

## La Ley del Catastro Inmobiliario (II)\*

**Jesús Miranda Hita**

*Director General del Catastro*

La primera parte de este estudio acababa con la interpretación de que, en materia de titularidad catastral, el entonces PLCI (en adelante, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, TRLCI) se había quedado “más cerca del viejo que del nuevo modelo catastral”, por cuanto que se dejaba a la voluntad de sus titulares la inscripción de los derechos de los comuneros o miembros de entidades sin personalidad y la de los titulares de derechos concurrentes con los que debían ser forzosamente inscritos en el Catastro para hacer viable la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

---

(\*) La primera parte de este trabajo se publicó en 2003, en el número 48 de CT/CATASTRO. Esta segunda parte aparece ahora tras la aprobación tanto del (entonces proyecto de) Texto Refundido de la Ley del Catastro como del reglamento que lo desarrolla, por lo que, a falta de la nueva reglamentación sobre la valoración catastral, el panorama normativo propio de la materia y la actividad de nuestra institución aparece ahora mucho más evolucionado y nos permite, en consecuencia, retomar la tarea entonces interrumpida, precisamente, por la necesidad de esperar a que estas disposiciones vieran la luz.

La explicación que allí ofrecí para esa excepción a la regla de la obligatoriedad se ha demostrado, sin embargo, efímera, como lo prueba el hecho de que unos meses más tarde la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, cambiara enteramente la redacción del artículo 9 TRLCI, por lo que es obligado ahora comentar el nuevo precepto para dar cabalmente por sustituido lo que, siendo verdad en 2003 y 2004, ya ha dejado de serlo a partir de 2005.

La novedad, en efecto, es de tal alcance que ya no puede sostenerse el aserto de que la ley catastral se haya quedado a medio camino, sino que, muy al contrario, ha sabido evolucionar con rapidez inusual para despojarse de lo que retrospectivamente se ha visto que era una prevención excesiva y una autolimitación grave: la nueva regulación legal de la titularidad catastral parte, ahora sí, del principio de inscripción obligatoria de los derechos concurrentes o compartidos, de forma que esa titularidad ha dejado de ser una recta para convertirse en una matriz tridimensional.

“Son titulares catastrales –se nos dice ahora– las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos:

- a) Derecho de propiedad plena o menos plena.
- b) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle efecto.
- c) Derecho real de superficie.
- d) Derecho real de usufructo.”

De este primer apartado del artículo 9 TRLCI se puede deducir sin mayores argumentos el nuevo rumbo tomado por la cuestión a partir del 1 de enero de 2005: ya no hay una preferencia excluyente por el titular del derecho que deba ser sujeto pasivo del IBI, sino que pueden y deben concurrir en la titularidad catastral todos los que lo sean de la propiedad plena, la nuda propiedad, la concesión, la superficie o el usufructo, ya afecte el derecho de cada uno a toda la superficie del inmueble, o a una parte de ella. Así, por ejemplo, figurará en el Catastro el cónyuge supérstite y sus hijos (y no sólo aquel, como sucedía antes de la Ley 2/2004), los dos cónyuges dueños de su vivienda y, más en general, los *n* nudos propietarios y los *u* usufructuarios de cada enésima parte del inmueble.

Cabría, no obstante, preguntarse por el aspecto cualitativo, ya que el cuantitativo ha quedado así resuelto: ¿por qué sólo esos derechos?

Podría aventurarse, en principio, que por dos razones: en primer lugar, porque son los derechos –especialmente el a) y el d)– más comunes o generalizados, razón que es la que justifica la selección hecha por la combinación de los artículos 61 y 63 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) para determinar los posibles sujetos pasivos del IBI.

Se trataría, en suma, de que otros derechos de disfrute –por ejemplo, el derecho de habitación–, dada su infrecuencia, no merecen ser considerados (seguramente, otra vez, por no percibirse un balance adecuado entre beneficios y costes derivados, tanto para el particular como para la Administración, de una hipotética inscripción catastral obligatoria); y, en segundo lugar, porque el Catastro no es ni cumple la función que es propia del Registro de la Propiedad, así que no necesita dar cabida a cualesquiera derechos inscribibles en ese Registro sino ceñirse a lo que sí le es consustancial entre nosotros: definir los inmuebles como realidades sobre las que recaen los derechos, y recoger aquellos derechos que, por su generalidad y relevancia fiscal, son el objeto principal de la imposición inmobiliaria. (1)

La primera de las dos razones apuntadas, sin embargo, queda contradicha por el apartado 4 del artículo 9 TRLCI que, no sin apresurarse a negarles la condición de titulares catastrales, impone que consten en el Catastro los titulares de otros derechos reales de disfrute distintos de los mencionados

---

(1) Se podría aquí traer a colación, de paso, el debate ampliamente extendido en los foros internacionales sobre las funciones del Catastro en el futuro, por ejemplo, el documento CATASTRO 2014 propuesto por la Federación Internacional de Geómetras ([www.fig.org](http://www.fig.org)), o el borrador de declaración sobre el Catastro y el Registro actualmente en discusión en el seno de EUROGEOGRAPHICS ([www.eurogeographics.org](http://www.eurogeographics.org)) y del Comité Permanente del Catastro en la Unión Europea (PCC) ([www.eurocadastre.org](http://www.eurocadastre.org)), pero además de desviarnos ahora de nuestro propósito, esos documentos no pueden ser justamente resumidos en la estrechez de una nota a pie de página, si bien, sí puedo afirmar en este momento, sin grave riesgo de equivocarme, que el futuro de la relación y vinculación entre el Catastro y el Registro en España no está escrito todavía, y que tanto la tecnología como las demandas de la sociedad y el entorno político-económico europeo nos han de llevar, antes o después, a una base de datos única y compartida, o, más en general, a bases de datos plenamente coordinadas e interoperables.

en el 9.1, aunque “a los exclusivos efectos de información respecto de las imputaciones de rentas inmobiliarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”. Nuevamente un paso de medio metro mirando al horizonte, podría decirse.

Nótese que la negación de la condición de titular catastral –sobre la que volveré en breve– no añade ni quita nada a la sustancia de lo que estoy comentando, pues, después de todo, “titular” catastral o no, es obligado que el usuario de un amarre, un local o un apartamento en un puerto deportivo que ha recibido su derecho de uso por cesión del concesionario del citado puerto figure en el Catastro, en la medida en que se cumplan las demás condiciones fijadas en el art. 87 del Real Decreto Legislativo 3/2004 (Texto Refundido de la Ley del IRPF) para que se deban imputar rentas presuntas por tales derechos e inmuebles.

De aquí se sigue, naturalmente, la coherencia del precepto con lo ya dicho a propósito de lo que resulta esencial para el Catastro: una vez más, Catastro e impuestos aparecen emparejados, pero además, en este caso, bien podemos decir que lo hacen para un supuesto no accidental, sino muy al contrario, de alcance estratégico, como tendré ocasión de explicar cuando llegue el momento de comentar otros aspectos de la reforma operada por la Ley 2/2004, como son las comunicaciones y cuasi-comunicaciones de la AEAT (art. 14.d y D.T. 7ª TRLCI).

Sea como fuere, la obligatoriedad de hacer “constar en el Catastro” a los titulares de esos derechos de disfrute no expresamente citados en el 9.1 TRLCI dimana claramente de la propia imperatividad del artículo 9.4 y, alguien dirá, se podría deducir del 13.2, ya que en él se establece la obligación de “los titulares de los derechos a que refiere el artículo 9” de “formalizar las declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones”; sin embargo, esta conclusión es, en mi opinión, errada.

La pregunta es, entonces: ¿se refiere el art. 13.2 a los titulares de todos los derechos de disfrute referidos en el art. 9, o sólo a los citados en su primer apartado?

La cuestión no es inocua, desde luego, dadas las consecuencias sancionadoras que se derivan del incumplimiento de la obligación de declarar, pero tampoco es, descontado esto, gratuita. Repárese en dos aspectos aparentemente contradictorios con esa obligación: por un lado, ya lo hemos visto, los titulares de derechos de disfrute del 9.4 TRLCI no son titulares catastrales; por otro, el propio art. 13.2 añade que “los titulares de los derechos a que se refiere el artículo 9 están sujetos a la obligación de... facilitar los datos identificativos de quienes ostenten” esos derechos referidos en el 9.4, de modo que, así visto, no está claro el alcance subjetivo del primer inciso del repetido apartado 2 del art. 13 TRLCI.

Una primera interpretación textual nos llevaría derechos a la respuesta afirmativa: en efecto, en la medida en que el legislador no distingue y cita a “los titulares de los derechos a que se refiere el artículo 9”, eso incluye sin lugar a dudas a los del 9.4, de manera que quien adquiriera el derecho de uso de un puesto de amarre en un puerto deportivo debe declararlo al Catastro. Sin embargo, ¿a qué el deber correlativo y específico de información del segundo inciso del art. 13.2, que recaería, en nuestro ejemplo, en el concesionario del puerto éste sí “titular catastral”, por el 9.1?

En mi opinión, la correcta interpretación del 13.2 ha de ser la que nos lleve a la conclusión contraria: que la mención del artículo 9 debe entenderse hecha a su primer apartado y no a todo él. Y ello tanto por lo absurdo que resultaría la apelación a un deber de información sobre terceros parejo a los deberes de declaración de estos para un caso tan específico y en un lugar tan inadecuado (el deber de colaboración de terceros está bien ubicado en el Título IV del TRLCI, y no en el II, en el que se incardina el deber de declarar) como por el

dato, más clarificador si cabe, de que el artículo 15 recoge como un caso típico de *solicitud catastral* la que “pueden” (y no, “deben”) presentar los titulares de los derechos del 9.4. Prevalece entonces, la regla propia y explícita (“el usuario del amarre puede pedir que se anote su derecho”) frente a la más genérica por la que se regula el deber de declarar, pues –no puede perderse de vista– declaraciones y solicitudes en la Ley del Catastro son siempre, por principio, disjuntas y complementarias; esto es: no cabe, por absurdo, que alguien esté simultáneamente obligado a declarar o informar de algo a la Administración y pueda, a voluntad, dar esa misma información, ya que en las obligaciones la voluntad sólo puede servir e intervenir como instrumento de cumplimiento (o no), nunca como propósito último (no está implicada la misma clase de voluntad en el aserto “lo pido porque debo” que en “lo pido porque quiero”: allí, la voluntad está supeditada a un imperativo externo; aquí, es libre albedrío y, normalmente, perseguirá siempre el bien de su dueño, mientras que del primer caso podrán, también normalmente, derivarse consecuencias negativas).

Ahora bien, queda todavía un cabo suelto en nuestro examen del artículo 9.4: ¿por qué le niega la ley a los titulares de esos derechos la condición de titular catastral? Otra vez asoma en esta restricción el sentido práctico o, dicho en un tono más noble, la necesidad de evitar una excesiva carga administrativa, el permanente *feedback* entre la realidad, las posibilidades gestoras y la plenitud de los conceptos y las instituciones.

En principio, yo diría que no hay razón teórica para tal mutilación, sino que habrá que indagar y contentarse con averiguar en qué se diferencian los titulares catastrales de los que no lo son para, de ahí, extraer las consecuencias de ello (aunque, me temo, no las razones, más allá de las que modestamente ofrece la prudencia del gestor). Y vemos que:

- 1) por el art. 10.1, los titulares catastrales “ostentan los derechos reconocidos en el artículo 34 de la Ley 58/2003, General Tributaria, con las especialidades previstas” en el propio TRLCI;
- 2) correlativamente (art. 10.2), a tales titulares se les impone un deber genérico de colaboración con el Catastro, que incluye el suministro de “cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos” para la gestión catastral, deber de cuyo cumplimiento se hace depender, además, y si llega el caso, la vigencia y posibilidad de la presunción de certeza de la información catastral que les beneficia y que viene establecida en el art. 3 TRLCI, por lo que, dicho sea de paso, ese deber hay que entenderlo referido a sus propios datos, no a los de terceros, como veremos en su momento.

Si ese es, en esquema, el estatuto jurídico del titular catastral (no considero, por ahora, las especiales reglas de representación del art. 9.6 TRLCI), hay que concluir forzosamente que a los titulares de los derechos de disfrute del 9.4 no se les debe aplicar ni su activo ni su pasivo, ni los derechos de art. 34 LGT (¡queda, no obstante, vigente y aplicable la Ley 30/1992, ex art. 12 TRLCI!) ni la obligación de colaborar del 10.2 TRLCI, lo que, en conjunto, se me antoja que podría ser superado a no muy largo plazo, dado su escaso alcance y, hasta cierto punto, su carácter contradictorio.

En realidad, creo que se puede afirmar aquí que esta regla (“no tendrán la consideración de titulares catastrales...”) destaca, además de por su escasa productividad, por haber sido el vehículo táctico de esta reforma introducida al acabar 2004: se trataba de que el Catastro pudiera atender las necesidades informativas de la AEAT, para lo que –se pensó en aquel momento– bastaba con lo que finalmente aprobó el Parlamento, no siendo necesaria una mayor conexión con la estructura y la

lógica de la ley catastral considerada en su conjunto (2).

## Prelación de derechos e inscripción de cónyuges y comuneros

Con lo dicho, empero, no acaban las novedades de la Ley 2/2004 ni, en consecuencia, puedo dar por cumplido mi compromiso de comentar el nuevo artículo 9 TRLCI en su totalidad, o al menos en su mayor parte. Otros aspectos destacables, a los que ahora encaminaré mis pasos, son los siguientes: la prelación de derechos inscribibles o, mejor, la desaparición de esa prelación, la inscripción de cónyuges y comuneros y, por último, las ya citadas reglas de representación.

Respecto de lo primero: quizá la novedad más importante, desde el punto de vista conceptual, de la reforma de 2004 es precisamente la desaparición de la prelación de derechos inscribibles en el Catastro. Como ya he anticipado más arriba, estamos ahora ante una matriz de titulares que, en el caso más complejo, puede resultar tridimensional, por lo que el Catastro ha pasado desde el 1 de enero de 2005 a contener, junto con la identificación de quien esté llamado a ser el sujeto pasivo del IBI, la de cualesquiera otros titulares de los

derechos citados en el art. 9.1 (y 9.4), por muchos que sean y por infinitesimal que sea su relevancia respecto de la totalidad del inmueble de que se trate.

Como es lógico pensar y de alguna manera ya he anticipado, esta novedad tiene su origen en la Resolución del Secretario de Estado de Hacienda de 22 de diciembre de 2003 ([www.catastro.meh.es](http://www.catastro.meh.es), normativa, 4.1.5) y en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal sometido al Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2005 ([www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es)), que pone su acento en el sector inmobiliario y apuesta estratégicamente por una estrecha colaboración entre el Catastro y la AEAT en el marco de lo establecido en la Resolución citada, de suerte que ha de darse por superada ya la larga etapa iniciada a raíz de la creación de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales en la primera mitad de los 80 del pasado siglo y que llevó a un creciente alejamiento funcional y operativo de ambas organizaciones –para ser más precisos, de las distintas organizaciones que han ejercido en estos veinte años largos las competencias actuales de la AEAT y de la Dirección General del Catastro– (3).

Pero, con independencia del origen, la novedad que vengo comentando tiene también consecuencias en la perspectiva tradicional con la que el Catastro es visto por la sociedad y el modo en que ésta se

(2) No conviene perder de vista aquí la perspectiva dinámica con la que tantas veces vengo intentando explicar nuestra legislación catastral: otra vez vemos que “son titulares catastrales” los que “pueden ser sujetos pasivos del IBI” (antes de 2005 sólo se podía decir, por cierto, que “es titular catastral”, en singular, el que “deba ser sujeto pasivo del IBI”), pero, como novedad, y con la timidez que provoca lo desconocido, aparece ahora un nuevo conjunto de sujetos catastrales cuya principal característica se puede definir en positivo (“los que deben imputar renta presunta en el IRPF”), y también, a efectos histórico-exegéticos, en negativo (“ajenos al IBI”).

(3) Los primeros resultados del Plan pueden resumirse en las siguientes cifras dadas a conocer por la AEAT en septiembre de 2006: 1.357.626 contribuyentes declaran obtener ingresos por alquiler, un 15% más que antes del Plan de Prevención. Estos arrendatarios ingresaron 11.107 millones de euros por esos alquileres, un 19% más que lo declarado antes del Plan de Prevención. Además, 4.328.739 fueron los declarantes de más de una vivienda en propiedad, un 35% más que lo declarado en 2004 y las rentas imputadas en el IRPF por esas segundas residencias o inmuebles distintos de la vivienda habitual crecieron un 31%, hasta los 1.624 millones de euros.

relaciona con él: además de la mejora en el cumplimiento del IRPF y la consiguiente mayor equidad del tributo ya reseñada, hay que destacar que la referencia catastral (RC) se ha constituido efectivamente en el identificador único de los bienes inmuebles a efectos fiscales (casi 26 millones de inmuebles urbanos han sido identificados con la RC por los sujetos pasivos del IRPF de 2005 en las declaraciones presentadas en 2006); además, y desde el punto de vista de las entidades locales, también es necesario subrayar las repercusiones del cambio experimentado por el art. 9 TRLCI en su modo de gestionar el IBI, puesto que en presencia de una pluralidad de titulares catastrales es a ellas a quien corresponde la identificación y selección de cuál de tales titulares sea el sujeto pasivo del IBI en virtud del nivel de prelación del derecho que ostente, según el art. 61 TRLRHL, con lo que, como efecto colateral, podría decirse, han ganado las entidades locales más grados de autonomía en la gestión de su impuesto inmobiliario.

En cuanto hace a la inscripción de cónyuges en el Catastro, en su calidad de cotitulares de inmuebles, la reforma de 2004 introdujo un apartado específico (el 3º del artículo 9 TRLCI) para señalar que “cuando algunos de los derechos a que se refiere el apartado 1 de este artículo sea común a los dos cónyuges, conforme a las disposiciones o pactos reguladores del correspondiente régimen económico matrimonial, la titularidad catastral corresponderá a ambos y se atribuirá por mitad a cada uno de ellos, salvo que se justifique otra cuota de participación”, con lo que se nos está diciendo, al menos: (i) que ambos cónyuges deben figurar en el Catastro como cotitulares de los inmuebles que compartan, y que, (ii) por defecto, juega la regla de presunción de ganancialidad o copropiedad al 50 por 100.

Este apartado ha producido importantísimos efectos sobre la base de datos del Catastro y fuera de ella desde su entrada en

vigor, de los que aquí me referiré, por no resultar demasiado prolijo, a los tres principales: se han inscrito en el Catastro más de 7.000.000 de cónyuges que antes eran desconocidos para él; el número de borradores de declaración del IRPF, emitidos por la AEAT y confirmados por los contribuyentes, ha pasado de 2’9 millones en 2005 a 4,2 millones en 2006; y todos los certificados catastrales (más de 1.900.000 emitidos por Internet y casi 500.000 emitidos por vía tradicional en los diez primeros meses de 2006) indican ya la circunstancia de la cotitularidad y la identificación de los cónyuges, todo lo cual contrasta sobremedida con lo que había venido sucediendo hasta finales de 2004, y desde siempre.

Respecto de los comuneros, miembros o partícipes de entidades sin personalidad, a los que ya me referí en la primera parte de este trabajo, se mantiene, tras la reforma de 2004, la inspiración en el viejo artículo 33 (hoy 35) de la LGT y la titularidad catastral *por atribución* que igualmente comenté entonces (por las mismas razones que en su día justificaron esta ficción), pero se introduce la obligatoriedad de la inscripción de aquellos, a los que se considera “también titulares catastrales”, como se desprende del último inciso del art. 9.2 y de los artículos 13.2, 16.2.f) y, *a contrario sensu*, la D.T. 7ª del TRLCI.

Con ello se supera la provisionalidad y precariedad de la regulación anterior, en la que, como recordará el lector, la inscripción de comuneros era voluntaria y estaba, simultáneamente, condicionada a su unanimidad. Como dije entonces, “en la medida en que sea posible obtener la información de cotitularidad de una forma menos costosa para los afectados y para la Administración y que su mantenimiento pueda garantizarse sin provocar unos costes de transacción significativos, las reglas de voluntariedad y unanimidad están llamadas a ceder a favor de la obligatoriedad”, cosa que, efectivamente, ha acabado sucediendo con la Ley 2/2004 y

con dos actuaciones gestoras posteriores: en primer lugar, por vía de cruce de información con la AEAT y con el sustento jurídico proporcionado por la citada D.T. 7ª del TRLCI (igualmente obra de la Ley 2/2004) se han incorporado al Catastro más de 600.000 comuneros antes no inscritos, sin coste alguno para ellos ni necesidad de exigirles, por tanto, ninguna formalidad ni declaración, y, en segundo lugar, la reciente modificación, por Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, del fichero informático necesario para el cumplimiento del deber de colaboración impuesto a los fedatarios públicos por el art. 36.3 TRLCI (4), ha venido a incluir la información necesaria para asegurar que, desde su entrada en vigor, el Catastro dispondrá de forma estable y continuada de la mejor fuente de información disponible para conocer la identidad y los demás datos de los comuneros o partícipes de estas entidades, como igualmente lo han hecho las resoluciones de la DGC por las que se aprueban los nuevos formatos de intercambio de información procedente de entidades colaboradoras en la gestión catastral (5) así como la reciente Orden de 19 de octubre de 2006 (6) por la que se han aprobado los nuevos modelos de declaración catastral.

Un último aspecto novedoso de la vigente regulación de la titularidad catastral de los comuneros es la supresión de la que en la primera entrega de este trabajo denominé titularidad *por asignación*. Recordará el lector que, conforme a la normativa derogada, “si se incumple la obliga-

ción de obtener y utilizar el NIF por parte de una comunidad a la hora de declarar al Catastro, la titularidad catastral”, decía, “se asigna a cualquiera de los comuneros, miembros o partícipes...” (7). Pues bien, tras la reforma de 2004 la regla es que la comunidad es titular catastral *por atribución* y los comuneros los son *por naturaleza*, cada uno por lo suyo, no existiendo ya la titularidad *por asignación*, lo que se explica por los efectos perversos que esto último producía, tanto si pensamos en las implicaciones fiscales de la falsa apariencia de titularidad inmobiliaria de ese expediente, como si lo hacíamos en las demás falsas apariencias que esa simplificación transmitía al resto de administraciones o usuarios de la información catastral, normalmente en perjuicio del afectado. Por ello, lo que ha hecho el legislador de 2004 es ordenar la inscripción catastral de la comunidad o entidad bajo una denominación “suficientemente descriptiva” si se da el caso de carecer, de hecho, de un NIF y un nombre propio asociado a ese NIF (8), evitando así la fórmula más artificiosa de la normativa anterior.

## Representación de los titulares frente al Catastro

El último asunto tratado por el nuevo art. 9 TRLCI es, como ya anticipé más arriba, la representación de los titulares

(7) MIRANDA HITTA, J.S.: La Ley del Catastro Inmobiliario (I). CT/CATASTRO, nº 48, Madrid, 2003, p.26.

(8) Un buen ejemplo sería la comunidad hereditaria compuesta por el viudo (Expedito) y sus hijos (Cínico y Sofista): mientras no obtengan un NIF, y sin perjuicio de la infracción que esto pueda suponer, el catastro los designará, por ejemplo, como “Herederos de doña Fulana de Tal”, lo que evidentemente es más descriptivo y expresivo que su vieja alternativa (“Sofista”).

(4) Resolución de 27 de julio de 2006 (BOE del 23 de agosto)

(5) Resolución de 31 de julio de 2006 ([www.catastro.meh.es](http://www.catastro.meh.es), normativa)

(6) Orden EHA/3482/2006 de 19 de octubre (BOE del 15)

catastrales frente al Catastro. Dispone este artículo, en su apartado 6, lo siguiente:

“Cuando concurren varios titulares catastrales en un mismo inmueble (por ejemplo: el nudo propietario y el usufructuario) éstos deberán designar un representante. En su defecto, se considerará como tal al que deba ostentar la condición de contribuyente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en el ejemplo, el usufructuario) o, si existiera, preferentemente al sustituto del contribuyente. Si éste fuera una entidad sin personalidad, la representación recaerá en cualquiera de los comuneros, miembros o partícipes”. Así pues, la regla es que, ante la posible proliferación de titulares catastrales y teniendo en cuenta que el Catastro, como registro administrativo de inmuebles, está sujeto a las normas de procedimiento administrativo común conforme lo prevé, según ya he señalado, el art. 12 TRLCI (y debe, por tanto, notificar sus actos, ofrecer la posibilidad de personación, dar audiencia e informar de los recursos procedentes a los interesados), todos ellos deben unificar su representación en uno, de forma que los distintos trámites de los procedimientos que les afecten (9) se puedan llevar a cabo de una forma viable y poco costosa.

¿Es lógica esta imposición? Desde luego, si buscamos entre los antecedentes que hayan podido inspirar al legislador, no hay que ir muy lejos para encontrar un argumento: la propia LGT de 1963, y la actual, ya hicieron algo parecido a través de los arts. 33 (LGT 1963) y 35 (LGT 2003) (10). En todo caso, bueno es dejar aquí aclarado, en primer

lugar, que el precepto catastral difiere sensiblemente del tributario y, de hecho, entiendo que éste no es aplicable en materia catastral, pues prima aquí la regulación propia; y, en segundo lugar, que el 35.6 LGT sí es aplicable al IBI, como a los demás tributos (si bien debe tenerse en cuenta la regla especial contenida en el art. 64.2 TRLRHL sobre la responsabilidad solidaria de los concurrentes).

En lo que ahora nos interesa, el Catastro, lo cierto no obstante es que la fundamentación teleológica del 9.6 TRLCI no difiere, como ya he dicho, de la propia del 35.6 LGT: simplificar la gestión, lo cual me parece, en suma, más que acertado o no (siempre se podría preferir, absurdo es negarlo, desde el punto de vista de la mejor protección de los derechos de los ciudadanos, notificar a todo el mundo, etc.), viene obligado por otros principios igualmente poderosos, como son los de eficacia y eficiencia del gasto público, máxime si se tiene en cuenta la prevención que contiene este apartado en su último inciso, que luego comentaré.

Supuesto que no siempre será posible que los distintos titulares catastrales “concurrentes” se pongan de acuerdo para designar un representante común, la ley provee una solución para evitar que, de

(10) Aunque en la versión de 2003 la solución adoptada es la de la solidaridad de todos los obligados tributarios concurrentes, y no la de la representación forzosa, en lo que aquí interesa el argumento sigue siendo válido: dado que hay muchos obligados, y eso complica o puede complicar enormemente la gestión administrativa, es razonable relacionarse con uno solo de ellos y que entre ellos se entiendan. (Para una crítica de lo excesivamente lejos que, sin embargo, ha ido la LGT en este punto, véase MANTERO SÁENZ, A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. (coord.): LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. ANTECEDENTES Y COMENTARIOS. Asociaciones de Abogados Especializadas en Derecho Tributario. Madrid 2005. Páginas 226-231.

(9) Por ejemplo: la notificación del nuevo valor catastral del inmueble, el requerimiento de aportación de datos o declaraciones, la incoación de un expediente sancionador, etc.

otro modo, quedara aquí una indeterminación paralizante (o su alternativa: notificar a todos): si hay varios titulares catastrales y uno y sólo uno de ellos, en efecto, es considerado por la ley del IBI su sujeto pasivo, tómesese éste como representante ante el Catastro; si, además, en el IBI existe, junto al contribuyente, su sustituto, prefíraselo. En definitiva: si no hay acuerdo de los afectados, el representante será, *ope legis*, el que, de entre ellos, esté llamado legalmente a pagar el IBI.

Obsérvese que el legislador catastral ha vuelto aquí, una vez más, la mirada al impuesto local, en este caso para aprovecharse de la fórmula simplificadora que todavía conserva en su estructura a la hora de decidirse por el obligado al pago del tributo, razón de la que, además, se sigue necesariamente el último inciso del párrafo a) del art. 9.6 TRLCI que estamos comentando: si el contribuyente o el sustituto del contribuyente en el IBI fuera una entidad sin personalidad jurídica, entonces, al modo del viejo 43.4 LGT 1963 y del nuevo 45.3 LGT 2003, entiéndanse las actuaciones con cualquiera de sus miembros.

La letra b) del artículo 9.6 TRLCI se refiere, por su parte, al caso particular de los cónyuges cotitulares de inmuebles: “Cuando la titularidad catastral... corresponde a los dos cónyuges”, dice el precepto, “se presumirá otorgada la representación indistintamente a cualquiera de ellos”, y añade, quizá innecesariamente, dado que la citada presunción es de suyo y por esencia *ius tantum*, que la misma quedará destruida si “se produce manifestación expresa en contrario”.

Varios son aquí los extremos sobre los que merece detenerse brevemente: en primer término, hay que partir del supuesto de hecho, que no es otro que la titularidad catastral de un inmueble sea compartida por los cónyuges, y ello, conviene subrayarlo, con independencia del régimen económico matrimonial y, en conse-

cuencia, con independencia de que sean cotitulares al 50 por 100 o según disímiles porcentajes.

En efecto, la exigencia de que el inmueble “sea común” a ambos cónyuges que contiene el 9.3 TRLCI no puede ser entendida como “a partes iguales” por el mero hecho de que el último inciso de ese apartado ya prevé que la “cuota de participación” en la propiedad que corresponda a cada cónyuge puede ser distinta del 50 por 100; en consecuencia, la representación regulada en la letra b) del 9.6 TRLCI tampoco requiere de porcentaje mínimo ni lo impone máximo en la propiedad de cada cónyuge, sino que, por así decirlo, les viene conferida a los cónyuges por el mero hecho del matrimonio, dada la cotitularidad; en segundo lugar, la representación presunta se predica indistintamente de ambos cónyuges, y es esto, o incluso su negación, lo que puede ser objeto de “manifestación expresa en contrario”, lo que equivale a que se podrá designar representante a sólo uno de ellos o denegarse unilateral o recíprocamente tal representación. Nótese, así, que frente a las colectividades no matrimoniales, que por fuerza han de actuar mediante representante ante el Catastro, los cónyuges pueden exigir ser ambos oídos y notificados. Resulta evidente que el legislador ha sido aquí especialmente cuidadoso con las situaciones, cada vez más frecuentes, en que las rupturas afectivas y, consecuentemente, jurídicas del vínculo matrimonial dan lugar a comportamientos oportunistas de algún cónyuge en perjuicio del otro, y que con la prevención de que la representación sea negada se ha querido proteger a cada cual de los posibles abusos del otro.

Desde el punto de vista formal, en fin, el precepto se refiere a una “manifestación expresa en contrario”, lo que hace pensar que, a diferencia de las “solicitudes” típicas, que han de ser formalizadas conforme a lo previsto en el art. 44 del

Real Decreto 407/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el TRLCI (en adelante, RLCI), aquí estamos en presencia de un derecho (el de negar la representación o, mejor, el de afirmar el derecho a ser oído directamente, sin intermediarios) que puede ejercitarse en cualquier forma y momento, sin mención a su causa y, obviamente, por cualquiera de los cónyuges, con plena eficacia *ex nunc* y *erga omnes*, por lo que en mi opinión podrá ejercerse incluso de forma verbal, aunque en atención a las repercusiones que puede tener será siempre necesario que la Administración entregue un documento acreditativo de la voluntad manifestada por el interesado de ser, en lo sucesivo, oído en los expedientes que le afecten y notificado de sus resoluciones, ya sean éstas definitivas o de trámite.

Concluye el precepto que venimos analizando con una remisión, para los demás supuestos, a las reglas de representación contenidas en la Ley 58/2003, General Tributaria y, asimismo, con el reconocimiento del derecho de los representados, en general, a “ser informados en todo momento de las actuaciones realizadas en relación al inmueble, así como de las resoluciones que pudieran adoptarse”.

Respecto del primero de esos dos puntos, cabe decir que se trata de una típica cláusula de cierre, inspirada más en el deseo de colmar alguna posible laguna en la materia que en dar respuesta a algún caso identificable, pues me parece que con las letras a) y b) del apartado 6 del art. 9 TRLCI se abarca, en principio, toda la casuística posible, si nos ceñimos al ámbito subjetivo con el que se encabeza el apartado (“los titulares catastrales”).

## Derechos de los representados

Más interés despierta el último párrafo del artículo que venimos comentando: si

no era suficiente con el *incipit* del apartado 6 (“a efectos de sus relaciones con el Catastro...”), ahora se nos aclara afirmando algo parecido a lo contrario de lo que, implícitamente, se niega: dado que los trámites se entenderán con el representante y que, por tanto, el representado no podrá actuar por sí mismo, se le reconoce, en contrapeso, el derecho de ser informado de los actos del Catastro que le afecten.

La idea subyacente estriba en la desconfianza en la plenitud de esa representación: nuestro representante puede no ser un mandatario libremente designado, como en el art. 1709 del Código Civil, por el mandante, sino que, precisamente por causa de las disensiones o incomunicación entre ellos, la voluntad de los representados, mientras permanezca inexplicita, habrá de ser suplida por la propuesta del legislador de nombrar representante a quien ocupe la posición subalterna prevista en el TRLCI.

Lo anterior, salta a la vista, es singularmente acertado, por cuanto que introduce una garantía adicional, en principio no estrictamente necesaria, en defensa de los derechos del representado, pero se antoja probablemente excesivo si reparamos en el hecho de que la hipótesis subyacente puede no darse, pues es perfectamente posible que los comuneros hayan acordado designar a quien los representará, y en este caso, como en el del matrimonio bien avenido, sobraría la cautela adicional de ese peculiar “derecho a ser informado”.

En cualquier caso, aquí, como tantas veces en la vida, lo que abunda no hace daño, así que sea bienvenido semejante exceso, siquiera sea porque la masividad de la producción catastral hace de tal tipo de contrapesos una más que deseable medida, y no sólo para los afectados, sino para la propia Administración, que defiende y debe defender la máxima seguridad, certeza y defensa de los derechos de sus clientes, por encima, incluso, del dinero.

Visto lo precedente, nos quedaría por observar algo más de cerca el ámbito mate-

rial de ese derecho. ¿A qué, exactamente, se refiere la expresión “las actuaciones realizadas en relación al inmueble, así como las resoluciones...”?

Sabemos por el art. 52 TRLCI y los concordantes del RLCI (arts. 80 y ss.) que “todos podrán acceder a la información de los inmuebles de su titularidad...”, por lo que el derecho del art. 9.6, *in fine*, no puede referirse a esto mismo (los datos inscritos o no inscritos en el Catastro, vistos así, estáticamente) sino a lo demás, que es, exactamente, lo que conforma el aspecto dinámico del Catastro: los expedientes, los trámites, “las actuaciones” como, en suma y con pretensión totalizadora, dice el propio artículo 9.6. La mención privilegiada a “las resoluciones” se nos aparece así más didáctica que innovadora, pues bien vista, nada añade por sí misma.

Un último asunto relacionado con la titularidad catastral debe ser abordado antes de pasar adelante en este recorrido panorámico por la ley catastral, y es el, al menos parcial y aparentemente, anacrónico artículo 12.6 TRLCI.

El adjetivo lo merecería porque su texto proviene directamente de la Ley 48/2002, del Catastro Inmobiliario y, a pesar de la Ley 2/2004, ha permanecido invariado desde entonces. Dice así el precepto: “Cuando sobre un mismo inmueble concurren varios titulares catastrales, las actuaciones derivadas de los procedimientos de incorporación se entenderán exclusivamente con el titular a que se refiere el apartado 1 del artículo 9. No obstante, siempre que la descripción catastral del inmueble pudiera resultar afectada por la resolución que se adopte, se comunicará la tramitación del procedimiento al propietario del inmueble que figure inscrito de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo”.

Dos son, de nuevo, las principales cuestiones que se suscitan tras la lectura de lo transcrito. En primer lugar, se trata de regular con quién se entenderán las actuaciones catastrales si nos encontramos en

presencia de varios titulares, lo que a primera vista se parece mucho al contenido y pretensión del artículo 9.6; en segundo lugar, llama la atención que se apele “al titular a que se refiere el apartado 1” del mismo artículo 9, apartado que, como ya hemos dicho, contiene la delimitación de los *titulares por naturaleza* frente a los *titulares por atribución* a que se refiere el 2 (en su primera mitad); mientras que se ordena “comunicar” la tramitación del procedimiento “al propietario del inmueble que figure inscrito”, precisamente, por el susodicho apartado 2.

Efectivamente, el art. 12.6 dice que se entiendan las actuaciones “exclusivamente” con el titular por naturaleza. Lo primero que debe aquí destacarse es el propósito del precepto, claramente visible tras el adverbio “exclusivamente”: se trata, como con el 9.6, de simplificar y reducir costes, luego hasta aquí, ciertamente, coinciden, y bien podría decirse que nada nuevo aporta el 12.6, pero si reparamos algo más en el asunto, veremos que este artículo no sólo se refiere a ese sujeto, ya que pueden concurrir en un mismo inmueble varios titulares por naturaleza, varios titulares por atribución, o unos y otros simultáneamente. Y aquí está la raíz, en mi opinión, de la que puede ser una interpretación integradora de ambos preceptos: si se da el caso de concurrencia de titulares por naturaleza y por atribución (nos estaría diciendo el 12.6) entiéndase lo actuado con el titular más genuino, el del 9.1, y quede el del 9.2 relegado a la posición que le confiere el 12.6 en su segundo inciso. Y si no se da ese caso, entonces sólo habrá titulares por naturaleza (titulares del 9.1, en suma) supuesto en el que al 12.6 nada le cabe decir, pues es tautológico afirmar en nuestro contexto que “si sólo existe A, entiéndase con A”, aserción con la que nada se ahorra ni simplifica y menos se añade.

Y no puede decirse que el problema que, no obstante, emerge con esta interpretación

sea que el 9.6.a) nos puede llevar a la solución contraria, lo que invalidaría a aquélla (por ser el 9.6 *lex posterior*) y, con ella, al 12.6 en su conjunto. Veamos: si bien el 9.6 también se refiere, como supuesto de aplicación, a la concurrencia de varios titulares catastrales, sin distinguir que lo sean por naturaleza o por atribución o, lo que es lo mismo, admitiendo implícitamente que pueden concurrir ambos; y si bien para tal caso dispone en principio, como ya sabemos, que en defecto de acuerdo entre los interesados, el representante será el contribuyente del IBI (contribuyente que, como nos dice el TRLCI, puede ser la comunidad de bienes, es decir, un titular catastral por atribución y por tanto excluido del artículo 9.1), inmediatamente corrige nuestro precepto el rumbo y dice que, si ese fuera el caso, se tome como representante no a la comunidad, sino a cualquiera de los comuneros, o sea, a un titular por naturaleza (11).

Así pues, de lo dicho podemos concluir lo siguiente:

- 1) El art. 12.6, primer inciso, del TRLCI dice que las actuaciones se entiendan siempre con un titular por naturaleza.
- 2) El art. 9.6 de la misma ley nos proporciona la regla para elegir, llegado el caso, cuál de los distintos posibles titulares por naturaleza ha de ser considerado el interlocutor efectivo (representante de todos ellos y de los demás titulares), y no hay caso de indeterminación en este punto.

(11) Sobre esto quizá merezca la pena explicitar, el lector atento ya lo habrá descubierto, que aunque el comunero figure en el 9.2, doy por hecho que es un titular del 9.1, pues sin duda es una persona natural o jurídica titular parcialmente de alguno de los derechos que allí se citan. De hecho, el margen de imprecisión (“también tendrán la consideración de titulares catastrales ...”) con el que se expresa el 9.2 permite negar que los comuneros sean titulares ficticios como las comunidades, y si no lo son, habrán de serlo en su modalidad auténtica, como, por otra parte, place más al derecho común.

- 3) La posible contradicción entre el mandato del 12.6 y el hecho de que, eventualmente, puedan los titulares concurrentes designar como representante a una comunidad, debe ser salvada con la aplicación analógica del último inciso del 9.6.a), con lo que la Administración podría dirigirse a cualquiera de sus miembros.

Más difícil resulta entender el resto del art. 12.6, aquella parte que se refiere a la obligación de avisar al titular del 9.2 de la existencia del expediente, si no se tiene en cuenta su anacronismo: cuando se aprobó ese inciso, el artículo 9.2 se refería al nudo propietario que voluntariamente solicitara la inscripción de su derecho en el Catastro, nudo propietario ajeno al IBI y ajeno, por ende, a la titularidad catastral del artículo 9.1 en su redacción originaria que, como dije en la primera parte de este estudio, estaba identificado con el sujeto pasivo del impuesto municipal, pero al que la primitiva LCI quiso darle, junto con la posibilidad de ser inscrito catastralmente, la de ser oído en los expedientes de su interés si, y sólo si, se inscribía previamente. Todo esto ahora, tras la Ley 2/2004, carece de sentido y ha devenido en mi opinión inaplicable, por contradecir las reglas de representación del art. 9.6, artículo que además de garantizar la audiencia por representación en todo momento, amplía y mejora la situación del interesado al reconocerle el “derecho a ser informado”, derecho al que ya he dedicado algún comentario *supra*.

En la primera parte del estudio sobre la Ley del Catastro, publicado hace ya tres años, me detuve en el análisis de los objetivos del entonces recién estrenado texto legal, haciendo hincapié en los pilares del nuevo modelo de Catastro español como son los criterios estratégicos que afectan a la producción y a la difusión de su capital informativo, de los que, en última instancia, se deduce lo ineludible de la persecución de la máxima fiabilidad y exactitud del

dato catastral. Allí también quedaron plasmados cuáles fueron los caminos recorridos para avanzar desde un Catastro estrictamente fiscal hacia un Catastro pluridisciplinar, derroteros que nos llevaron a acometer procesos de gran calado como lo fueron la renovación del catastro rústico, o la creación de la Oficina Virtual del Catastro, así como la digitalización de toda la información y todos los procedimientos.

Profundizando en el análisis de la norma, allí quedaron reflejados aspectos tales como la capacidad descriptiva del Catastro; la referencia catastral, concebida como piedra angular de la colaboración en el reforzamiento de la seguridad jurídica y de la seguridad del tráfico inmobiliario; y la cartografía catastral, medio por el que se llega a la realidad física y a la información literal que completa la descripción catastral de los inmuebles.

Finalmente, la última parte del artículo se dedicó a explicar lo que la Ley ha supuesto en lo referente al valor catastral, entre otros muchos aspectos, al reforzar su legalidad.

Llegados a este punto y al resumen del presente trabajo, quiero hacer una reflexión de la que ya he dejado en estas líneas larga constancia. Aunque también se avanzaba allí, en la primera parte de este trabajo, lo que en aquel entonces significaba la titularidad catastral, es ahora cuando me ha sido posible profundizar en la trascendental reorientación que sobre esta materia ha venido a introducir la Ley 2/2004, de 27 de diciembre.

Así he tratado de analizar con detalle el nuevo alcance de la titularidad catastral, desmenuzando para ello las características y perfiles de nuestro nuevo elemento subjetivo, a partir del artículo 9 del TRLCI; el por qué de la desaparición de la prelación

de derechos inscribibles en el Catastro, novedad ésta que viene dada, como queda dicho y entre otras razones, por el acento puesto por el Ministerio de Economía y Hacienda en el sector inmobiliario y en una política de estrecha colaboración entre el Catastro y la AEAT. Además, era necesario explicar el nuevo tratamiento dado a la inscripción de cónyuges en el Catastro, en su calidad de cotitulares de los inmuebles que comparten, así como de los comuneros y las comunidades en las que participan.

Dos últimos puntos, no por ello menos importantes, he dejado para el final: la representación de los titulares catastrales ante el Catastro en las relaciones que necesariamente tienen que establecerse entre ambos en relación a los inmuebles, y la concurrencia de titulares sobre un mismo bien inmueble. En ambos casos las novedades que aporta la norma están encaminadas, como no podía ser de otro modo, a dar solución a los problemas fundamentalmente de orden práctico que con anterioridad se presentaban.

Para el final, también, he dejado lo que, por fuerza, ha de ser una promesa al lector que, con paciencia e inevitable atención, me ha seguido hasta aquí, cual es la de la continuación de estos breves apuntes en sucesivos números de CT/Catastro, hasta llegar a completar nuestra excursión por las páginas de una norma, la ley catastral, tan desconocida y poco tratada por la doctrina hasta el momento como trascendente para el conjunto de las administraciones públicas y los ciudadanos, y de la que pueden razonablemente esperarse mejoras muy notables en la eficacia, la eficiencia y la calidad de este servicio público y, más importante aún, en la seguridad y transparencia del mercado inmobiliario y de la gestión del territorio. ■

