

La coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: una política correcta, pero insuficiente

18

Coincidencias y diferencias en las instituciones consideradas

Registro de la Propiedad y Catastro son dos instituciones autónomas, que si bien tienen un mismo objeto —los bienes o propiedades inmobiliarios (1)—, abordan éste para distintos fines y con diversas técnicas.

El fin primordial del Registro de la Propiedad es desde luego la seguridad en el tráfico jurídico entre los sujetos de Derecho ordinarios, mientras que el del Catastro no es otro que el control de la riqueza inmobiliaria, primordialmente a efectos fiscales. Por eso mismo, uno y otro se sirven de instrumentos o técnicas diferentes: la finca registral, el primero, y la cédula parcelaria, el segundo. La finca es concepto más atenido a los derechos y sus titularidades que a la realidad física de los bienes y su consecuente descripción, pues finca no es ne-

cesariamente una superficie acotada por los cuatro puntos cardinales o individualizada por signos físicos, es más bien en el mundo de lo formal, es todo lo que abre folio registral, no exigente de unidad física, aunque sí de conexión económica. La cédula parcelaria catastral es, por contra, un concepto referido siempre y preferentemente a una realidad física, una porción de terreno cerrada por la correspondiente línea poligonal, que pertenezca —eso sí— a un solo propietario o a varios en proindiviso.

Las razones de éste distinto enfoque en ambas instituciones son claras. Cada una de ellas supone una específica respuesta, en un momento histórico determinado, a necesidades sociales y jurídicas perfectamente identificadas y definidas, importantes en la época de su respectivo establecimiento e importantes también en la hora actual, lo que justifica cabalmente la pervivencia de ambas instituciones en su misma funcionalidad originaria. El Registro se instaura para proporcionar seguridad al tráfico jurídico inmobiliario en la nueva situación derivada de la caída del Antiguo Régimen y la emergencia de la sociedad mercantil e industrial, en la que la tierra no es más que una mercancía, un bien o valor de intercambio más (como bien

pone de manifiesto desde luego la desamortización). El Catastro, por contra, aunque con antecedentes ciertamente en el siglo XVIII, responde a la necesidad de la transformación de una Hacienda patrimonial en una Hacienda tributaria; fenómeno, de otro lado, indudablemente ligado al cambio anterior.

Se explica así la distinta configuración de una y otra institución. El Registro de la Propiedad se monta como un registro específico, casi podría decirse —empleando indebidamente una categoría actual— como una Administración independiente (pues cada Registrador, aunque ejerciente de función pública, es titular de la correspondiente organización, es decir, de su Registro, encuadrándose en una organización corporativa o colegial). El Catastro, sin embargo, se establece desde el principio como un típico registro administrativo, es decir, como un servicio público más, totalmente encuadrado en la organización administrativa ordinaria.

La explicación de esta diferencia salta a la vista. El Registro es una institución típica del Estado de Derecho en su dimensión liberal estricta (institución estatal para la generación de certeza y seguridad de las relaciones jurídicas en el seno de una sociedad autónoma y con identidad propia). Por ello mismo,

(1) La afirmación de la coincidencia del objeto debe entenderse hecha sin preocupación por el rigor y la exactitud técnicos. El objeto señalado en el texto solo aproximada y relativamente puede decirse que sea el del Registro de la Propiedad.

la acción estatal —en su dimensión administrativa— se limita a crear el marco preciso para un desenvolvimiento expedito de la vida social: consiste en una acción administrativa jurisdiccional (2) no contenciosa; razón por la cual el contencioso relativo a la función registral no es judicial ordinario. De ahí que, contra la visión tópica del Registro, deba afirmarse que éste es una institución propia del Estado administrativo (clásico), en la medida en que supone una intervención estatal —bajo la forma más tradicional de ésta, la de verdadera policía— en la vida social. Traduce, al igual que cualesquiera otras instituciones administrativas, una acción administrativa al servicio de la correspondiente política pública sustantiva, por más que en éste caso ésta última se agote en la pura garantía del buen funcionamiento del tráfico jurídico-privado según las reglas propias de éste.

La situación actual. Su deficiencia y la insuficiencia de las medidas hasta ahora arbitradas para su superación

Por más que sea explicable que las instituciones registral y catastral hayan llegado a adquirir perfiles propios y diferenciados, desde hace bastante tiempo se tiene la conciencia de la necesidad de, cuando menos, el juego funcional combinado de ambas. Quiere decirse, pues, y ésta afirmación no es precisamente un descubrimiento, que existe una general insatisfacción por su funcionamiento esencialmente independiente, con básico desconocimiento recíproco. La causa es, también ahora, perfectamente clara: no es ya solo que la

especialidad y la parcialidad de las respectivas funciones provoca serias disfuncionalidades en una sociedad y un ordenamiento mucho más complejos como los del mundo de hoy, es también y sobre todo que el surgimiento de nuevas necesidades determina la existencia de zonas no cubiertas en absoluto o, al menos, no satisfactoriamente por las instituciones estudiadas. Estas nuevas necesidades lucen especialmente en el cambio de la concepción del Estado y de su relación con la sociedad, en la extensión e intensificación de la acción pública y hasta en la configuración jurídica misma del objeto principal (los bienes inmuebles; los derechos sobre estos y, especialmente, el derecho de propiedad) de las referidas instituciones.

La situación así descrita se encuentra ya perfectamente diagnosticada. Ocurre, no obstante, que el tratamiento que se le viene dispensando, hace ya algún tiempo, que consiste simplemente en la coordinación de las dos instituciones, no parece ser suficiente; por lo menos los resultados hasta aquí alcanzados permiten una tal afirmación. La respuesta —estatal (3) y también navarra (4)— al problema existente, en efecto, pretende resolver la totalidad de las cuestiones mediante la quiebra de la autonomía o independencia recíprocas, del paralelismo perfecto entre Registro y Catastro, gracias al juego combinado de ambos, pero —y aquí está el punto crucial— sin modificar de forma importante la organización, el estatuto, la lógica, el objeto y los fines de uno y otro. La coordinación a que se aspira limita su alcance. Y ello, porque parte del presupuesto de que las cuestiones a resolver

(3) RD 1030/1980, de 3 de mayo; Ordenes Ministeriales de 12 de junio de 1981, 30 de enero de 1982 y 8 de febrero de 1984; y RD 430/1990, de 30 marzo.

(4) Decretos forales 54, 160 y 563/1991, de 7 de febrero, 25 de abril y 23 de diciembre, respectivamente, y Orden foral 338/1991, de 23 de abril.

traen causa exclusivamente del desconocimiento mutuo. Este es, sin desconocer ni negar el indudable avance que supone y la bondad intrínseca de toda coordinación, el primer y principal fallo del planteamiento actual, como luego tendremos ocasión de comprobar con mayor detalle.

Pero, además, dicho planteamiento es insuficiente, básicamente por las siguientes razones:

a) Padece las limitaciones que son inherentes a lo lógico y el funcionamiento jurídicos y reales de ambas instituciones: se circunscribe a aquéllos términos municipales en que exista Catastro Topográfico Parcelario aprobado y aparece lastrado tanto por el ritmo de actualización de éste (como consecuencia de lo anterior), como por el carácter no constitutivo y, por tanto, no completo del Registro de la Propiedad.

b) Está afectado seriamente por el carácter restrictivo de los supuestos de coordinación y la dinámica misma (de otro lado obligada) de ésta. La coordinación procede, en efecto, solo cuando concorra coincidencia en los datos de descripción de las fincas; coincidencia, cuando menos y dentro del margen de error administrativamente admitido, en la superficie e inexistencia de duda en el Registrador acerca de la identidad de la finca de que se trate). Y sustantivamente hablando, la coordinación se produce con ocasión de la inmatriculación de una nueva finca o de la modificación de las entidades hipotecarias existentes, siempre a iniciativa del correspondiente titular.

c) Aparece mermado por la escasa entidad de los efectos de la coordinación, centrados en la conformidad de la Administración en los ámbitos catastral, fiscal y registral con los datos físicos y los relativos a la titularidad.

d) Resulta seriamente debilitado por la forma obligada de la coordinación: unión de la cédula parcelaria al título inmatriculador, para archivo de aquélla en el Registro de la Propiedad y remisión de un ejemplar al Instituto Geográfico

(2) Jurisdiccional en el sentido estricto de consistente en decir y establecer en el caso lo que sea el Derecho.

Nacional*. Téngase en cuenta que ésta forma de coordinación había sido ya dispuesta por el artículo 38 de la Ley de 23 de mayo de 1906, conforme al cual «...a partir de la fecha en que comenzará a regir el Avance catastral, ningún Juez, Tribunal, Oficina administrativa, Notario, ni Registrador de la Propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni asientos en los Registros de la Propiedad que se refieran a un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe el título de propiedad, el plano correspondiente, si ésta formado el Catastro, debidamente autorizada, en el período de avance...». Júzguese de la probabilidad de éxito de la determinación actual, por el de la de 1906.

Un ensayo de análisis más ambicioso de las exigencias actuales a las instituciones registral y catastral

La insuficiencia que acaba de comprobarse en la política de coordinación que se viene ensayando deriva sin duda del escaso vuelo de su planteamiento. Pues falta en ella verdadera curiosidad por desvelar en todos sus extremos relevantes la situación actual y sus exigencias, a fin de poder medir desde éstas la funcionalidad actual de las instituciones a coordinar. Tal curiosidad era y es obligada por las profundas transformaciones que han tenido lugar —centradas básicamente en la ordenación territorial y urbanística— y que vienen incidiendo sobre el juego y la operativi-

dad de dichas instituciones, especialmente desde 1956 y, con específica intensidad, desde los años setenta.

Se impone, pues, un análisis de la situación en la que nos encontramos, para detectar las demandas reales a las instituciones registral y catastral. Esta situación aparece caracterizada por los siguientes elementos:

a) El ordenamiento jurídico ha dejado de ser hoy lo que ha sido siempre (con muy pocas excepciones; incluso podría decirse que aún sin ellas) en la época constitucional, es decir, desde 1812: un conjunto de ordenamientos sectoriales de desarrollo independiente y paralelo conforme a una lógica propia, reductible a sistema únicamente por la vía de las reglas de relación entre normas y, básicamente, en sede aplicativa y mediante la interpretación. Tras la Constitución de 1978 y no obstante el incremento de complejidad del ordenamiento ordinario por ésta determinado, la totalidad normativa infraconstitucional cuenta —con entera independencia de su grado de fragmentación territorial y sectorial— con una norma verdadera norma jurídica superior común, cuya unidad lógica y jurídica otorga al ordenamiento en su conjunto precisamente unidad y sistema.

Desde éste punto de vista, la pluralidad de organizaciones, poderes, competencias, normas e instituciones solo se justifica desde y en la idónea realización del orden constitucional, es decir, de los valores y bienes sustantivos proclamados y protegidos por la norma fundamental. A éste respecto, el Tribunal Constitucional tiene establecido, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que:

- Las reglas competenciales contenidas en el bloque de la constitucionalidad han de examinarse y manejarse a la luz de los principios constitucionales de unidad, autonomía y solidaridad (art. 2 CE), aplicando éstos de forma que ninguno de ellos padezca.

- Esta conexión entre el orden competencial y el orden sustantivo constitu-

cional lleva de la mano a la inclusión en éste último de todos «...los principios constitucionales de orden material...» y, por ello, de los considerados en el caso concreto por la Sentencia: los contenidos en el artículo 45 CE, en particular la utilización racional de los recursos naturales.

- De todo ello se sigue que «...entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, éste Tribunal solo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado». Por tanto, lo esencial y definitivo es justamente la realización del orden sustantivo constitucional, que se impone a toda otra consideración.

b) Considerados desde la perspectiva constitucional expuesta, el objeto (último) de las instituciones que ahora nos ocupan se ofrece como:

1. Uno de los recursos naturales de los que se predica la racional utilización y su vinculación a los valores de la calidad de vida, el medio ambiente y la solidaridad colectiva (art. 45 CE), si bien singularizado en tanto que suelo, es decir, soporte físico de las actividades fundamentales del hombre, en especial la de residencia habitación (vivienda), sujeto necesariamente a regulación en su utilización de acuerdo con el interés general (art. 47 CE).

2. Uno de los componentes (en cuanto recurso natural) de la riqueza del país que, en sus distintas formas (lo que vale decir: en su estado natural, como en el resultante de la acción humana) y cualquiera que sea su titularidad, esta subordinada al interés general (art. 128.1 CE).

3. Un bien, en definitiva, que tanto puede estar fuera del comercio (dominio público: art. 132 CE), como ser susceptible de tal comercio y, como tal, estar organizado —en cuanto a su apropiación y distribución— por la

* En la actualidad, las competencias del Instituto Geográfico Nacional en materia catastral corresponden al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, según lo establecido en el RD 585/1989, de 26 de mayo, Disposición Adicional 3.^a (N. del E.).

institución de la propiedad privada, cuyo contenido viene delimitado por la función social (art. 33.2 CE); condición esta última, en la que es elemento integrante (capital y fruto) de la libertad de empresa y, por tanto, componente de la economía de mercado (art. 38 CE).

4. Consecuentemente con todo lo anterior, es necesariamente objeto, directa o indirectamente, de las distintas políticas públicas derivadas del Estado social (art. 1.1 CE): tanto de las que implican o pueden implicar utilización, explotación o transformación (política de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, art. 130 CE; política de equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial y de estímulo del crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, art. 131 CE; política fiscal, art. 133; política de vivienda, art. 47; políticas de obras públicas e infraestructuras, etc...), como las que están dirigidas a la preservación o protección (política de espacios naturales, política de ordenación territorial, política ambiental, política del patrimonio histórico-artístico, etc...). Se trata de políticas que, en sí mismas y desde el principio del Estado democrático y social, no son facultativas o disponibles, como resulta de la combinación de los artículos 9.2 y 53.3, en relación con el contenido del entero Capítulo III del Título I, de la norma fundamental. Deben procurar, en cada momento, la máxima realización históricamente posible de sus «principios rectores», es decir, de los valores y bienes consagrados por la Constitución.

Para que esto último sea posible es precisa justamente la interacción positiva de los distintos poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, lo que vale decir la coordinación de los diversos intereses públicos gestionados a través de éstas cabalmente en la producción de aquel resultado: la realización del orden constitucional. Así lo afirma rotundamente el Tribunal Constitucional conforme al cual:

- La ordenación territorial tiene por

objeto, al igual que la urbanística (según lo ya dicho por las SsTC 77/1984 y 56/1986), la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, sin que pueda interpretarse de forma tal que impida a otros poderes y, en concreto, el Estado en sentido estricto, el ejercicio de sus propias competencias con proyección territorial.

- Lo anterior se explica por cuanto que en la ordenación territorial sucede lo que en todos los casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una «política» (v. gr. protección del medio ambiente, protección del usuario, etc...) y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública: la competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. Importa precisar que ello no supone negar a la ordenación territorial todo contenido competencial, reduciéndola a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia sobre el territorio, las actuaciones que por otros títulos haya de llevar a cabo la instancia titular de dicha ordenación.

- La ordenación territorial es, pues, una política y, además, una política de enorme amplitud; amplitud, que evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación territorial, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y del equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. *La idea de ordenación nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de las distintas Administraciones.* De ahí que cuando

la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, la consecuente atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva a las otras aunque el uso que éstas hagan de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio. Este condicionamiento es legítimo, en la medida que inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos, pero tiene como límite su indebida transformación en usurpación ilegítima, por utilización para proceder —bajo su cobertura— a una total ordenación territorial.

Pues bien, lo que aquí específicamente interesa es que las determinaciones resultantes de la política de ordenación territorial, es decir, del ejercicio coordinado de las competencias correspondientes de los diferentes poderes públicos, pero principal y preferentemente de las competencias específicas «ordenación del territorio» y «urbanismo», modulan la construcción jurídica de los bienes inmuebles y, en especial, del suelo o tierra y configuran positivamente —a través del concepto constitucional de la «función social» (art. 33.2 CE)— el contenido de los derechos (en primer término el de propiedad) sobre ellos. Quiere decirse que discriminan la funcionalidad económico-social de los bienes y, consecuentemente, su destino y el estatuto jurídico a que deben quedar sujetos. Justamente por esta razón se explica el actual régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la conversión del propietario de éste, en su caso (cuando de la realización efectiva de un destino final urbano se trata), en colaborador forzoso en la realización del interés general (mediante la imposición de un elenco de deberes, en la doble dimensión sustantiva y temporal, cuyo cumplimiento es presupuesto de la adquisición de facultades o contenidos positivos). En definitiva, en el ordenamiento jurídico actual la política territorial (principalmente a través de los ins-

trumentos propios de las competencias de ordenación del territorio y de urbanismo) cumple una verdadera conformación positiva del objeto mismo de las instituciones registral y catastral. A pesar de ello, estas instituciones siguen considerando su objeto básicamente desde sus propias y clásicas perspectivas, hoy absolutamente superadas.

La doctrina del Tribunal Constitucional, en efecto, tiene reconocido que el establecido por la ordenación y, por tanto, la legislación urbanística es, precisamente, el estatuto de la propiedad inmobiliaria.

En su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo (asunto Ley 8/1984), del Parlamento de Andalucía, de reforma agraria; ftos. jur. 2.º y 3.º), ha dejado señalado que:

- Utilidad individual (aspecto subjetivo) y función social (aspecto objetivo) definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad en nuestra Constitución (art. 33 de ésta).

- La garantía de la reserva a la Ley de la determinación del contenido esencial del referido derecho no impide, dados los términos en que está formulada en el artículo 33.2 de la norma fundamental, la colaboración con la Ley de las normas reglamentarias en aquella determinación, lo que supone la correspondiente flexibilidad en ésta.

- Esta flexibilidad es inexcusable cuando las características naturales del bien objeto del dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse. *Justamente la propiedad inmobiliaria constituye el arquetipo mismo de tal hipótesis.*

- La consecuencia, en lo que aquí interesa, es que el derecho de propiedad inmobiliaria no es, tal como lo que recoge la Constitución, un derecho abstracto y único, un simple ámbito subjetivo de libre disposición o señorío so-

bre el bien objeto de dominio, comprensivo sin más de un elenco determinado de facultades, tendencialmente ilimitadas, de uso disfrute, consumo y disposición de dicho bien (aspecto o vertiente subjetivos y abstractos del derecho). Antes bien, la profunda evolución que ha experimentado en nuestro siglo: «... impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil». Al contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y el aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí el reconocimiento hoy, con general reconocimiento doctrinal y jurisprudencial, de la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae (aspecto objetivo y concreto del derecho).

Y en su posterior Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (asunto Ley estatal 29/1985, de Aguas), el mismo Tribunal Constitucional añade a las anteriores consideraciones —fundamentalmente en su fto. jur. 8— las siguientes:

- Tras argumentar detenidamente que la delimitación del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria, desde el punto de vista de su faceta o dimensión objetiva, es decir, de su función social, debe hacerse de acuerdo con los valores y bienes jurídicos consagrados por la Constitución (fundamentalmente los explicitados en los artículos 45 y 47 de ésta, reconducibles a la utilización racional de los recursos naturales y del suelo) y por el poder público competente asimismo según la norma fundamental, afirma que tal

«...delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que vincula la propiedad privada. Así ocurre en la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación urbana están muy lejos de establecer sólo... medidas de policía concretas, respetando, como regulación ajena, la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo desde el punto de vista de la ordenación del territorio...», superponiéndose, por tanto, a la legislación civil.

- De ahí que sea la legislación sectorial administrativa (la urbanística en nuestro caso) la que define el estatuto de la propiedad inmobiliaria. Toda negación de ésta capital transformación es decididamente rechazable por descansar en la idea, ya incorrecta, de que la regulación del derecho de propiedad «...es el núcleo de la legislación civil»; idea a la que subyace «...una concepción —asimismo periclitada— de la propiedad privada como institución unitaria regulada en el Código civil, que sólo admite limitaciones externas a su libre ejercicio en virtud de Leyes especiales».

En consecuencia, es claro que en nuestro ordenamiento la legislación sobre ordenación territorial y urbanística es la primariamente encargada por el orden constitucional de la definición —desde la función social— del estatuto de la propiedad inmobiliaria y de su ejercicio.

Así lo disponía ya antes la Ley del Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (vigente, en lo que interesa, hasta la reciente entrada en vigor de la nueva Ley del Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), cuyo artículo 76 (incluido en el Título II referido significativamente

te al régimen urbanístico del suelo) determinaba:

«Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

Este precepto se mantiene hoy en el texto legal vigente, aprobado —como queda dicho— por el muy reciente Real Decreto Legislativo 1/1992, de 25 de junio, cuyos artículos 5 y 8 (incluidos en el Título I relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo) disponen:

Art. 5: «La función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio».

Art. 8: «La utilización del suelo y en especial su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios».

Importa destacar, con todo énfasis, que ésta conformación jurídico-pública del objeto de las instituciones aquí consideradas no se cumple desde la consideración del suelo o tierra tanto como objetos soportes de derechos individuales, cuanto preferentemente como recurso dotado de sentido o valor para la colectividad, es decir, como bienes jurídicos en sentido estricto, que no lo son sólo por sí y en sí mismos, sino insertos en un conjunto más amplio (justamente los consagrados por el orden constitucional sustantivo).

Concluyendo, puede decirse que al igual que el Estado social supone —por comparación con el modelo de Estado liberal de Derecho— una confusión de lo público y lo privado, también el bien inmueble se encuentra hoy determinado —por comparación con su concepción histórica, plasmada aún en el Có-

digo civil— por la concurrencia sobre el tanto de la autonomía de la voluntad de los titulares, cuanto de las políticas públicas, en razón precisamente a su función social, que provoca la fusión del interés individual (determinable en facultades generales y abstractas) y del interés supraindividual o público (determinable solo de forma concreta y por relación a una precisa función) para la configuración jurídica precisa del bien. Ello significa que éste último, es decir, la riqueza inmobiliaria, ya no es describible, ni conceptuable por relación a una categoría única y genérica; lo es únicamente mediante categorías concretas derivadas de los estatutos generados por las políticas públicas serviciales de la realización de determinadas constelaciones de principios, valores o bienes constitucionales.

Como se ve, pues, el planteamiento de la reforma o actualización de las instituciones registral y catastral debería ser mucho más ambicioso que el programa de simple coordinación antes comentado y valorado. La cuestión es, sin embargo y para no quedarnos en la mera comprobación de la insuficiencia de éste programa, qué hacer para poner al día tanto el Catastro como el Registro. No es posible, como es bien obvio, abordar aquí en toda su extensión semejante cuestión, pero sí lo es cuando menos apuntar las grandes líneas de una posible reforma.

Algunas ideas para una reforma de las instituciones catastral y registral

El cuadro que arroja la situación actual puede resumirse en la comprobación de la obsolescencia del presupuesto del que, en lo sustancial, aún siguen partiendo las instituciones examinadas: pues el bien inmueble ya no es una categoría única y homogénea entregada básicamente al libre juego de las voluntades de los titulares de los derechos

sobre ellos desde la gestión de sus respectivas esferas de interés (esferas, en las que solo excepcional y externamente incide la acción estatal o pública), por lo que ha dejado de ser suficiente —a efectos generales— con asegurar el tráfico jurídico espontáneo y con conocer el valor de los bienes a efectos fiscales y de economía política. Semejante comprobación tienta en principio a inclinarse por una solución radical: la reforma global, basada en la puesta en pie de una única y nueva institución superadora y refundidora de las actuales, que cubriera todos los aspectos hoy relevantes. Pero no parece ni prudente, ni siquiera acertado dejarse arrastrar por tal tentación (muy española, de otro lado), que abocaría a la supuesta realización de una utopía impracticable y, por tanto, a un callejón sin salida, a una situación peor que la actual. En efecto, si es cierto que las políticas públicas son ahora las relevantes (por definidoras de la función social y, por tanto del perfil jurídico-económico del bien que nos ocupa en concreto), no lo es menos la pluralidad y la compleja construcción (por la doble división, territorial y sectorial, de las funciones a que da lugar la organización del Estado) de éstas políticas. Las características mismas, estructurales y funcionales-dinámicas, de éstas políticas hacen muy difícil, por no decir imposible o puramente teórico, cuando menos un sistema registral único polivalente. De otro lado, no cabe olvidar, ni menospreciar, el hecho mismo de que las instituciones analizadas están rodadas y probadas y de que su parcial desactualización no significa que no funcionen bien (o pueden llegar a funcionar bien) y no continúen siendo necesarias, por lo que sería de todo punto irresponsable su desmantelamiento.

La conclusión así alcanzada no significa tampoco, empero, que deba renunciarse a cualquier reforma. Sucede solo que en la formulación y el diseño de éstas debe procederse analítica y no globalmente.

Por de pronto, la nueva situación lo que reclama prioritariamente es una base común de referencia para todas las políticas públicas con incidencia o proyección sobre bienes inmuebles y, especialmente, el suelo. Justamente la relevancia de las políticas públicas, la servicialidad de éstas respecto de un determinado orden constitucional sustantivo y la consecuente necesidad de la coordinación y, por tanto, la coherencia de las mismas hacen inexcusable —a título de verdadera condición— un único y buen sistema de información acerca de la realidad, de descripción física de ésta. Esta apreciación lleva de la mano a un servicio público geográfico y cartográfico o planimétrico polivalente, es decir, como institución con perfil propio y desvinculada de cualesquiera intereses concretos a los que sirvan las distintas políticas públicas sustantivas con proyección territorial. La consecuencia no es otra que la potenciación del papel del Instituto Geográfico y, en su caso, el aseguramiento del funcionamiento coordinado de éste con las instituciones autonómicas homólogas (el establecimiento de una verdadera red de información física, pues existe el riesgo de que en este punto la descentralización conduzca a una ruptura de la base misma de todo el sistema).

Ahora bien, para que esta base común pueda existir, se precisa:

a) La determinación de la institución de que venimos ahora hablando como aquella que marca la pauta de la cartografía y de los elementos comunes del sistema de información (clase de suelo, polígono, sector, parcela-fincasolar, tipos de usos del suelo, etc...)*.

b) La prescripción, sin fisuras, de la obligatoriedad de la utilización de la cartografía y de los elementos por ésta

utilizados en cualesquiera instrumentos de las diferentes políticas públicas, incluidos cualesquiera registros (desde luego el Catastro y el Registro de la Propiedad).

Necesario resulta puntualizar que la determinación de los elementos comunes del sistema de información no puede realizarse sobre la base de los propios de cualesquiera de las políticas públicas formalizadas por el ordenamiento. La razón estriba en la variedad y, en su caso, sectorialidad de tales políticas. Ahora bien, conforme al mismo orden constitucional existe —junto a la de ordenación general de la economía— una política global u horizontal (quiere decirse, de lógica transversal a la propia de las restantes políticas) dirigida precisamente tanto a «territorializar» la o las políticas económicas, como a «sintetizar» en una específica racionalidad territorial las exigencias de utilización del espacio físico propias de las políticas sectoriales, es decir, a definir, en último término, la regulación del suelo (y de los inmuebles creados por mano del hombre) que corresponda al interés general objetivo final (resultante de la coordinación). De ahí que parezca procedente la extracción del ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística los apuntados elementos comunes del sistema. En esta línea se situó ya, por demás, la disposición final decimotercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo (5), luego confirmada por la disposición adicional décima y los artículos 25 y 56 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones

(5) Esta disposición rezaba así: «Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Justicia, y previo informe del Ministerio de la Vivienda, se dicten las disposiciones precisas para acomodar la legislación hipotecaria a lo dispuesto en esta Ley a fin de asegurar que las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad.

del Suelo (6), si bien en el plano, exclusivamente, de la relación entre la ordenación territorial y el sistema de garantía del tráfico jurídico de los derechos sobre inmuebles; regulaciones estas últimas, que han pasado a la vigente Ley, Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992.

La reciente clara diferenciación e independización (introducidas definitivamente por la citada Ley 8/1990 y recogida hoy en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992) entre el estatuto urbanístico objetivo del suelo (clasificación —destino básico— y calificación —destino concreto resultante de la suma de uso e intensidad de éste, es decir, el aprovechamiento— del mismo) y el estatuto subjetivo del propietario del suelo (derecho a un determinado *quantum* de aprovechamiento, justamente el denominado susceptible de apropiación privada) posibilita precisamente la construcción del sistema único de información de que se viene tratando sobre una unidad última común, objetiva y física: la parcela y su ordenación territorial

(6) La disposición adicional décima establecía una serie larga y minuciosa de determinaciones para el acceso de previsiones de la ordenación territorial al Registro de la Propiedad y terminaba disponiendo en su número 6: «En el plazo de seis meses, el Gobierno aprobará las modificaciones del Reglamento Hipotecario para el desarrollo de esta disposición adicional».

El artículo 25 de la misma Ley introdujo la presentación de la vinculación de la culminación del proceso urbanístico (la realización de la edificación) con los mecanismos jurídicos de garantía del tráfico de los derechos sobre los bienes inmuebles, mediante el establecimiento de determinadas exigencias para el otorgamiento notarial y la inscripción registral de escrituras.

Y el artículo 56 de idéntico texto legal se cuidó de conectar, sobre la base de la desvinculación por ella misma inducida entre el tráfico de los aprovechamientos urbanísticos y el del suelo soporte de estos, el control urbanístico del primero de ellos (registro administrativo específico) con el instrumento de garantía del tráfico jurídico inmobiliario (Registro de la Propiedad).

* A partir del RD 535/1989, de 26 de mayo, la producción y el mantenimiento de la cartografía catastral, básica o temática, es competencia del CGCCT (N del E).

objetiva (dimensiones y características de aprovechamiento).

Con lo hasta aquí dicho no bastaría, sin embargo. Sería precisa, además, una reforma tanto del Catastro, como del Registro de la Propiedad; reforma que debería gravitar sobre los siguientes ejes:

Catastro:

- Su función debería quedar circunscrita estrictamente a la evaluación de la riqueza inmobiliaria y, por tanto, a la de registro administrativo de la riqueza inmobiliaria evaluada.

- Ocurre, sin embargo, que en el mismo momento en que el propio Catastro realiza un enorme esfuerzo por acercarse a semejante modelo —momento que, en principio, se ofrece como especialmente idóneo por la paralela consagración por la legislación urbanística (Ley 8/1990) del principio de la valoración objetiva y única, es decir, de efectos universales cuando menos del suelo—, el propio Catastro deriva la objetividad de este nuevo sistema de valoración hacia el mercado y fracasa en su propósito, de un lado, y el propio sistema de valoración queda inmediatamente puesto en cuestión. Y ello no sólo por lo discutible del objetivo de establecimiento de una referencia única en la relación económica ciudadano-Estado a este respecto (pues tal referencia parece imposible ya en el ámbito fiscal mismo, en el que los diferentes tributos pueden tener que considerar las mismas riquezas desde distintas perspectivas y, por tanto, con diferentes valores en razón a sus diversas finalidades), sino, sobre todo, también porque la base misma sobre la que reposa la valoración urbanística de vocación universal —el aprovechamiento tipo— consiste en una fórmula abstracta que, si susceptible de crítica en sí misma considerada, más vulnerable es aún enjuiciada en la dimensión temporal: la valoración recíproca y relativa de los usos concretos que integra es rígida, quedando vinculada todo lo más al momento histórico

de aprobación definitiva del plan correspondiente, con lo que es inhábil para incorporar las alteraciones que continuamente se producen en aquella valoración y en la realidad por virtud de la evolución misma de la vida urbana. Paradójicamente, esta misma circunstancia es la que, gracias a la remisión que a ella hace el sistema urbanístico, sitúa de nuevo la valoración catastral —dotada de mayor adaptabilidad a la continua evolución de la realidad— como mecanismo más idóneo para solventar las deficiencias de aquel sistema.

Registro de la Propiedad:

- Su organización y funcionamiento debería articularse sobre la base de la diferenciación entre los bienes inmuebles o propiedades objetivas, de un lado, y los derechos (deberes) subjetivos sobre estos, de otro lado. Esta diferenciación no sería sino trasunto de la que el ordenamiento territorial y urbanístico hace entre el estatuto objetivo de la propiedad y el estatuto subjetivo de los propietarios. Mientras el primero es tendencialmente estable (mientras no se produzcan modificaciones o revisiones del correspondiente planeamiento), el segundo es, por definición y en razón al proceso urbanístico desencadenado por el planeamiento o, en todo caso, autorizado y ordenado por éste, de contenido variable (adquisición sucesiva y, en su caso, pérdida eventual de facultades y derechos; recomposición de estos en función de las determinaciones del planeamiento).

A su vez, la expresada diferenciación operaría sobre un elemento o, mejor, una unidad básica y común (a ambos planos objetivo y subjetivo y también al tráfico jurídico ordinario y a la ordenación territorial y urbanística): la parcela.

- La aludida diferenciación permitiría:

- Incorporar al Registro, con su dinámica propia, los deberes legales y los voluntariamente asumidos por los titulares de derechos justamente en su vin-

culación física (sin por ello condicionar los derechos subjetivos de los correspondientes sujetos). El Registro colaboraría así activa y positivamente al respecto del modelo territorial establecido, sea voluntarista y positivamente —como ocurre en los suelos destinados a la urbanización—, sea negativa y limitadamente —como sucede ordinariamente en el suelo no urbanizable— una de las debilidades crónicas de nuestro ordenamiento), y por tanto, a la realización efectiva de la función social de los bienes inmuebles.

- Asumir el Registro la dinámica propia del proceso urbanístico, mediante la aplicación de inscripciones o anotaciones provisionales a lo largo del período de duración de la ejecución del planeamiento a través de los mecanismos formalizados por la ordenación territorial y urbanística.

- Reflejar el Registro adecuada e independientemente del estatuto objetivo de las parcelas, el estado y las vicisitudes de los derechos subjetivos de los titulares correspondientes; derechos que, en cada caso y en cada momento, se conectarían a unas u otras parcelas.■

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.