

La colaboración municipal en la gestión catastral

LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

POR MARÍA JOSÉ FÚSTER Y JOSE MARÍA GALÁN

Por medio del convenio de colaboración suscrito entre la Dirección General del Catastro, y el Ayuntamiento de Madrid se ha incrementado la coordinación de los procesos catastrales y tributarios, lo que ha permitido reducir los tiempos de tramitación de los expedientes catastrales. Esto se ha conseguido utilizando masivamente la información municipal, especialmente la urbanística, y mejorando la eficiencia de los procesos de intercambio mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información. Se ha mantenido, en todo caso, la integridad del Catastro Inmobiliario como registro administrativo, no sólo tributario, útil para otras administraciones y particulares.



El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, en el que consta una descripción completa, tanto literal como gráfica, de todos los bienes inmuebles de su ámbito de actuación. No obstante, la colaboración entre las Entidades Locales y la Dirección General del Catastro en el mantenimiento catastral resulta inevitable por ser la información catastral la base para el cálculo de los principales impuestos municipales: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto por el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Como consecuencia del uso tributario de la información catastral, la principal relación que tienen los ciudadanos con el Catastro se establece a través de un recibo, de cualquiera

de los impuestos municipales que han de satisfacer. Por ello, para los ayuntamientos, es fundamental preservar la calidad de su información, por lo que su actualización debe ser lo más eficiente posible.

Se configuran así dos tipologías de gestión administrativa relacionadas con la información catastral:

- Gestión catastral, orientada al mantenimiento y actualización de los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano, que se caracteriza por la actualización de las bases de datos alfanuméricas y gráficas, y de la Cartografía Catastral, e incluye la asignación de valor catastral a cada inmueble. La desarrolla la Administración del Estado a través de la Dirección General del Catastro y sus Gerencias Regionales y Territoriales, garantizando la coherencia del Catastro Inmobiliario y de los criterios de su actualización en todo el territorio.

- Gestión tributaria, cuyo propósito es la exacción de tributos municipales, especialmente del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (antigua plusvalía). Esta gestión la realiza cada ayuntamiento en virtud del principio de autonomía de las entidades locales, pero dado que toda la información que configura dichos impuestos es de naturaleza catastral, para finalizar muchos de estos procedimientos tributarios es necesario, previamente, modificar la información catastral.

En este contexto, es imprescindible el intercambio de información entre ambas administraciones. La Dirección General del Catastro suministra a los ayuntamientos toda la necesaria para la gestión del IBI. A su vez, estos proporcionan a las Gerencias del Catastro información para

realizar el mantenimiento catastral.

La existencia de dos ámbitos de actuación y su solapamiento, implica una gestión ineficiente que se manifiesta en varios aspectos como son procesos de intercambio de información complejos; excesiva dependencia de actuaciones de distintas administraciones; una gestión compleja para el ciudadano, ya que tiene que resolver las incidencias en dos administraciones distintas y tiempos de tramitación excesivamente largos.

La solución que se ha encontrado a estos problemas son los convenios de colaboración entre la Dirección General del Catastro y las Entidades Locales, que permiten el traslado de funciones estatales a la administración municipal.

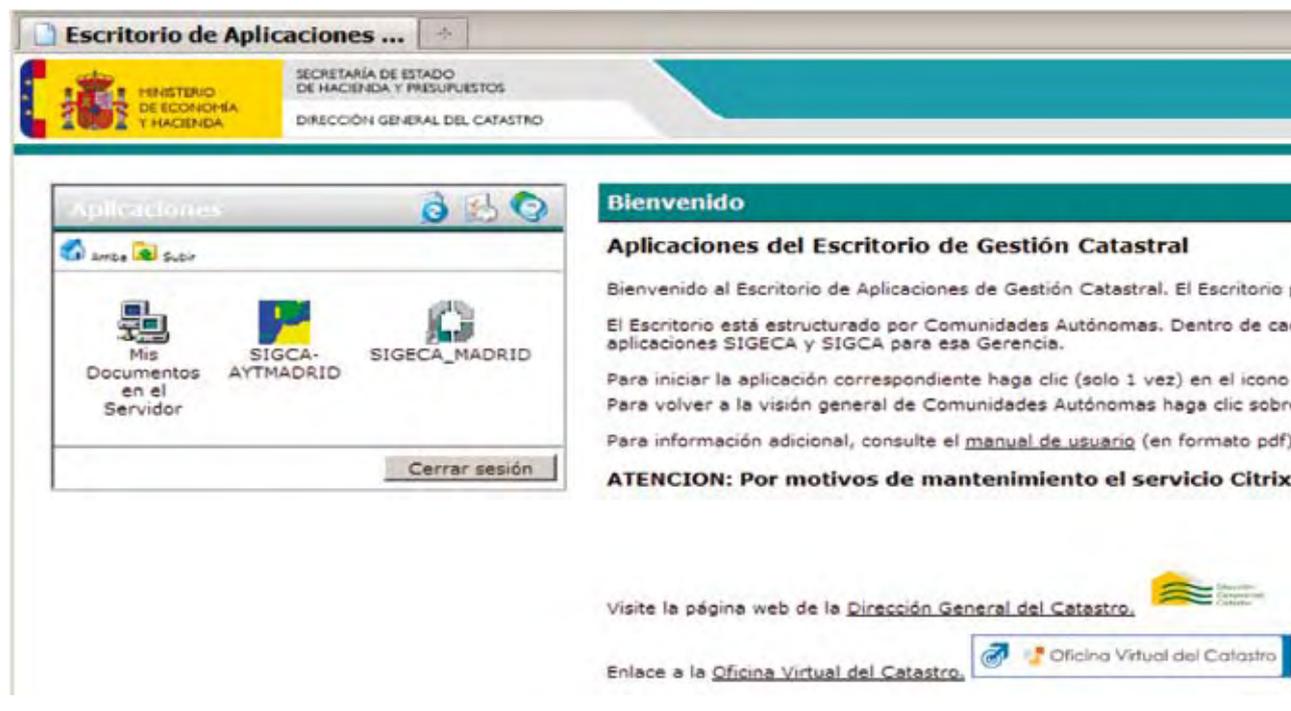
Convenio de colaboración

El 19 de octubre de 2004 se firmó el convenio de colaboración en materia de Gestión Catastral entre la Dirección General del Catastro y el Ayuntamiento de Madrid en régimen mixto: de “delegación de competencias”, en lo referido a variaciones de titularidad (fundamentalmente para reflejar en Catastro las compraventas sobre inmuebles catastrales preexistentes); y en “encomienda de gestión” para alteraciones de tipo físico-económico, aquellas que implican dar de alta o modificar la información del propio bien inmueble y que incluyen modificaciones en la Cartografía Catastral.

Ante los buenos resultados de la colaboración, dicho convenio se amplió a la inspección catastral, que se asumió, en “delegación de competencias”, por adenda del 29 de julio de 2007. El 3 de abril de 2009 se firmó una nueva adenda, por la que el Ayuntamiento asumió, en régimen de delegación de competencias, la »



FIGURA 1. Página principal del Escritorio de Gestión Catastral



tramitación de las alteraciones de tipo físico-económico y los expedientes de subsanación de discrepancias sobre los bienes inmuebles urbanos y de características especiales.

Este convenio de colaboración en materia catastral supone importantes cambios en el modelo de mantenimiento y actualización del Catastro de Madrid, por la optimización de recursos que implica que una parte de la gestión catastral la realice el organismo autónomo municipal, Agencia Tributaria Madrid (ATM); por el incremento de la eficiencia que supone la coordinación con la gestión tributaria, y por ser más fácil acceder a información municipal relevante para la actualización del Catastro.

Las principales líneas directrices que se tuvieron en cuenta en la implantación del convenio de colaboración fueron:

- Aprovechar la información con trascendencia catastral de la que dispone el Ayuntamiento en cualquiera de sus Áreas para el mantenimiento y mejora de la información catastral.

- El diseño de métodos de trabajo orientados a la reducción de los periodos de tramitación, como elemento fundamental para incrementar la eficacia y eficiencia del trabajo catastral.

- La mejora constante del dato catastral, tanto literal como cartográfico, como fuente de información al servicio de las políticas públicas y de la sociedad en general.

- Mantener la integridad de la información catastral y su carácter único como registro administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, en tanto que proporciona información útil tanto para las administraciones públicas (urba-

nismo, concesión de subvenciones o ayudas, etc.) como para los particulares (especialmente en la indentificación de los bienes frente a terceros).

Materialización del convenio

Para llevar a cabo las tareas que asume el Ayuntamiento de Madrid y para garantizar la eficiencia de los trabajos, especialmente en lo relativo a las alteraciones de tipo físico-económico, se creó la Subdirección General de Coordinación Catastral dependiente de la Agencia Tributaria Madrid, que se dotó con personal altamente cualificado y con gran experiencia en el mantenimiento catastral. El objetivo era que, desde el primer momento, la eficiencia y calidad de los trabajos desarrollados fueran muy altas, y minimizar, en consecuencia, las tareas de comprobación realizadas por la Gerencia del Catastro.

Dado el volumen de trabajo, y siendo uno de los objetivos prioritarios reducir los plazos de tramitación, se optó por un modelo en el que los empleados municipales actualizan directamente las bases de datos de la Dirección General del Catastro, utilizando las mismas aplicaciones que emplean los funcionarios de dicho organismo, con las oportunas limitaciones derivadas de ser usuarios externos.

Para lograr este objetivo, la solución técnica consistió en utilizar un sistema CITRIX metaframe (ahora denominado CITRIX XenApp), que permite acceder mediante el navegador web a las aplicaciones de la Dirección General del Catastro y ejecutarlas en el ordenador del técnico municipal. Las aplicaciones que se utilizan en este entorno son:

- SIGECA, para la modificación de datos alfanuméricos.
- SIGCA2, para actualizar Cartografía y Croquis Catastrales de planta.

Por tanto, el escenario de colaboración inicial es el modelo de la Dirección General del Catastro de sistemas conectados, que permite resolver de forma eficaz los problemas derivados del mantenimiento catastral realizado por funcionarios municipales, si bien plantea el inconveniente de que el retorno de la información modificada a los sistemas municipales no es tan rápido ni eficiente. Resulta necesario, por tanto, avanzar en los procesos de retorno de la información y, en consecuencia, adoptar un modelo de sistemas interconectados.

Los procedimientos catastrales que el Ayuntamiento de Madrid está desarrollando son:

1. Variaciones de titularidad

Una de las actividades que desarrolla

el Ayuntamiento en el marco del convenio suscrito comprende los procedimientos relativos a la variación de titularidad catastral. Su objetivo es mantener la base de datos catastral actualizada en cuanto a las personas físicas o jurídicas que son titulares de derechos (el más importante es el de propiedad) sobre bienes inmuebles incorporados con anterioridad al Catastro Inmobiliario.

Desde el punto de vista informático, estos cambios son sencillos de realizar, si bien el volumen de actuaciones es muy alto, especialmente durante el periodo voluntario de pago del IBI. Para modificar la persona obligada al pago, actualmente, es necesario que se realice previamente el cambio de titular (gestión catastral), para lo cual se utiliza la aplicación SIGECA, e inmediatamente después generar un nuevo recibo (gestión tributaria) desde la aplicación de gestión tributaria municipal.

Este procedimiento tiene el grave inconveniente de que requiere la utilización de dos aplicaciones distintas y grabar dos veces los mismos datos. Para resolver este problema, desde el primer momento se consideró que era necesario que las modificaciones se grabaran un única vez y se actualizaran de forma “simultánea” en ambos sistemas. Para ello, se optó por comunicar los cambios de titularidad a la Dirección General del Catastro mediante la utilización de procedimientos web-service, siendo preciso que el Ayuntamiento de Madrid crease una aplicación específica para dicho proceso y que en el Catastro se desarrollaran los procesos necesarios para incorporar estos cambios a la Base de Datos Catastral.

En la actualidad, desarrolladas ya las aplicaciones municipales y de la Dirección General del Catastro, se

están realizando las pruebas necesarias para verificar su funcionamiento, estando previstas las primeras actualizaciones de la titularidad catastral mediante este sistema a lo largo de 2010.

2. Alteraciones de tipo físico-económico

Este tipo de modificaciones suponen cambios relativamente importantes en la Base de Datos del Catastro, ya que se modifican o incorporan todos los datos asociados a un bien inmueble: información alfanumérica, Croquis Catastrales por plantas y la información cartográfica. Además, es preciso introducir los parámetros necesarios para determinar el valor catastral.

Las actualizaciones de tipo alfanumérico las lleva a cabo la aplicación SIGECA, mientras que las de tipo gráfico se hacen con SIGCA2. No obstante, el mantenimiento catastral sólo finaliza cuando se han realizado todos los cambios gráficos y alfanuméricos y los datos de ambos coinciden. Ambas aplicaciones se ejecutan en el entorno CITRIX, por lo que las bases de datos catastrales se actualizan directamente por los técnicos municipales, si bien, al ejercerse esta competencia “encomienda de gestión”, es necesario que un técnico del Catastro realice la actualización definitiva de los datos.

En este caso, es preciso esperar a que la Gerencia del Catastro genere la notificación para poder iniciar la gestión tributaria, por lo que la situación no es todo lo eficiente que sería de desear y hace imposible realizar correcciones inmediatas durante la atención al público. La mejora en estos procesos, se producirá con la implantación de una nueva aplicación municipal de gestión tributaria integral que el Ayuntamiento de Madrid está desarrollando, y en cuyo diseño »

FIGURA 2. Esquema del futuro modelo de intercambio de información



se ha previsto la comunicación automática, también mediante web-service, los cambios a la Gerencia del Catastro.

Asimismo, se ha modificado el convenio de colaboración, de forma que estas tareas se desarrollen en “delegación de competencias” para incrementar la eficiencia de los procedimientos administrativos. Este cambio en el régimen de convenio no afecta, de ninguna manera, a la integridad de la Base de Datos del Catastro ya que, tal y como se ha diseñado el intercambio, la gestión tributaria se inicia cuando toda la información, incluido el valor catastral,

se ha consolidado en la Base de Datos Catastral conforme a los criterios que establece la Dirección General del Catastro.

3. Mantenimiento de la Cartografía Catastral

Este tipo de actualización es imprescindible para completar muchas de las modificaciones de naturaleza físico-económico y conlleva la actualización por técnicos municipales de la Cartografía Catastral y de los Croquis Catastrales de planta, ambas tareas realizadas mediante la aplicación SIGCA2 de la Dirección General del Catastro. Esta forma de proceder conlleva la importante

ventaja de que, tanto los técnicos de la Gerencia de Catastro como los del Ayuntamiento, actualizan las mismas capas de cartografía, que se pueden consultar en la Sede Electrónica del Catastro y a través de los servicios Web Map Service (WMS) y Web Feature Service (WFS) implantados por dicha Dirección General.

También, en este caso, el problema es que el resultado de las modificaciones no constaban en los sistemas municipales. Si bien la cartografía no es necesaria de forma directa para la gestión tributaria, no obstante, se consideró necesario que el Ayuntamiento dispusiera de una copia permanentemente actualizada, dado que la información que proporciona la Cartografía Catastral es muy valiosa en cualquier ámbito administrativo.

Tras analizar las opciones posibles, se concluyó que la utilización del servicio Web Feature Service (WFS) implementado por la Dirección General del Catastro, hacía posible obtener todos los días las modificaciones, de forma que se pudiera contar con una réplica permanentemente actualizada de la Cartografía Catastral en el Sistema de Información Geográfica del Ayuntamiento de Madrid (SIGMA). Para implantar este procedimiento, bastaba con que el Ayuntamiento desarrollara una aplicación que recuperara todas las noches los cambios de cartografía, y los aplicara a una copia municipal. Dicha aplicación se ha desarrollado a lo largo de 2009 y ya está operativa.

Esta réplica de la Cartografía Catastral se encuentra

disponible para otros servicios municipales; por ejemplo, será una capa más el visor de información urbanística que se está preparando para su uso por los técnicos municipales, y esta en fase de estudio la posibilidad

de asociar a cada número de policía que genera el Ayuntamiento la referencia catastral de finca de 14 posiciones.

Esta forma de colaboración está absolutamente en línea con la iniciativa de la comisión europea INSPIRE, orientada a la creación de una Infraestructura de Datos Espaciales en Europa, y que contempla la necesidad de evitar duplicidades en la información espacial, de que se garantice su integridad, y de facilitar su difusión a otras administraciones y particulares.

Conclusiones

La efectiva implantación de las soluciones TIC comentadas, así como las medidas adoptadas por la Gerencia Regional del Catastro de Madrid y la Agencia Tributaria Madrid en el desarrollo del convenio de colaboración, se han traducido en una importante mejora de la gestión con los siguientes resultados significativos (FIGURA 3):

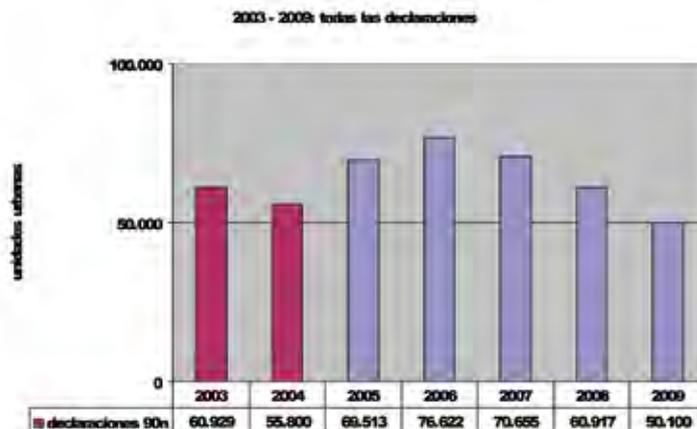
- La detección e incorporación de bienes inmuebles que se encontraban omitidos en Catastro, trabajo en el que ha sido fundamental el acceso a la información urbanística. Así, en los últimos cuatro años, se han incorporado casi 100.000 inmuebles.

- La cuota de IBI afluída por actuaciones inspectoras desde el año 2008, en el que se asume la competencia por delegación, que asciende a 16 millones de euros.

- El incremento del número de unidades urbanas modificadas como consecuencia de la tramitación de expedientes de declaración de alteración. Esta cifra llega a su máximo en los años 2006 y 2007, comenzado a disminuir a partir de 2008 como consecuencia la crisis inmobiliaria.

- En una drástica disminución de

FIGURA 3. Estadísticas de procesos



	2005	2006	2007	2008	2009	Incremento 2005 a 2008
Número de recibos	1.794.415	1.869.712	1.926.923	1.977.686	2.027.000	12,96%
Importe total	485.179.443	557.050.059	639.995.408	712.401.079	881.100.000	81,60%

los tiempos de tramitación de los expedientes de declaración de alta de nueva construcción, que en el año 2008 ha sido de media 41 días

- Todo ello se ha traducido en el incremento del número de recibos y cuantía de la matrícula del IBI

El futuro, será necesario optimizar los procesos de intercambio de la información, para lo cual habrá que pasar, de un modelo de sistemas conectados, a otro de sistemas interconectados en el que el Ayuntamiento recuperará de forma mas eficiente la información necesaria para la gestión tributaria, y para el que será imprescindible implementar procedimientos basados en web-service. Además, se tendrán que diseñar nuevos procedimientos de colaboración para adaptarse a requerimientos de la gestión administrativa, especialmente en lo referente a la administración

electrónica, ámbito en el que la colaboración entre la Dirección General del Catastro y las Entidades Locales resulta, una vez más, inexcusable para dar un adecuado servicio al ciudadano.



María José Fúster
Subdirectora General de
Coordinación Catastral
Ayuntamiento de Madrid
José María Galán Lancha
Jefe de Departamento de Tratamiento de la
Información y Apoyo Informática
Ayuntamiento de Madrid