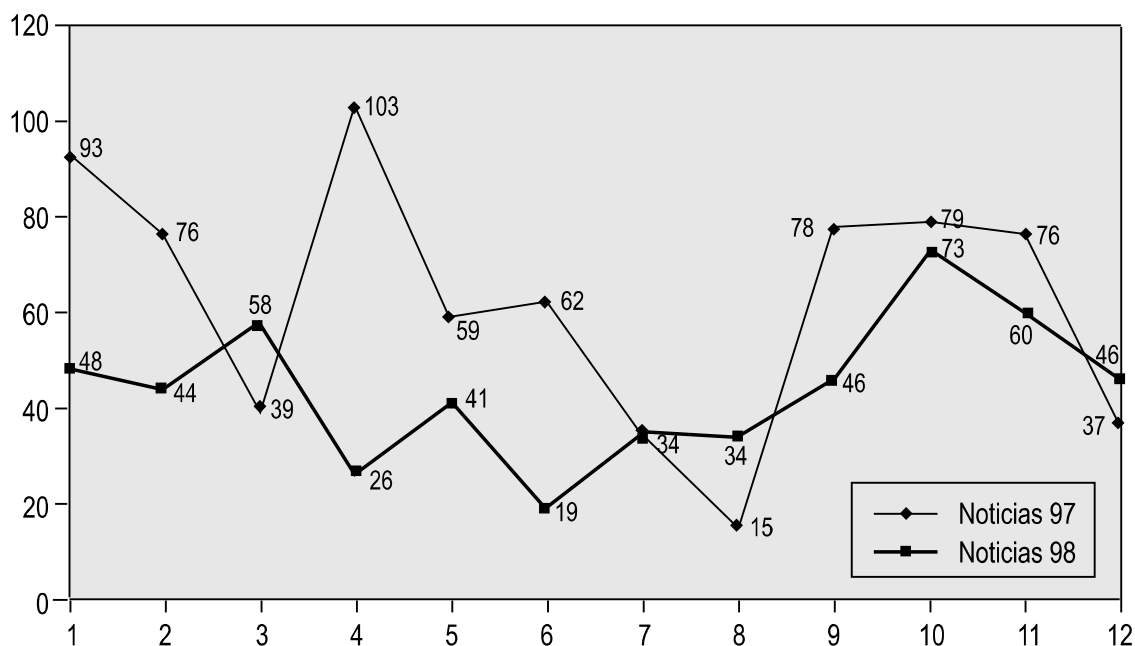
El tratamiento de las noticias suele estar en consonancia con su línea, discreta pero firme, y las informaciones en él publicadas suelen ser rigurosas y muy bien documentadas, no suele permitirse, especialmente en la información escrita, ninguna licencia que altere los cánones de su severo *libro de estilo*.

EL MUNDO es el periódico —aunque no el único— donde el tratamiento sobre la información catastral suele recibir una valoración —para bien y para mal— más espectacular, especialmente por lo que a los titulares se refiere, y a la selección de contenidos de las informaciones.

La información referente al Catastro por si misma no suele ser objeto de gran atención, aunque en el último año estudiado se observa un mayor interés informativo al respecto. En concreto EL MUNDO fue el periódico que mayor número de informaciones publicó concernientes a la reforma del IRPF.

LA VAGUARDIA con su edición madrileña relativamente reciente ha venido a enriquecer a nivel estatal el panorama informati-

Gráfico 1
Noticias de prensa sobre Catastro
Años 1997-1998



vo. La Vanguardia suele publicar numerosas informaciones relativas al Catastro, recogiendo en sus páginas no solo los grandes temas, sino noticias de menor calibre pero igualmente novedosas. Con anterioridad a la edición madrileña sus informaciones solían circunscribirse al ámbito catalán. Con la nueva edición apenas estudiada en este comentario por razones obvias, su proyección informativa se ha hecho extensiva a todo el ámbito estatal.

Para los llamados periódicos *económicos* (CINCO DIAS, LA GACETA DE LOS NEGOCIOS, EXPANSION, DINERO) el Catastro suele ser objeto de gran interés dentro de la información económica que analizan, llevando el acento del sector al que van dirigidas. Las informaciones suelen contar generalmente, con bastante rigor, no exento de alguna licencia en sus titulares al desenfadado (CINCO DIAS).

Por otra parte LA GACETA DE LOS NEGOCIOS junto a CINCO DIAS, son los

periódicos de los de carácter económico que más atención han otorgado a la actividad catastral, especialmente a partir de la aprobación de la modificación del IBI.

Estos periódicos suelen centrar su información en aspectos más relacionados con la normativa relativa a la gestión catastral, en detrimento de otros aspectos.

La información catastral en cifras

A las puertas del año 2000, el Catastro como hemos visto en esta sin duda rápida pero intensa vista retrospectiva a estos dos últimos años, ha llenado toda una oleada de titulares que con independencia de su contenido demuestra sobre todo que el Catastro hoy es una realidad viva que se mueve con unos objetivos cada vez más importantes y más consolidados hacia ese carácter multi-

funcional, que éste 1999 ya adentrado nos deja vislumbrar. Una realidad que sobre todo, como podemos ver en los cuadros (1 y 2), interesa y trasciende enormemente a la opinión pública constituyendo precisamente la prensa uno de los *cauces* que mejor la plasman.

El número de noticias publicadas referente al año 1997 muestra en el gráfico 1 una clara superioridad respecto a las noticias publicadas en el periodo de 1998. Tal superioridad que ya se manifiesta en los primeros meses de 1997 toma su punto culminante en el mes de abril donde el gráfico ofrece unas cifras de un total de 103 noticias durante en el año 1997, frente a las 26 publicadas en 1998. La diferencia se explica si se tiene en cuenta que en el citado mes de abril de 1997 el Gobierno dicta el Real Decreto-Ley 5/1997 por el que se modifica parcialmente la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas

Locales, y por el que se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, circunstancia que motivó un gran interés informativo, siendo publicada profusamente la medida por todos los periódicos tanto locales como nacionales.

La diferencia observada en los primeros meses del año en cuanto al número de noticias con respecto a 1998 no tan patente, puede responder al protagonismo polémico, por otra parte, que ocupa en la prensa especialmente local, algunos procesos de revisiones catastrales así como las tasas por inscripción catastral y de acreditación catastral establecidas por el Gobierno en dicho periodo.

Los restantes contrastes más matizados que presenta el gráfico, muestran una mayor estabilización en cuanto al número de informaciones publicadas durante los dos años analizados. ■