

La Ley del Catastro Inmobiliario (I)

Jesús S. Miranda Hita
Director General del Catastro

Objetivos de la Ley

Desde el uno de enero de 2003 contamos en España con una nueva Ley del Catastro (Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, en adelante LCI), cuyo propósito es formular un nuevo modelo catastral acorde con las exigencias de la Sociedad de la Información y del Conocimiento que caracteriza a este nuevo siglo.

Ese modelo se basa en dos pilares fundamentales: en primer lugar, y partiendo de la constatación del enorme valor adquirido por la información de la que hoy dispone el Catastro y de las facilidades tecnológicas existentes para su actualización, gestión, explotación y difusión, se trata de hacer de esa información una herramienta verdaderamente útil para la sociedad en su conjunto, convirtiéndola en un factor de eficiencia del sistema económico y yendo, por tanto, mucho más allá de su tradicional y casi exclusiva función fiscal local, sin que

ello suponga en modo alguno abandonarla; en segundo término, y con carácter instrumental respecto del anterior, garantizar la mejora permanente del dato catastral y su más exacta acomodación a la realidad inmobiliaria, de forma que proporcione un alto grado de fiabilidad a sus usuarios.

La aportación a la eficiencia se pretende obtener a través, sobre todo, de la reducción y, en muchos casos, eliminación de los costes de transacción y coordinación que hasta ahora debían soportarse tanto en la fase de producción como de distribución de la información catastral, y tanto por el lado de la oferta (la Administración estatal) como de la demanda (el usuario de la información catastral), lo que ha motivado la creación de la Base de Datos Nacional del Catastro (BDNC) como nuevo producto integrador de los datos catastrales de cualquier persona o entidad en el conjunto del territorio así como de la Oficina Virtual del Catastro en Internet como nuevo centro global de difusión de la información

catastral y de captación de los datos necesarios para su mantenimiento actualizado.

En efecto, frente a un posible modelo de catastro fragmentado en múltiples bases de datos territoriales y con características estructurales diferentes, el modelo de la LCI es el de uniformidad de diseño y consecuente estandarización de los procesos de gestión, explotación y distribución. La competencia exclusiva del Estado en materia catastral, proclamada en el artículo 1.4 de la Ley y ya confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999, enlaza pues directamente con el principio de eficiencia económica, no sólo desde el lado de la Administración catastral (es evidente que esa configuración permite aprovechar todas las economías y las capacidades de innovación que la escala nacional proporciona) sino —y ésta es una perspectiva que a menudo se olvida— desde el punto de vista del usuario: con tal modelo, por ejemplo, conocer, mediante una sola gestión, los inmuebles de los solicitantes de becas públicas no sólo en el municipio en el que residen sino en todo el territorio de régimen común es cosa de pocos segundos, y nadie dudará de lo ventajoso que eso resulta para la Administración que debe velar por el justo reparto de esas ayudas y para el conjunto de los ciudadanos interesados en que las becas vayan a parar a quienes de verdad las necesitan. Lo mismo podría decirse para cualquier otro ejemplo de uso público o privado de la información catastral, y bien puede asegurarse que lo contrario es lo característico del modelo fraccionario o localista de catastro que la LCI ha rechazado.

En términos económicos más generales, no está de más recordar el ejemplo puesto por MILGROM y ROBERTS (1) respecto de la coordinación de las decisiones y la

disponibilidad de la información para la adopción eficiente de tales decisiones: si queremos fabricar agujas, no parece que sea lo más aconsejable que cada una de las fases de producción de las mismas sea confiada a una empresa distinta, pues gran parte del tiempo (y del coste) se lo llevaría la necesidad de negociar y formalizar los contratos de provisión—suministro y de coordinar los procesos productivos de las diferentes empresas. Puede incluso pensarse que al final de todo eso se habrían producido agujas, pero no parece que pueda dudarse de que serán menos agujas, y más caras, que las fabricadas dentro de una misma organización cuya misión, en lo que aquí nos interesa, es precisamente eliminar o reducir esos costes de transacción. En suma, nos dicen los autores citados, “llevar a cabo transacciones supone unos costes y estos costes de transacción dependen a su vez de la naturaleza de la transacción y de la forma en que se organice” por lo que “la tendencia es adoptar el modo organizativo que más economice estos costes”.

Pilares del nuevo modelo de Catastro

Para la *producción de catastro* (obsérvese que la definición del *producto* la da la propia LCI, luego en nuestro ámbito, normativamente, no existe otro catastro que el que ella regula), la elección por el legislador del modelo conceptual y organizativo ha estado acotada, pues, por la idea de eficiencia, materializada en los principios de dirección, programación y coordinación central de la producción y de gratuidad y facilidad de acceso al producto.

Lo anterior no significa que se trate de un modelo de organización centralizado en el que no quede lugar para la resolución local de los problemas y la adopción de decisiones en los distintos niveles territoria-

(1) MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1992): *Economics, organization and management*. New Jersey: Prentice—Hall.

les que más se acomoden a la dimensión y alcance de la necesidad a satisfacer y a las características del proveedor o del cliente. La LCI proclama, junto a la competencia exclusiva del Estado, la gestión descentralizada de gran parte del proceso catastral a través de contratos específicos –*comunicaciones, convenios y otras fórmulas de colaboración*– con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas interesadas, ya sea como proveedores de datos, como usuarios, o en ambas facetas a la vez. Al mismo tiempo, la propia estructura organizativa de la Dirección General del Catastro está dotada de un alto grado de descentralización de las decisiones y de la producción, si bien, y lógicamente, tal descentralización no alcanza a las dimensiones estratégicas. Con ello se reconoce, por un lado, la naturaleza estructural que en materia de catastro tiene la cooperación interadministrativa –actividad imprescindible tanto por los medios que aporta como, y principalmente, por la necesidad, en términos políticos, de reconocer un espacio de participación en el ejercicio de esta función estatal a las demás administraciones interesadas por el buen fin de dicho ejercicio– y, por otro, se mejora ostensiblemente la eficacia del proceso productivo catastral, eliminando las rigideces y las insuficiencias del modelo centralizado puro en el que todas las decisiones se adoptan en el más alto nivel.

Pero, por encima del propio proceso productivo, cuya configuración desde el punto de vista de la organización puede variar en atención a muy distintos factores (políticos, tecnológicos y presupuestarios, principalmente), lo verdaderamente esencial del Catastro en nuestro país es la unicidad del producto, su comparabilidad y agregabilidad interterritorial, su versatilidad funcional y el hecho de ser ofrecido en el nivel más general de los posibles, de forma que la organización

de la función de distribución sea en sí misma un factor de eficiencia *ad extra*.

El segundo pilar del nuevo modelo discurre por la senda del compromiso con la fiabilidad o exactitud del dato catastral, lo que repercute directamente, por ejemplo, en la función de reforzamiento de los principios de seguridad jurídica y de seguridad del tráfico (2) que proporciona la certeza de la información relativa a la realidad física de las fincas, en coordinación y cooperación con las principales instituciones que tienen a su cargo la provisión de ese bien público como son el Notariado y el Registro de la Propiedad. De esta faceta, cuya primera manifestación –si hacemos abstracción de algún supuesto más o menos aislado contenido en la legislación hipotecaria o en la de concentración parcelaria, entre otras– fue la Ley 13/1996, se había ocupado muy poco o nada históricamente el Catastro, pues su diseño, la valorización de sus datos y, sobre todo, sus procedimientos, estaban casi exclusivamente dictados para que el impuesto territorial se pudiera recaudar en cuantía y tiempo satisfactorios.

Esa vocación exclusiva es, precisamente y en mi opinión, una de las causas de la exclusión de tales preocupaciones y, en general, de la no búsqueda de la mayor veracidad posible del dato en el modelo catastral español del pasado, y no me refie-

(2) EHRENBURG destaca que “la primera exigencia de la seguridad jurídica consiste en que la existencia y el contenido del derecho no pueden ser cuestionados. Pero ambas cosas –añade–, es decir *la existencia y el contenido del derecho, dependen de diversos presupuestos fácticos y jurídicos*, que aquél que quiere afirmar su derecho o hacerlo valer frente a otro, debe, en muchos casos, acreditar. *Todo lo que facilite esa prueba al titular, o incluso se la ahorre, contribuirá a su seguridad jurídica*”. EHRENBURG, V. (2003): *Seguridad jurídica y seguridad del tráfico*. Madrid. Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España.

ro sólo al siglo XX. La falta de versatilidad de la vocación o la limitación del encargo o misión de cualquier organización sólo conducen, por puro raciocinio económico, a un grado tal de especialización que no solamente acabará produciendo aquello y sólo aquello que se espera de ella, sino que todos sus procesos e insumos estarán estrictamente limitados o acotados por esa concreta necesidad productiva, resultando prácticamente inservibles para otras funciones y, la mayoría de las veces, incapaces de adaptarse a las cambiantes condiciones del siempre cambiante entorno, precisamente por la rigidez organizativa (estructural, de medios y de procesos) que ello provoca.

Para el impuesto territorial, dada la relativamente escasa sensibilidad (en términos absolutos) de su cuota o de su recaudación efectiva, y también de su litigiosidad, a variaciones en la calidad de los datos descriptivos de los inmuebles, un Catastro más o menos sencillo o más o menos preciso se ha demostrado históricamente suficiente. Por ejemplo, no ha sido ni es infrecuente que el que compra una vivienda pague sin reparos el recibo del IBI aunque *todavía figure a nombre de quien se la vendió*, o que haga lo mismo el heredero respecto de su causante. Eso, que para el tributo es sin duda una ventaja, ciertamente arraigada en la historia –tal era el sentido de privacidad de la Revolución Francesa que los recibos tributarios carecieron en tiempos de la menor identificación del obligado al pago–, para la institución catastral ha sido y es una rémora, por cuanto que ha venido a restringir la funcionalidad del Catastro durante muchas décadas. Y el Catastro es un patrimonio público que, como tal, el poder público tiene la obligación de rentabilizar socialmente.

Frente a esa visión utilitarista limitada a la vertiente del impuesto territorial, el Catastro de hoy está en condiciones de aportar esa mayor rentabilidad social, y la Ley ha venido

a reconocerlo así cuando ha ampliado el encargo funcional y, coherentemente, la definición, la configuración estructural y los medios procedimentales de la institución.

En el plano jurídico, por ejemplo, los ciudadanos (los consumidores) demandan certeza de las instituciones, y cuanto mayor sea el alcance de ese bien (la certeza) demandado, más rigor y exactitud es exigible de quienes deben proveerlo. En el ámbito de los derechos inmobiliarios, el sistema español de seguridad jurídica preventiva se ha demostrado como muy superior a su alternativa, la seguridad reparadora basada en el aseguramiento del riesgo, pues ésta, como mucho, sólo ofrece transformar en dinero un bien –el inmueble verdaderamente deseado por el comprador– de otra y muy distinta especie: a la postre, el sistema del seguro no es más que una garantía de indemnidad económica, pero no de permanencia en el derecho adquirido; por el contrario, la certeza lograda *ab initio*, cuando surge la operación y se manifiesta la voluntad de los contratantes ante el Notario, contrastada además con la verdad jurídica publicada por el Registro de la Propiedad y protegida por los jueces y tribunales, evita desde el principio el riesgo mismo.

El alcance de la certeza objetiva respecto de la realidad del inmueble proporcionada por el Registro y por el Notario es asunto que tradicionalmente ha suscitado la atención de los especialistas y a cuyo paso ha querido también salir la LCI, dada la reiterada doctrina del Tribunal Supremo de que la publicidad registral no se extiende a los datos de hecho (3) y, en vivo contraste,

(3) Como subraya MORALES MORENO, “el Registro publica derechos, pero no garantiza que los mismos hayan de extenderse a la finca conforme se describe en él”. MORALES MORENO, A.M. (2000): *Publicidad Registral y Datos de Hecho*. Madrid. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

la imperiosa necesidad social y económica de que el comprador de un inmueble se sienta absolutamente tranquilo a ese respecto. La protección del derecho, en suma, debe ser completada con la seguridad respecto del hecho sobre el que recae, y aquí la posición institucional del Catastro—registro administrativo de inmuebles—ofrece una inequívoca ventaja frente a cualquier otro medio probatorio en términos de inmediatez y accesibilidad, generalidad, rigor técnico e independencia de las partes.

Nuevos objetivos de la colaboración: la calidad del dato catastral

La novedad de la LCI en este punto, que parte de reconocer las ventajas aportadas por la Ley 13/1996, y a pesar de ser gradual y no suponer la introducción de ruptura alguna, tiene un gran calado desde el punto de vista programático: el legislador ha dicho, por primera vez, que el Catastro está al servicio de los fedatarios—lógicamente, aunque lo omite, para colaborar con ellos en el reforzamiento de la seguridad del tráfico inmueble que les corresponde—, de manera que esta función, nueva por la amplitud de sus miras, se empareja así a las más tradicionales de la institución y, en lo que aquí me interesa destacar, tiene que provocar indefectiblemente un amplio conjunto de cambios procedimentales tendentes a la mayor garantía de la citada *calidad del dato*, en la que se debe sustentar, por encima de cualquier otra consideración, su efectiva utilización para estos fines.

Igual sucede, en esta misma línea de versatilidad del Catastro, con la disponibilidad de la información catastral por parte de las diferentes Administraciones públicas. Si en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas existe la obligación de

imputar un rendimiento presunto por la posesión de determinados inmuebles, y el Catastro es un registro administrativo de inmuebles dependiente del Ministerio de Hacienda, no parece sino obligado que la institución catastral sea capaz de hacer frente a las necesidades de asistencia y control de allí derivadas, para lo cual tiene previamente que ampliar su horizonte con esa finalidad, ensanchar su concepto y acomodar cuanto sea preciso de sus procedimientos para poder satisfacerla. El Catastro que diseña la nueva LCI está también pensado para esto, y de ahí la necesidad de la incorporación en las inscripciones catastrales de los datos de cotitularidad que hasta ahora no resultaban imprescindibles para los propósitos fiscales municipales y que desde ahora lo son para que, por ejemplo, pueda la Agencia Tributaria cumplir mejor su compromiso futuro de proporcionar borradores de las declaraciones del IRPF a millones de contribuyentes, que se verán así libres de elaborar por sí mismos tales declaraciones o de tener que acudir a los distintos servicios de asistencia o asesoramiento existentes a tal fin.

Al servicio de este objetivo instrumental de *calidad del dato catastral* la LCI consagra dos principios que le son consustanciales: el derecho de los titulares catastrales a que, por encima de cualquier obstáculo formal, la información catastral sea un fiel reflejo de la realidad—a cuyo efecto se les reconoce el derecho de rectificación de las eventuales discrepancias entre ambas y cuya contrapartida es el mandato a la Administración Catastral para que procure esa identidad entre realidad y catastro— y el llamamiento a todas las Administraciones públicas y a los fedatarios públicos para que colaboren en el proceso de permanente puesta al día de la información inmobiliario—catastral, lo que se manifiesta como el deber de sumi-

nistrar a la Dirección General del Catastro información relevante acerca del planeamiento urbanístico, las expropiaciones, los deslindes, la concentración parcelaria, las obras nuevas, las segregaciones, divisiones, agregaciones y agrupaciones de fincas, los cambios de titularidad y, en general, todas las alteraciones de la realidad inmobiliaria que hayan de ser inscritas en el Catastro conforme a la propia ley. Nada de esto, con semejante amplitud, existía en la normativa anterior, ni tampoco el régimen sancionador reforzado –en relación con el común de la Ley General Tributaria– previsto por la Ley para los casos de incumplimiento, lo que igualmente expresa la firme voluntad del legislador de dotar a nuestro país de un Catastro auténticamente moderno y útil, amén de accesible.

Considerando lo anterior, y los antecedentes a los que ahora me referiré, debo precipitarme en subrayar el elevado grado de ambición que caracteriza a esta Ley y el importante reto de modernización que plantea. Bueno es recordar, para poder calibrar correctamente esta afirmación, que la anterior Ley del Catastro Topográfico Parcelario data de 1906, así como que la institución catastral en España, como corresponde al modelo latino en el que se inscribió desde sus orígenes, no ha tenido históricamente otra preocupación –ya lo he dicho– que servir para la exacción del impuesto territorial. Ello ha supuesto, también históricamente, que la atención de la Administración Catastral se centrara en el contenido tributario propio de la *contribución territorial* (sujeto pasivo, base imponible) y que se descuidaran otros aspectos de la información (titularidad jurídica exacta, precisión cartográfica, versatilidad de uso, etcétera) que hoy, y desde los años 90 del siglo pasado, se presentan y actúan, en

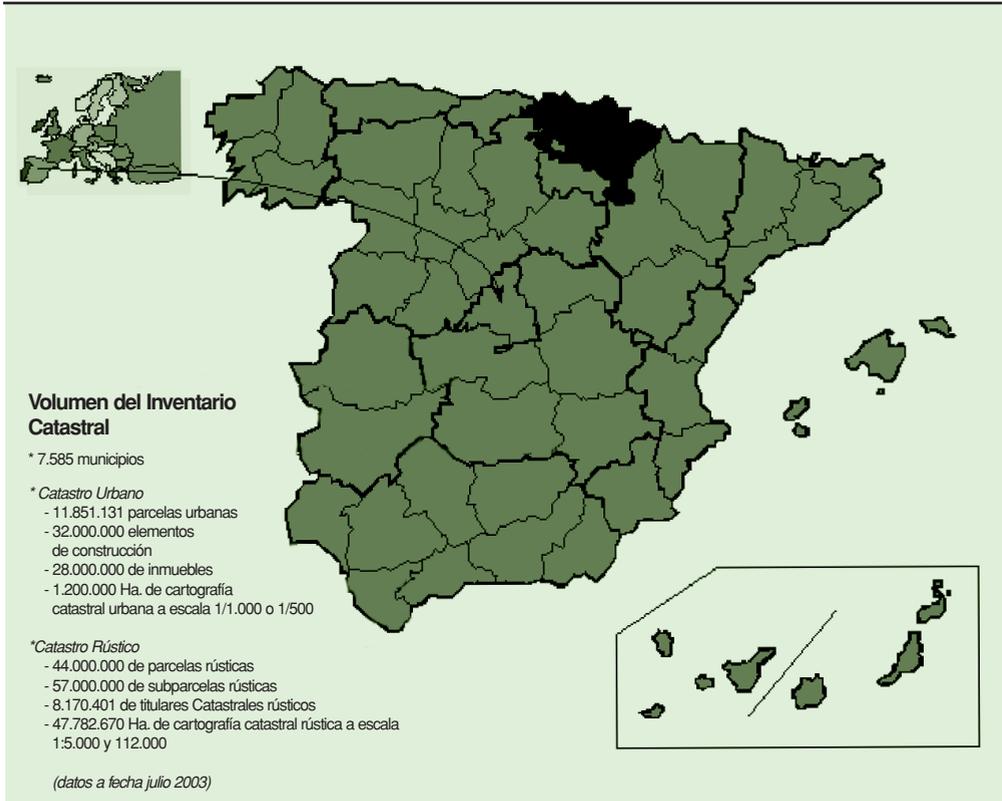
brazos del progreso tecnológico y de la evolución de la sociedad, como de inexcusable atención.

El proyecto de catastro formulado por la LCI, pese a la apariencia que ofrece en la regulación del titular catastral –según el art. 3, los nudos propietarios, los comuneros y los cónyuges sólo se inscriben voluntariamente, y según la disposición transitoria primera esto sólo podrá ocurrir a partir de 2005– es ambicioso porque ha abierto un nuevo horizonte o mejor, ha ensanchado el existente y ha puesto en marcha una tendencia hacia ese nuevo horizonte, mucho más abierto al cabal aprovechamiento de su capital informativo.

El catastro, una gran infraestructura de información territorial

Como señala la propia Exposición de Motivos de la LCI, *junto a su finalidad tributaria, el Catastro ha visto surgir en los últimos años la necesidad de que la información que contiene sea utilizada para otras muchas actividades, tanto públicas como privadas, evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy: una gran infraestructura de información territorial* (pueden verse algunas cifras descriptivas del tamaño del Catastro en el gráfico 1, adjunto.) *disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, cuya presencia en la sociedad y cuya complejidad demanda la existencia de una ley propia que regule su configuración y actividad.* El Catastro es, cierta e inequívocamente, una institución fiscal, cuyas raíces entroncan con el magno proyecto de modernización de la Hacienda emprendido por el primer Marqués de la Ensenada, Don Zenón de Somodevilla, Ministro de Hacienda, Guerra, Marina e Indias, promediado el siglo XVIII. Lo es, sencillamente y como ha destacado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999

Gráfico 1
El Catastro: gran infraestructura de información territorial



anteriormente citada, porque se trata de *una institución común e indispensable* para la gestión de diversas y múltiple figuras tributarias del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales –como son los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas de residentes y no residentes, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, entre otros–. Pero, por otro lado, el legislador ha sabido reconocer que, sin menoscabo de tan importante función, el enorme capital público acumulado, en términos de

información, por el Catastro, debe ser *puesto en valor* al servicio de la economía nacional. Este es, por tanto, el principal mensaje de la Ley. Y, para hacerlo operativo, se ha insistido en formular o proclamar desde el concepto mismo de catastro y de los principios de orden constitucional (generalidad y justicia tributaria, asignación equitativa de los recursos públicos, cooperación interadministrativa, etc.) y legal (derechos del titular o usuario de la información catastral) que presiden su actuación, hasta la determinación de sus *inputs* y la configuración de sus procesos y resultados, siempre teniendo muy a la vista las potencialidades de su uso así

como las nuevas capacidades de gestión proporcionadas por el estado actual de la tecnología informática.

Del catastro fiscal al catastro plurifuncional

El *Catastro de Ensenada* fue, como acabo de decir, un proyecto pionero de modernización de nuestra Hacienda dieciochesca cuyo principal objetivo era el establecimiento de una *Única Contribución* en sustitución de la maraña de derechos, exacciones y rentas que, pertenecientes a diversas *soberanías fiscales* –la Corona, la Iglesia, la nobleza, los arrendatarios reales– entorpecían el desarrollo económico: dificultaban el comercio –aduanas interiores–, impedían la movilización de la propiedad –principal fuente de riqueza y depósito de valor en una España rural que se prolonga sin recato hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XX–, y generaban unas desigualdades sociales ya entonces percibidas como intolerables –*remedio del necesitado, polilla del hacendado* era lo que decían los pasquines que circulaban como estela de la operación *ensenadista* por los pueblos y ciudades de *las Castillas* que se estaban *catastrando*.

Pronto se vio que, sin embargo, la *Única* no llegaría a surtir efecto. Dificultades políticas son, si hubiera que elegir una causa, las que lo impidieron, pues la amenaza de ruptura de un orden tradicional tan fuertemente arraigado entre los latifundistas y terratenientes que representaba Ensenada acabó con el destierro del fiel servidor de Su Majestad y con el entierro de su proyecto, aunque el Catastro se hizo y ha llegado a ser con el tiempo la más grande operación estadística conocida en la Europa del XVIII, y una fuente inagotable para la investigación de nuestra historia económica. En adelante,

la *contribución sobre cultivos, inmuebles y ganadería, la contribución rústica* por antonomasia, habría de basarse en los *amillaramientos* –sonora palabra que sigue formando parte del vocabulario forense aun en nuestros días, por mucho que nada queda ya *amirallado*–, una especie de *declaración–manipulación* por la que todo el que podía engañaba cuanto cabía a los indefensos y perplejos agentes del fisco.

Pasa así un siglo XIX –permítame el lector, por no cansarle, semejante pirueta simplificadora– sin pena ni gloria, o con más pena que gloria, para el Catastro. El único dato relevante, en lo que ahora me interesa, es que, pese a todo, su segunda mitad se caracteriza porque la *contribución* representó, de media, nada menos que un veinte por ciento de los ingresos de la Hacienda (4). Una Hacienda, desde luego, no hace falta recordarlo, propia del Antiguo Régimen, por lo que nada tiene que ver con la Hacienda que todos conocemos del Estado del Bienestar, en la que los presupuestos públicos han alcanzado porcentajes de entre el 40 y el 60 por 100 del producto interior bruto de las naciones. Pero la importancia relativa de la *contribución* decimonónica no puede por ello dejarse de ponderar. Piense que, hoy, nuestro IRPF es el 33 por 100 y el IVA el 28 por 100 de los ingresos no financieros del Estado, y así se podrá hacer una idea de la magnitud del tributo territorial en aquella centuria, que entre 1870 y 1874 alcanzó su cenit con un 29 por 100 de importancia relativa.

Pero respecto de lo que, como digo, me interesa subrayar ahora, el *catastro* –no así el *impuesto*– pasa el siglo XIX con muchos debates y pocas nueces. Se discute su

(4) COMIN, F. (1996): *Historia de la Hacienda Pública*, vol. II. Barcelona. Crítica.

implicación o imbricación con el Registro de Hipotecas –el Registro de la Propiedad–, se realizan grandes e ilustradas declaraciones por insigne y bienintencionados próceres (que el catastro dé al Registro lo que le es propio, la *sustancia física*, y que el Registro dé al Catastro lo suyo, *sustancia jurídica*), pero la realidad sigue contumazmente imponiéndose.

Con el nuevo siglo llega la Ley del Catastro Topográfico Parcelario (LCTP) de 1906, tan avanzada como ingenua. Esta ley, más allá de su contenido esencialmente técnico, es todo un ejemplo de ambición desmesurada que el legislador de 2002 no ha dejado de tener presente, lo que muchas veces lo ha hecho en contra de las opiniones que ahora, como entonces, exigían más audacia: decía la vieja ley que la inscripción catastral equivaldría al título de propiedad si transcurrieran diez años sin oposición de tercero –se vislumbra aquí una imperiosa necesidad de regularizar las propiedades transmitidas de manera informal y sin la protección jurídica del Registro, mayor cuanto más se pondera el impacto desamortizador del siglo precedente– a lo que respondieron los tribunales que, como mucho, ello sería sólo un principio de prueba. Cerrado así el paso a esa pretensión sanatoria o convalidante de la inscripción catastral, los objetivos de la LCTP se encaminaron hacia la elaboración de un catastro geométrico o, al menos, cartográfico. Por distintas circunstancias, empero, tales trabajos se prolongaron durante decenios, *dando así tiempo* a que España comenzara su proceso de urbanización, cambiara la estructura económica, la tierra perdiera importancia relativa como refugio del ahorro y cuna de la inversión y el sistema fiscal girara, aunque tardíamente, hacia los modelos de imposición personal y progresiva sobre la renta propia del ya citado Estado del Bienestar.

Con ello llegamos al Plan de Estabilización de 1959, al abandono de la

política autárquica y la consiguiente y paulatina apertura de nuestra economía hacia el exterior, a la emigración interna hacia las grandes urbes e internacional hacia los centros industriales europeos y, en suma, a la citada transformación de nuestra estructura económica, especialmente acelerada tras nuestra integración en la Comunidad Económica Europea en 1986. Llegada la urbanización, la *contribución urbana* toma el relevo de la *rústica* y ésta pasa a perder casi toda significación fiscal, hasta el punto de que hoy no supera el 3 por 100 de la recaudación que proporciona el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de urbana. Este –la Contribución Urbana– es la estrella superviviente más visible y brillante del cambio fiscal local que se ha producido durante casi veinticinco años desde la reforma de 1978, cuando fue traspasada a la soberanía fiscal de los municipios, por ser el tributo que ha sabido superar con mayor fortuna los retos y los experimentos que se afrontaron y emprendieron en los dos primeros decenios democráticos y la primera figura –hoy más que nunca, después de la casi completa retirada de la escena del Impuesto sobre Actividades Económicas– del panorama fiscal municipal. Esa preponderancia ha sido, desde luego, una excelente palanca sobre la que apoyar las sucesivas decisiones de inversión en un catastro urbano que, de otra manera, habría quizá discurrido lánguidamente por el camino sin salida del abandono, pues la pérdida de la relevancia fiscal, en un Catastro fiscal, equivale a una garantía muy segura de envejecimiento y deterioro. Ello es así a menos que en el nuevo contexto surjan necesidades nuevas que aconsejen mantener el esfuerzo o, como ha pasado en España con el Catastro rústico y la Política Agrícola Común, incluso aumentarlo.

La irrupción de estas nuevas necesidades, y volvemos ya al presente, en un con-

texto de aceleración tecnológica sin precedentes y por lo tanto en unas condiciones de factibilidad de la respuesta también genuinamente nuevas y poderosas, está en la base de las orientaciones generales de la LCI: *el Catastro es desde ahora un proveedor público de información territorial* (muy cualificado: el único que está en condiciones de ofrecer información literal y gráfica detallada de 28.000.000 de inmuebles urbanos y 42.000.000 de inmuebles rústicos con eficacia, jurídica o extrajurídica, en múltiples campos de la actividad pública y privada) que como tal está obligado a configurarse y actuar de acuerdo con las exigencias de esa función general. Pero antes de hablar de ellas y de las respuestas proporcionadas por la LCI debemos extendernos un poco más en la génesis del nuevo modelo.

El ensanchamiento de la función: el ejemplo del proceso de renovación del catastro rústico

Como ya he dicho, para el catastro rústico la PAC surgió en el marco de un panorama fiscal ciertamente decadente: la hora del impuesto rústico había pasado hacía mucho tiempo y la prioridad concedida a la *contribución urbana* había desplazado la atención y los esfuerzos hacia este otro lado del catastro –dentro de él, además, hacia los municipios más grandes, para maximizar el rendimiento fiscal de las operaciones de actualización de la información–. Infiel a la verdad sería dejar de reconocer, sin embargo, que el Ministerio de Hacienda siempre tuvo en mente –por mucho que los ejemplos históricos y también comparados lo desmintieran– la posibilidad de algún renacimiento para la extenuada *contribución rústica*, de modo que en la segunda mitad de

los ochenta del pasado siglo se abrió un proceso de actualización de ese catastro justificado en dos argumentos: no solamente se veía venir la PAC –y las exigencias que plantearía respecto de una información catastral, necesaria para gestionar y controlar las ayudas europeas, generalmente anticuada– sino que se acercaba el nuevo modelo de financiación local –tantas veces postergado como urgente de adoptar, y que acabó contenido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988– para el que *primordialmente* el catastro debía estar al día.

Más tarde, la efectiva incorporación a la PAC, el deseable reforzamiento de los medios de control de las operaciones inmobiliarias y de las políticas de ayudas y subvenciones públicas en general y el interés por potenciar la colaboración del Catastro con los notarios y registradores de la propiedad, en aras de la seguridad jurídica que proveen, supusieron un nuevo y poderoso estímulo, por sí mismo suficiente, para continuar y aun acelerar la renovación de los catastros rurales, que acabaron incardinándose en las políticas comunes de desarrollo regional de la Unión Europea a través de diversos programas operativos presentados por el Gobierno español ante las autoridades de la Comisión y aprobados por éstas en 1996 y en 2001. En resumen, el catastro rústico, si quería supervivir –ya nadie duda de su extraordinario valor en estos momentos, precisamente porque ha sido capaz de modernizarse y dar satisfacción a las nuevas demandas públicas y privadas, pero si por el impuesto fuera ya habría desaparecido hace mucho tiempo– tenía que acomodarse a ese nuevo entorno y reconocer de una vez por todas que el viejo refugio del tributo territorial se había quedado demasiado pequeño. Y el resultado lógico de esa evolución es, en el plano normativo, la LCI, el catastro pluri-funcional.

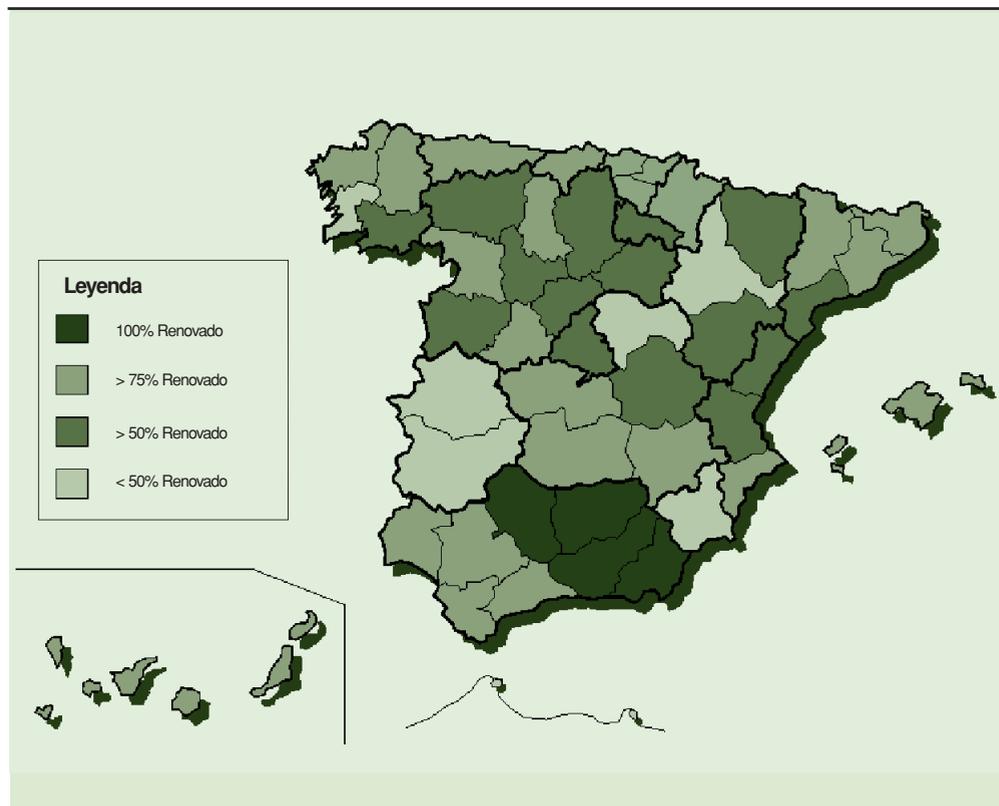
Así pues, estas finalidades –en los primeros años, sin duda, con gran preponderancia de la expectativa recaudatoria– justificaron el inicio del proceso de renovación del Catastro rústico a partir de 1988. El punto de partida era un Catastro no informatizado y cartográficamente diverso y anticuado: según el municipio, su soporte gráfico podían ser planos parcelarios no georreferenciados y levantados en diferentes momentos –19 millones de hectáreas se encontraban así–, fotografías aéreas de diferentes escalas y épocas –sobre todo de los años 50–, igualmente carentes de referenciación geográfica –20 millones de hectáreas–, y *avances catastrales* (planos parcelarios basados en croquis en los que sólo la envolvente del conjunto de parcelas contaba con la garantía técnica de su medición topográfica) –8 millones de hectáreas–. En estas condiciones, la primera decisión operativa fue proceder a la grabación en ficheros magnéticos de la información literal existente, con la pretensión de crear una base de datos de tipo relacional, y la implantación de los primeros módulos de lo que, con el tiempo, llegaría a ser el complejo *sistema de gestión catastral*, conjunto de programas y aplicaciones que hoy gestionan íntegramente las bases de datos catastrales alfanuméricas y la totalidad de los procesos informáticos de tramitación de los más de ocho millones de expedientes que anualmente tramitan las Gerencias provinciales del Catastro.

El segundo paso consistió en la elaboración de un plan de puesta al día de la cartografía catastral. Con él se obtuvieron y comenzaron a aplicarse a la gestión y renovación de los catastros las primeras ortofotografías georreferenciadas en coordenadas UTM de las que, por delineación de las parcelas y posterior digitalización, se obtendría la cartografía digital, al tiempo que se desarrolló el otro gran pilar de gestión informatizada del Catastro que es el *sistemas de infor-*

mación geográfica catastra (SIGCA), cuya posterior evolución ha llevado, recientemente, a la efectiva integración de la gestión de las dos bases de datos –gráfica y alfanumérica– en procesos coordinados y mutuamente condicionados e interdependientes. Cuantitativamente, y por razones presupuestarias, sin embargo, el proceso de obtención de ortofotomapas no pudo ser seguido por el de renovación o revisión masiva de las características catastrales de las fincas, de forma que muchas de las ortofotos disponibles no llegaron a utilizarse efectivamente en la renovación catastral, aunque sí en los procesos de gestión ordinaria. Como balance del período, hasta 1996 se habían renovado los catastros rústicos de 1.650 municipios y nueve millones de hectáreas, lo que equivale a un 20 por 100 del total del territorio al que extiende su competencia la Dirección General del Catastro, mientras que las ortofotografías llegaron en esos años a abarcar a 4.600 municipios y casi veintinueve millones de hectáreas.

Nueva etapa del plan de renovaciones se abre en 1996, en cuya preparación ya se prescinde del espejismo del rendimiento fiscal. Ahora, bajo los auspicios de la Unión Europea, el catastro se va a poner al día explícitamente para otras funciones, singularmente para la de control y gestión de la PAC ya mencionada, cuyo volumen, en términos de ayudas percibidas por los agricultores, superan la recaudación total del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por urbana y rústica del conjunto de los municipios españoles. El 10 de octubre de ese año es la fecha de referencia por cuanto que en ella tuvo lugar la aprobación por la Comisión Europea del llamado *programa operativo de actualización de datos del territorio* que había presentado previamente el Gobierno español, con el que la modernización de nuestro Catastro pasaba a integrarse dentro de las políticas de desarrollo regional de la Unión.

Gráfico 2
Municipios renovados a 1 de enero de 2003



La aprobación del programa, con una dotación de más de 10.500 millones de pesetas sólo para el ámbito rústico y de más de 13.000 si también incluimos el catastro urbano –nótese que aquél acapara el 81 por 100 de la inversión–, ha hecho posible la configuración de la renovación catastral como una rúbrica absolutamente prioritaria dentro del presupuesto de inversiones del Ministerio de Hacienda del periodo de su vigencia, algo impensable de haber sido otro su *leitmotiv*

Tras su completa ejecución, actualmente se ha alcanzado un nivel de renovación catastral del 75 por 100, tanto en términos de municipios como de superficie

geográfica, y se dispone de ortofotografías del 97 por 100 del territorio nacional, excluido el País Vasco y Navarra. Estas ortofotografías, además, y a partir de 1997, son digitales y, desde 2001, en color. En el gráfico 2 puede verse el grado de renovación por provincias.

La continuidad natural del citado programa operativo vino a darla el Plan de Desarrollo Regional 2000–2006, en cuyo contexto se han ido aprobando por la Unión los diferentes programas de inversión para cada una de las Comunidades Autónomas beneficiarias de los fondos estructurales asignados a las regiones de objetivo número 1. Los nuevos progra-

mas operativos, ahora enteramente regionalizados, incluyen pues las acciones estatales correspondientes a la terminación de la renovación del catastro rural en esas regiones, de forma que para 2006, y junto con el esfuerzo inversor propio ya previsto para finalizar la renovación catastral de las regiones no incluidas en el objetivo 1 de los fondos estructurales, se habrá completado el proyecto de modernización del catastro en todo el territorio de régimen común. Se dispondrá entonces de un catastro rústico completamente digital de la totalidad de las provincias no forales, de manera que su potencialidad de uso se habrá llevado, en el marco de su difusión por Internet, a sus últimas consecuencias, de acuerdo con los objetivos de la Ley del Catastro a los que ya me he referido.

La Ley y el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario: el nuevo modelo plurifuncional del Catastro español

Expuestos ya los antecedentes y las condiciones en que se fue decantando la nueva noción de catastro que ha venido a formular la LCI, así como sus objetivos más generales o estratégicos, conviene explicar ahora que esta Ley, como ella misma reconoce en su exposición de motivos, es “parcial”, por cuanto que “no abarca todas las facetas catastrales que deben ser reguladas con una norma” de rango legal, “que ahora se encuentran dispersas en distintas leyes”. Esta es la razón por la que, para una mejor exposición del modelo catastral español, es preferible seguir en lo sucesivo el *Proyecto de Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y otras*

Normas Tributarias, (5) (PLCI) con el que, una vez aprobado, quedará derogada la propia LCI, la LCTP y diversos preceptos que el citado Proyecto refunde de la Ley de 26 de septiembre de 1941 y de las leyes 39/1988, 13/1996, 66/1997, 6/1998, 24/2001 y 53/2002.

El PLCI se estructura en ocho títulos –setenta y un artículos– y ocho disposiciones adicionales, transitorias y finales, y pretende abarcar toda la normativa catastral de rango legal ahora vigente dándole una nueva ordenación sistemática y armonizándola y aclarándola, tal y como autoriza la disposición final segunda LCI, que concede un plazo de un año al Gobierno para cumplir con el mandato refundidor.

Dentro del PLCI pueden distinguirse seis grandes grupos de materias, de los cuales comentaré ahora el que se extiende por los artículos 1 a 10, 22 a 24 y 33 a 35 del proyecto y que concentra los aspectos más sustantivos y conceptuales del modelo –a excepción del concepto de bien inmueble y de los principios jurídicos que orientan la actividad catastral, cuestiones que quedarán para la siguiente entrega de este artículo junto con los otros cinco grupos en los que he dividido el análisis que le ofrezco al lector y que son los siguientes: el constituido por los artículos 52 a 56, en los que se contiene la regulación del derecho de acceso a la información catastral; el formado por los artículos que el proyecto dedica a la denominada constancia documental de la referencia catastral (artículos 11 a 21, 25 a 32 y 36 y 37, así como la disposición adicional única); el que regula las tasas catastrales (artículos 57 a 71) y, en fin, el que disciplina el régimen de infracciones y sanciones específicas en materia de catastro (artículos 38 y 39).

(5) Puede consultarse en catastro.minhac.es

Exhaustividad y exactitud

El concepto de catastro que ofrece el PLCI se caracteriza por dos elementos: *el catastro es un registro administrativo* (i) *cuya misión es describir los bienes inmuebles* (ii). Es decir, es un inventario de inmuebles –no de derechos, aunque ciertos derechos inmobiliarios hayan de constar en él– de carácter descriptivo o analítico.

Como tal inventario ha de ser exhaustivo y exacto y por su carácter analítico ha de contener información relevante y suficiente para satisfacer adecuadamente su función descriptiva respecto de cada bien inmueble inscrito.

La *exhaustividad* y *exactitud* vienen apoyadas en el PLCI en los principios de *obligatoriedad de la inscripción* y de *actuación inquisitiva*, cuya presencia puede notarse, directa o indirectamente, en numerosos preceptos. El artículo 2, por ejemplo, indica que el Catastro está al servicio –entre otros– del principio de generalidad tributaria, lo que por sí mismo requiere, obviamente, que se cumpla la condición de exhaustividad: nada más opuesto a la regla constitucional de que *todos* debemos contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que, en lo que afecta a la imposición inmobiliaria, un Catastro que por definición no se declarara exhaustivo; pero además el artículo 11 lo dice expresamente: “la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características... es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad”.

En auxilio de esos principios de inscripción obligatoria (exhaustividad) y de concordancia con la realidad (exactitud) podemos también identificar otros muchos preceptos del PLCI, que van desde los que

establecen deberes de colaboración hasta los sancionadores, pasando por el artículo que regula la preferencia del Registro de la Propiedad en materia de titularidad jurídica de los inmuebles. Entre aquellos, los artículos 10 y 36, en los que se impone tanto al titular catastral como a cualquier otra persona el deber de colaborar con el Catastro suministrando cuantos datos, informes o antecedentes sean precisos para la correcta gestión catastral, o los artículos 13 y 14, que establecen las obligaciones de declarar y comunicar a cargo, respectivamente, de quien está llamado a convertirse en titular catastral por ser titular de uno de los derechos que originan la inscripción y de notarios, registradores de la propiedad, ayuntamientos y demás administraciones públicas.

Desde el punto de vista de la Administración catastral, la necesaria persecución de la exactitud se sirve de la facultad inquisitiva recogida en el artículo 10 –el Catastro puede requerir la aportación de datos o antecedentes al titular catastral inscrito y su no colaboración destruye la presunción de certeza de la inscripción en cuanto pueda beneficiarle–, en el 13.2 –igualmente puede requerirse la colaboración de los titulares de los derechos que deben constar en el catastro aun antes de que hayan adquirido la condición de titulares catastrales e incluso aunque no estén obligados a declarar–, en el 16.1 –el requerimiento se puede dirigir a cualquier obligado a declarar o comunicar y, por tanto, no sólo al titular del derecho o al realizador del hecho que origina la inscripción catastral sino también a los notarios, registradores de la propiedad, ayuntamientos y demás administraciones obligadas a comunicar– y, por supuesto, en los preceptos que regulan los procedimientos de subsanación de discrepancias y de inspección catastral, en los que la facultad de actua-

ción de oficio y la vocación de exactitud se presentan como esenciales a su finalidad, como también ocurre en el procedimiento especial (consuntivo y excepcional) de renovación del catastro rústico regulado en la disposición adicional única del PLCI.

La norma que regula la preferencia del Registro de la Propiedad (artículo 9.4. PLCI) es también un instrumento al servicio de la exactitud catastral. “En caso de discrepancia –dice el precepto– entre el titular catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho Registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquél, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad”. Es decir: si la finca está *coordinada* (6) y, además, el título inscrito en el Registro es posterior al presentado en el Catastro, la inscripción catastral no puede diferir de la registral, mientras que si se presenta un título para su inscripción en el Catastro que no ha sido previamente inscrito en el Registro, la búsqueda de la verdad material y jurídica (exactitud) obliga al Catastro a admitirlo, aunque se oponga a lo publicado por el Registro, sin perjuicio de la valoración de la prueba.

Los preceptos dedicados al régimen sancionador, en fin, cierran el círculo de las consecuencias lógicas del deber que se le impone a la Administración catastral de procurar un catastro completo y exacto,

autorizando la imposición de sanciones a los obligados que dificulten o impidan, mediante al menos la simple negligencia exigida por el artículo 77.1 de la Ley General Tributaria, el ejercicio de las potestades administrativas encaminadas a tal fin.

Descripción catastral

La capacidad descriptiva del Catastro es abordada en el artículo 3 PLCI en términos muy amplios, pues el contenido de las descripciones catastrales que el precepto acoge es meramente enunciativo y deja claramente abierta la posibilidad de que pueda ser ampliado en el futuro: “La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, *entre las que se encontrarán* la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral”. En todo caso, este sería el contenido mínimo e inexcusable de toda inscripción catastral, siendo el resto un contenido eventual que podrá agregarse en la medida en que resulte apropiado por el mejor cumplimiento de los fines de la institución (7) en el marco de la misión que le atribuyen los artículos 1 y 2 del proyecto.

El contenido de la descripción catastral de los inmuebles es, por tanto, sus *características físicas, económicas y jurídicas*, y el PLCI, como la propia LCI, se limita a enumerar algunas (las principales) de ellas, a las que ha querido orlar con su rango y que, por consecuencia, pueden considerar-

(6) Entendiendo aquí el término en sentido impropio (es finca coordinada aquella que aparece identificada en el Registro de la Propiedad con su referencia catastral), y no en el significado que le atribuye el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, sobre Coordinación del Catastro Topográfico-Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (sic).

(7) Por ejemplo, determinadas características medioambientales del territorio o la propia historia catastral del inmueble.

se como el *contenido necesario de las inscripciones catastrales*.

Entre tales características pueden distinguirse, a su vez, dos grupos: las meramente enunciadas y las que han merecido, además, ser definidas o concretadas con mayor o menor grado de amplitud. Las razones de este tratamiento dual son tanto de orden jurídico como práctico. Por un lado, es sobradamente sabido que una ley no puede ni debe invadir el campo de actuación del reglamento; por otro, el principio de legalidad o de reserva de ley obliga a que sean las Cortes Generales quienes decidan sobre las cuestiones más importantes por estar más directamente relacionadas con los derechos de los ciudadanos o, especialmente en nuestro caso, con la obligación de contribuir, de acuerdo con el principio *no taxation without representation*; y por último, para el resto están las reglas de la hermenéutica jurídica que hacen innecesaria la especificación de conceptos cuya inteligencia emana directamente del sentido propio de las palabras empleadas por el legislador.

De esta manera, forman parte de las características deferidas al reglamento *la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento y la calidad de las construcciones*, mientras que han sido desarrolladas en la ley, al menos en lo esencial, *la referencia catastral, la representación gráfica, el valor catastral y el titular*, siendo *la localización* la única de las características necesarias que, por lo intuitivo del concepto, no requiere de mayores precisiones.

Centrémonos ahora, pues, en la exégesis de las características más robustas, aquéllas que la propia ley privilegia entrando a definir las.

Referencia Catastral

La referencia catastral es la piedra angular de la función de colaboración en el

reforzamiento de la seguridad jurídica y de la seguridad del tráfico inmobiliario que la LCI –antes la Ley 13/1996 y la Ley 24/2001, modificada por la propia Ley 48/2002 –ha atribuido al Catastro, y lo es porque es la expresión codificada de la realidad física del inmueble, en la medida en que a través de ella pueden llegar a conocerse todas sus demás características. A esta idea responde el primer inciso del artículo 6.3. del PLCI (“a cada inmueble se le asignará como identificador una *referencia catastral*”), con el que se nos está diciendo que la relación del inmueble con su referencia es biunívoca e irrepetible. Identificación, por tanto, inequívoca, o sea certeza. El resto del precepto sólo es una aclaración de lo anterior: la referencia catastral es “un código alfanumérico que permite situarlo –el inmueble– inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro”.

Cartografía catastral

Esa cartografía oficial –no, por tanto, cualquier cartografía– es el medio por el que se va a llegar al conocimiento de la realidad física que representa, expresada tanto en ella como en la información literal que completa la *descripción catastral* de los inmuebles.

La cartografía merece, a estos efectos, un Título específico en el PLCI, en el que se establece (artículo 33.2) que “la base geométrica del Catastro Inmobiliario está constituida por la *cartografía parcelaria* elaborada por la Dirección General del Catastro”, la cual “tiene el carácter de temática” (artículo 35.1) conforme a la Ley 7/1986, de Ordenación de la Cartografía.

Así pues, la *cartografía oficial del Catastro* es una *cartografía parcelaria* cuya función es representar gráficamente los bienes inmuebles a efectos de su descripción catastral

(artículo 33.1), con las repercusiones jurídicas que ello conlleva, especialmente la de enlace con las escrituras públicas y el Registro de la Propiedad a través de la referencia catastral y de las certificaciones descriptivas y gráficas (Título VI del PLCI y artículo 53 de la Ley 13/1996). Ninguna otra cartografía puede hacer eso, tanto por lo dicho como porque, conforme al artículo 4 PLCI, la cartografía catastral es de competencia exclusiva del Estado.

Para garantizar un adecuado cumplimiento de esa función, el artículo 34 PLCI precisa que *la cartografía catastral* “definirá, entre otras características que se consideren relevantes, *la forma, dimensiones y situación de los diferentes bienes inmuebles* susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario”, a cuyos efectos contendrá, además de los *polígonos catastrales*, “*las parcelas* o porciones de suelo que delimitan los bienes inmuebles, así como las construcciones emplazadas en ellas y, en su caso, *las subparcelas* o porciones de sus distintos cultivos o aprovechamientos”.

Una garantía de calidad y de coordinación de esta específica cartografía con el sistema nacional cartográfico es la contenida en el último inciso del artículo 35 PLCI, según el cual “en los trabajos topográfico-catastrales se utilizarán las técnicas adecuadas para asegurar el enlace de las *redes topográficas catastrales* con la red geodésica nacional” que compete al Instituto Geográfico Nacional, en cuyo Registro Central de Cartografía, además, deberá inscribirse preceptivamente *la cartografía básica* que elabora la Dirección General del Catastro.

Con independencia de lo anterior, conviene aclarar que esa *cartografía básica* no es propiamente *cartografía catastral*, sino un medio necesario para obtenerla, por lo que aquí no rige el principio de exclusividad de la competencia del Ministerio de Hacienda. Ello es así por razones nueva-

mente de coordinación y economía, además de por la necesidad de respetar el ámbito competencial de otras administraciones, pues no teniendo una especial relevancia jurídica (aunque sí práctica) la cartografía básica desde el punto de vista de las competencias del Catastro, carecería de sentido que la ley impidiera a éste utilizar las cartografías elaboradas por otras administraciones o entidades o, sencillamente, que éstas no pudieran obtenerla por sí mismas para sus propios fines. Tanto este razonamiento como el hecho de que *la cartografía básica* que debe ser obligatoriamente inscrita en el Registro Central de Cartografía es –a nuestros efectos– sólo *la elaborada por la Dirección General del Catastro*, permiten concluir que tal cartografía, como se ha dicho, queda extramuros de la competencia exclusiva del Estado.

Dentro de esa misma categoría instrumental –ahora, según el apartado 2 del artículo 35 PLCI, con la denominación de *medios auxiliares* de la cartografía catastral– el proyecto incluye otro conjunto de herramientas cartográficas igualmente necesarias para el desarrollo de las funciones del Catastro, como son las ortofotografías, las fotografías aéreas, los planos de término municipal, los de planta de los edificios y de las parcelas y los de polígonos de valoración, además de “cualesquiera otros aspectos susceptibles de representación gráfica que sean *necesarios* para la correcta instrucción de los procedimientos” de valoración catastral.

Valor catastral

El valor catastral es la tercera de las cuatro características catastrales de los inmuebles a las que la ley ha dedicado una especial atención. En este caso, la justificación no depende sólo de la elección del

legislador sino del principio de reserva de ley consagrado en el artículo 10 de la Ley General Tributaria, en atención a que el valor catastral es o forma parte de la base imponible de numerosos tributos.

Lo que la LCI ha hecho en esta materia es precisamente eso, reforzar la legalidad del valor catastral. Para ello, lo primero que se hace es definirlo (artículo 22 PLCI) como un valor “determinado objetivamente” –lo que veda el paso a considerar en su cálculo factores subjetivos– “a partir de los datos obrantes en el Catastro” –se excluyen así otros datos o variables objetivamente medibles u observables que, aunque pudieran influir en la formación de los precios de mercado, no se van a considerar debido a las condiciones de igualdad, certeza y publicidad que deben presidir los procedimientos de valoración catastral y en atención a la restricción informativa que cualquier modelo de valoración de activos inmobiliarios incorpora.

La objetividad es, por tanto, la primera nota distintiva de la valoración catastral. ¿Es, en sí misma, deseable tal objetividad?. La respuesta está no tanto en la teoría del valor como en el uso de este específico valor que es el valor catastral y en las condiciones en que debe obtenerse. Desde el punto de vista de la equidad fiscal, de lo que se trata es de medir de alguna forma razonable y controlable la capacidad económica de los obligados al pago de los tributos, entendiendo por capacidad económica en nuestro ámbito el valor del inmueble, y lo subjetivo se opone a lo contrastable. Además, el valor catastral es una característica legal de todos y cada uno de los inmuebles inscritos en el Catastro que, para que cumpliera en forma óptima su función distributiva de la carga fiscal, debería ser fijada simultáneamente para todos esos inmuebles. Y hacer esto es incompatible con la indagación de la variable subjetiva que

puede, en determinados casos, incidir en un concepto de valor menos restrictivo.

Sin entrar aquí en la cuestión de la *práctica técnicamente subóptima* seguida por el Catastro español y el de todos los demás países que tienen una institución semejante en materia de fijación de valores catastrales en el tiempo –cuestión ciertamente importante que, sin embargo, excede del propósito de este artículo– lo que me interesa subrayar es el carácter masivo de la valoración catastral, que impide, por las restricciones informativas del mercado considerado globalmente, introducir el componente subjetivo en la ecuación del valor (8).

En conclusión, el valor catastral no puede ser sino objetivo. Y aquí, el camino de la ley y del reglamento se presenta como el mejor para satisfacer las necesidades fiscales y, al mismo tiempo, respetar el derecho del contribuyente a no ser arbitrariamente gravado, con lo que la objetividad es así una garantía a favor de éste.

Después de la definición, la LCI y el PLCI (artículo 23) pasan a determinar *los criterios y los límites* del valor catastral, que no son sino la concreción del principio de objetividad que acabo de comentar. Podrá decirse, con razón, que la *legalización* del valor catastral no ha sido completa, tanto porque los criterios aparecen a menudo expresados en términos poco precisos (v.gr.: “la localización”, “las circunstancias urbanísticas”, la “aptitud para la producción”, los “beneficios de la contrata”, “otras condiciones de las edificaciones”, “las circunstancias y valores de mercado”) como porque, con la cláusula de cierre, se deslegaliza expresamente al remitirse a

(8) Dentro de esas restricciones entra también la conducta de no revelación de dicho componente cuando de lo que se trata es de gravar fiscalmente el inmueble.

“cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine” [letra e) del apartado 1 del artículo 23 PLCI]. Esto es tan verdad como que el Tribunal Constitucional ha admitido reiteradamente (SSTC 37/1981, 6/1983 y 79/1985, entre otras) como conforme a la Constitución que el reglamento acuda en auxilio y complemento de la Ley allí donde ella no puede llegar (9), y como que esta ley es, con diferencia, la que más ha profundizado en el propósito de reservarse lo más posible de la materia valorativa catastral de cuantas han existido con anterioridad, además de que es la única ley fiscal vigente que no se ha conformado con apelar al “valor real” o al “valor de mercado” para despachar la fijación de la base imponible de tributo alguno. A pesar de ello, debe reconocerse que efectivamente la *legalización* no ha sido completa –*sencillamente* porque no es necesario ni posible– (10) pero al mismo tiempo debe igualmente reconocerse que lo que no esté en la ley no podrá estar en el criterio del que deba aplicarla, sino en el reglamento.

(9) “Resulta admisible la colaboración del reglamento siempre que sea indispensable por motivos técnicos... y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad” (STC 233/1999, FJ. 9º).

(10) Respecto de la reserva de la ley tributaria en materia de valoración catastral el Tribunal Constitucional ha señalado, en la repetidamente citada STS 233/1999 (FJ.24º), lo siguiente: “Denuncia el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el citado art. 68.2 L.H.L., al remitir para la determinación de la base imponible del I.B.I. a una reglamentación futura, “deja al arbitrio total del ejecutivo su determinación”, lo que vulnera el principio de legalidad tributaria; si bien “debe recordarse, una vez más, que la reserva de ley tributaria –sobre todo cuando, como sucede en este caso, se trata de tributos locales– es relativa, de modo que, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de fines propuestos por la Constitución o por la Ley, cabe el auxilio del reglamento, colaboración que “puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías” (STC 185/1995, ya citada). A este respecto, en la STC 221/1992, después de

Refuerzo de este propósito legalizador es también la comparativamente (11) mayor extensión dedicada por la LCI al señalamiento de los *límites* del valor catastral. En primer lugar, porque junto al límite tradicional del *valor de mercado* añade uno nuevo –aplicable a los inmuebles con precio de venta limitado administrativamente–, que es justamente ese *precio oficial*; en segundo lugar, porque la LCI no se ha con-

(10 Continuación) advertir que “también la base imponible es un elemento esencial del tributo y, en consecuencia, debe ser regulada por Ley”, puntualizábamos: “No puede desconocerse, sin embargo, que en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos de los elementos configuradores de la base” (fundamento jurídico 7º).

“Pues bien, como hemos dicho, no cabe la menor duda de que es la dificultad técnica de valorar los terrenos rústicos la razón de que el legislador haya optado por el sistema de capitalización de las rentas reales y potenciales de los mismos. Ello no obstante, es evidente que ni la complejidad técnica a la que aludimos ni la flexibilidad de la reserva de la ley en este concreto elemento de la prestación tributaria permitirían que la Ley abdicara de toda regulación, delegando la fijación de la cuantía del tributo a la libre decisión del Gobierno, sino que, como advertíamos en la STCC 185/1995, tiene que establecer los criterios y límites idóneos para impedir una actuación caprichosa de aquél. Y este es precisamente el caso, dado que la L.H.L. circunscribe perfectamente la capacidad de decisión sobre la cuantía del I.B.I. al señalar en su art. 66.2 que para “la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste”. Es claro, pues, que la Ley establece un límite cuantitativo máximo que “en ningún caso” el Gobierno puede soslayar; límite máximo de la base imponible –el valor de mercado– que, como hemos señalado al examinar la regulación de los precios públicos, en tanto que supone una remisión a criterios de naturaleza técnica, debe entenderse suficiente para respetar la reserva de la ley tributaria”.

(11) El artículo 66 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas locales, se limitaba a prohibir que el valor catastral excediera del “valor de mercado”.

tentado con remitirse al “valor de mercado”, sino que ofrece una definición de lo que debe entenderse por eso, centrando así el posible debate judicial en los procedimientos de impugnación del valor catastral y dando por tanto al contribuyente las pautas para, si es el caso, poder enervar tal valor; y en tercer y último lugar, porque como garantía absoluta de no superación del límite del valor de mercado en aquellos inmuebles a los que se les aplica, la propia ley obliga a reducir el valor resultante de las *ponencias de valores* (12) –teórico valor de mercado– mediante un *coeficiente de referencia al mercado* fijado por Orden Ministerial.

Titulares Catastrales

El estatuto jurídico del titular catastral es el objeto del Capítulo II del Título I de PLCI, y procede enteramente del artículo 3 LCI. La titularidad catastral se adquiere, según estas disposiciones, con el *acto de inscripción* en el catastro, y puede serlo *por naturaleza o por atribución*.

Son titulares catastrales *por naturaleza* sólo las personas, en la medida en que sólo ellas pueden adquirir la propiedad o alguno de los restantes derechos que originan la inscripción catastral, mientras que los entes sin personalidad son, para la LCI, los sujetos de la titularidad catastral *por atribución*. Así se desprende del tratamiento diferencial que da el PLCI a ambas categorías de titulares, pues mientras los primeros se regulan en el apartado 1 de su artículo 9 (“son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro...”), a los segundos se les dedica el apartado 3 (“cuando un bien inmueble o

uno de los derechos... pertenezca pro indiviso a una pluralidad de personas, la titularidad catastral *se atribuirá* a la comunidad constituida por todas ellas...”).

Lo anterior no significa que se considere dueño del inmueble a la comunidad misma, puesto que el propio precepto parte de la premisa de que el inmueble pertenece ... a una *pluralidad de personas*, sino que más bien se trata de una forma práctica –enraizada en el especialísimo artículo 33 de la Ley General Tributaria– de salir al paso de las dificultades de gestión que llevan aparejadas estas colectividades.

Dentro también del campo de las soluciones prácticas debe enmarcarse el último inciso del apartado 3 de este artículo del PLCI. El esquema lógico del precepto es el siguiente: en primer término, cuando son varios los propietarios –y partiendo de que no es obligatoria, sino voluntaria, como veremos enseguida, la inscripción de todos ellos– la titularidad jurídica que a cada uno le corresponde en el inmueble se condensa y simboliza catastralmente bajo la denominación de la comunidad civilmente constituida (“*hay comunidad* –dice el artículo 392 del Código Civil– cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas”); en segundo lugar, la comunidad, y dado que la obligación de inscripción en el catastro posee naturaleza tributaria, debe disponer de un N.I.F conforme prescribe el artículo 1 del Real Decreto 338/1990, con lo que será la denominación asociada al N.I.F la que se haga constar en el catastro; en tercer y último lugar, si se incumple la obligación de obtener y utilizar el N.I.F por parte de dicha comunidad a la hora de declarar al Catastro, la titularidad catastral no queda por ello vacía o indeterminada, sino que se *asigna*, por ministerio de la ley, “a cualquiera de los comuneros, miembros o partícipes de la comunidad o entidad sin per-

(12) Vid. Artículos 24 a 27 PLCI.

sonalidad de que se trate”. Esta última solución, por tanto, es la reacción del legislador a un incumplimiento –que no obsta, desde luego, la imposición de una sanción por la infracción cometida y que está tipificada en el artículo 78.1.e) de la L.G.T.– y no puede ser entendida más que como tal: el titular catastral *por asignación* no es un auténtico titular catastral –que sólo puede serlo, según hemos visto, por naturaleza o atribución–, pues ello sería negar las más elementales normas civiles y supondría enmascarar catastralmente la realidad inmobiliaria que el propio Catastro está obligado a desvelar y registrar con la máxima fidelidad, sino un *representante legal y forzoso* –mientras dure el incumplimiento– de la entidad infractora. La norma es, por tanto, estrictamente práctica, como lo es su inspiradora el artículo 43.4 de la Ley General Tributaria.

Pese a lo anterior, la LCI ha abierto la puerta a una paulatina incorporación al Catastro de los verdaderos dueños del inmueble, los miembros o partícipes de la entidad sin personalidad.

La vía voluntaria para el reflejo catastral de la pluralidad de dueños se contiene en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 9 PLCI, y se rige por el principio de unanimidad del acuerdo de los interesados, que podrá manifestarse con ocasión de la tramitación de cualquiera de los *procedimientos de incorporación* –salvo el de valoración– que pueden utilizarse para la formación y el mantenimiento del catastro y que se regulan en el Título II PLCI. Así, el acceso de los cotitulares a la inscripción catastral se configura como un medio de enriquecimiento de la información que aporta el Catastro sin que por ello se vea afectada ni condicionada la titularidad que le corresponde a la entidad sin personalidad que forman aquellos, con lo que se concilia el interés en disponer de ese grado

de detalle de la información con la necesidad de impedir las situaciones de indeterminación de la titularidad que se producirían si sólo fuese posible la inscripción de los comuneros, supuesto en el que, hoy por hoy, los costes de gestión superarían en muchos casos a las ventajas de procurarla.

Según lo que acabo de decir, la opción por la inscripción voluntaria y unánime se fundamenta exclusivamente en razones de eficiencia, por lo que puede considerarse un *primer paso* en el camino que conduce a un catastro cada vez más preciso o exhaustivo en esta materia. En otras palabras: 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, lo que quizá acabe provocando en el futuro una reforma del régimen legal de la titularidad catastral con la que se supere la transitoriedad que vocacionalmente caracteriza al precepto que estamos comentando.

En efecto, la perspectiva transicional es un buen punto de mira para entender lo que para muchos puede ser una norma excesivamente rígida y, por tanto, de la que no pueden esperarse resultados espectaculares. Hasta ahora el catastro no incluía cotitularidad alguna (13), pues para el IBI era suficiente (o, más bien, por hipótesis, *podría ser suficiente*) con disponer de *un recibo a nombre de la comunidad* de condueños, dentro de la cual se esperaba, también por hipótesis, *que alguien se hiciera cargo* de su pago. En los

(13) Si hacemos abstracción de ciertas cotitularidades informalmente reflejadas en el ámbito del catastro rural por mor de la PAC.

últimos años, sin embargo, se empieza a apreciar que *para otras cosas* esa sencilla regla no era suficiente, de modo que acaba surgiendo la necesidad de anotar a los cotitulares en el catastro para, por ejemplo, la gestión de las ayudas de la PAC, o para no deformar la imagen patrimonial ofrecida por el Catastro a efectos de becas o de IRPF. En estas condiciones, y dado que prácticamente se partía de cero, el legislador ha querido ser especialmente cauteloso con la materia: ha permitido el acceso de los cotitulares al catastro pero les exige que previamente sean ellos los que estén convencidos de las ventajas que les pueda reportar dicho acceso y, además, que se comprometan a declarar en el futuro los sucesivos cambios que puedan producirse en la composición interna de la entidad (artículo 16.2.f. PLCI), pues de poco serviría tener perfectamente identificados a los comuneros en el momento inicial si posteriormente no se hiciera nada para impedir el deterioro de esa información.

Quizá, efectivamente, los estrechos límites de los preceptos a los que me vengo refiriendo no puedan dar cabida a resultados espectaculares, pero también es verdad que el legislador no pretende ahora sino, como dije más arriba, abrir una puerta a una paulatina incorporación al Catastro de los verdaderos dueños del inmueble. Que la puerta se quede pequeña o no dependerá de la demanda y, sobre todo, de la facilidad de transportar hasta ella a los que han de atravesarla: claro es que cuando se llegue a resolver el importante problema de gestión que aparejan estas entidades desde el punto de vista técnico-catastral (tienen que inscribirse *todos* los comuneros con su cuota; debe garantizarse el conocimiento de los cambios que se produzcan; las cuotas porcentuales deben ser coherentes con los procedimientos de valoración catastral y los derechos parciales así como las múltiples combinaciones posibles de derechos y per-

sonas deben cuadrar aritméticamente, etc.), la necesidad de reformar la ley será evidente, pero también es cierto que, hoy por hoy, la fórmula adoptada a modo de *primera etapa* de este camino es una manera razonable de romper el bloqueo del diseño tradicional del catastro debido a su pasada suficiencia funcional y, en suma, de empezar a dibujar la faceta jurídica del nuevo modelo plurifuncional, cuya apariencia definitiva, a no dudarlo, acabará incluyendo cotitularidades exhaustivas, exactas y obligatorias. Sencillamente, el legislador no ha querido imponerlo ahora por no sobrecargar de costes a los ciudadanos.

Esta misma perspectiva de transición puede aplicarse igualmente al análisis de otros aspectos del artículo 9 PLCI, cuyo estado o formulación se puede explicar también como una etapa en el camino que conduce a un catastro cada vez más completo. Por ejemplo, los derechos inscribibles –que pueden conferir la titularidad catastral mediante la inscripción– son limitados y excluyentes, y se prefieren entre sí por razón de su mayor proximidad al aprovechamiento efectivo del inmueble sobre el que recaen.

El origen y la explicación de esto está, obviamente, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con cuya regulación de los sujetos pasivos está este precepto estrechamente cohonestado. Es decir, el Catastro tiene como titular a quien el IBI tenga por sujeto pasivo (cfr. art. 9.1. PLCI y arts. 62 y 64 Ley 39/1988), lo que se comprende si se tiene en cuenta, por un lado, la inescindible relación entre ambas instituciones y, por otro, la opción adoptada por el legislador en cuanto a la configuración del proceso de transición hacia una titularidad catastral más expresiva y versátil.

De este último propósito participa el apartado 2 del artículo 9 PLCI, mientras que el último párrafo del apartado 1 es una

clara derivación de la tradición fiscal–local de nuestro catastro. En efecto, como novedad de la LCI el Catastro va a empezar a inscribir, a partir de 2005 (14), a los nudos propietarios y, más en general, al propietario que hasta ahora no podía inscribirse por aparecer en su lugar –como sujeto pasivo del IBI– el concesionario, el superficiario o el usufructuario de su inmueble. Si bien la incompatibilidad o exclusión tenía pleno sentido para el tributo municipal, no lo tiene en absoluto para el nuevo enfoque de la institución catastral como no lo tiene para el IRPF o para el reparto de becas, tareas en las que tal exclusión no resuelve sino que provoca serios problemas, como es fácil imaginar. De aquí el argumento que permite situar el último párrafo del apartado 1 del artículo 9 PLCI más cerca del viejo que del

nuevo modelo catastral. La razón, una vez más, se encuentra en la prudencia que ha guiado la mano del legislador por el camino del tránsito, y no es difícil pensar que en el futuro acabará desapareciendo, permitiéndose, al menos, la inscripción voluntaria de los derechos concurrentes e, idealmente, su incorporación obligatoria al Catastro.

Bibliografía

MIRANDA HITTA, J. S.: *La coordinación de las fuentes de información territorial. Análisis de las implicaciones de la Ley 13/1996 desde la perspectiva catastral*. CT/ CATASTRO, nº 32, Madrid, 1998.

MIRANDA HITTA, J. S.: *El Catastro en España: situación y perspectivas*. ANÁLISIS LOCAL, número extraordinario 1/2000, Madrid, 2000.

MIRANDA HITTA, J. S.: *Impuesto sobre Bienes Inmuebles y financiación municipal: esbozo de un balance (1990–1999)*. CRÓNICA TRIBUTARIA, nº 97, Madrid, 2001.

MIRANDA HITTA, J. S.: *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la encrucijada de su reforma*. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 92, Madrid, 2002. ■

(14) Para un estudio detallado del régimen transitorio de la LCI y del IBI, véase BAUZÁ CARDONA, G. I. (2003): “El régimen transitorio en la nueva normativa reguladora del Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. CT/CATASTRO. 47, pp. 7 a 16.