

El Catastro ante el reto de la coordinación con el Registro de la Propiedad

M.^a JOSÉ LLOMBART BOSCH

Las dificultades existentes de cara a establecer esquemas de coordinación eficaces entre Catastro y Registro son muchas y de no escasa entidad. No obstante, desearía distanciarme del detalle de estos problemas o de una visión excesivamente técnica de los mismos, al menos en un primer momento, para moverme en el terreno de las reflexiones genéricas, procurando un análisis conceptual, ideológico incluso, acerca de cuál es el papel que en la actualidad desempeñan ambas Instituciones y, mejor aún cuál es el papel que deberán desempeñar en un futuro, desde la perspectiva de la coordinación, en los albores ya del siglo veintiuno.

En realidad, la cuestión puede reconducirse a cuatro interrogantes básicas:

- ¿Se tienen que coordinar el Registro y el Catastro? ¿Por qué?
- ¿En torno a qué objeto o elemento ha de girar esta coordinación?
- ¿Cuáles han sido históricamente los obstáculos que han impedido una eficaz actuación en la materia, o qué la impiden aún en estos momentos?
- Y, finalmente, la cuestión a cuya respuesta condiciona en definitiva todas las demás: ¿existe hoy entre los respon-

sables del Catastro y los Registradores de la Propiedad una voluntad decidida para que esta coordinación se lleve a efecto?

De forma muy somera, pero con la mayor claridad y sinceridad posible, voy a intentar dar respuesta a estas interrogantes o al menos dejar perfiladas algunas consideraciones que me parecen dignas de reflexión. Y quiero subrayar que, más allá de los condicionamientos estructurales, por encima de comparaciones con experiencias habidas en otros países, más allá también de los aspectos tecnológicos que indudablemente han de incidir en esta materia, más allá de todo eso, lo que importa es enfrentarse ante la realidad existente precisamente con realismo y con la sinceridad a que me he referido. Porque éste es un tema necesitado de reflexiones abiertas, de debates intensos y desapasionados, más que de apriorismos o posturas muchas veces maniqueas.

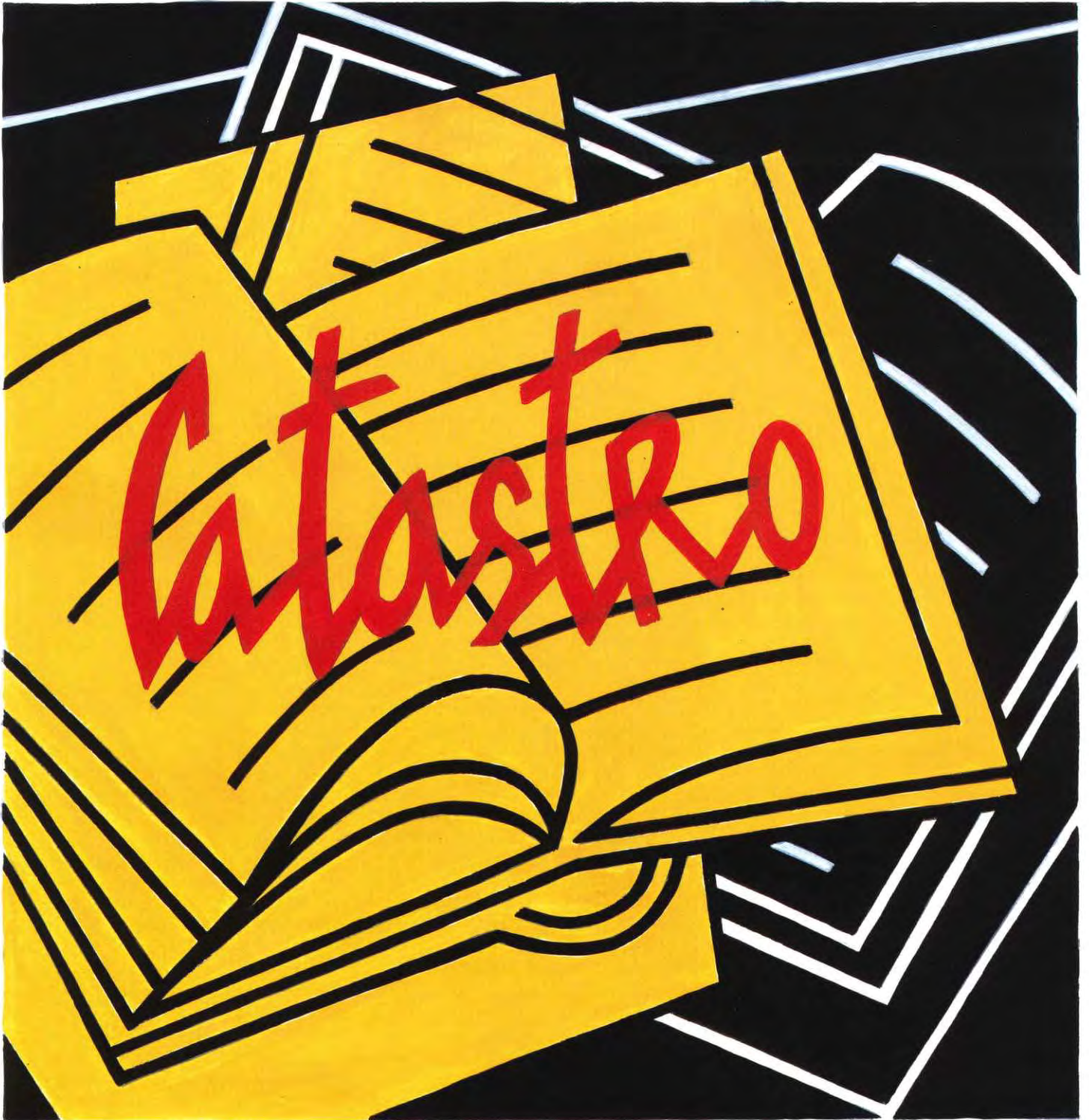
Necesidad de la coordinación

Ya el artículo 38 de la Ley de 1906 prescribía que «a partir de la fecha en que comenzará a regir el Avance catas-

tral, ningún Juez, Tribunal, Oficina administrativa, Notario ni Registrador de la Propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documentación pública, ni practicarán inscripciones ni asuntos en los Registros de la Propiedad que se refieran a un inmueble pertenecientes al solicitante sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente, si está formado el Catastro o una hoja del Registro del Catastro, debidamente autorizada en el período de Avance». Desde aquella fecha hasta ahora han venido sucediéndose multitud de normas de distinto rango y alcance cuyo objeto han sido precisamente éste: la coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad. Algo debe haber cuando a lo largo de tan dilatado período de tiempo sucesivos gobiernos o ministerios han procurado arreglar la cuestión.

No se trata, en consecuencia, de argumentar ni los fundamentos ni las finalidades que se persiguen con estas actuaciones. Negar la necesidad de coordinarse sería negar la evidencia.

Claro está que tal abundancia de normas no ha producido el resultado deseado y el Catastro ha seguido funcionando y los Registros de la Propiedad han



seguido cumpliendo la función que le es propia. Aquí alguien habrá que pueda decir: si reconocemos que durante casi noventa años ni normativa ni esfuerzos coordinadores han servido para cumplir su objetivo, o bien es que tal objetivo es inexistente o bien que el Catastro y el Registro pueden seguir existiendo otros noventa años más ignorándose mutuamente.

No comparto, por supuesto, un planteamiento de ese tipo. Si la normativa no ha sido cumplida, en términos generales, las causas hay que buscarlas por otro lado: tal vez las normas han ido por delante de la realidad, tal vez su estricto cumplimiento implicaba la existencia de medios materiales y personales de los que no se disponía en el momento de promulgarlas. Y, ya se sabe, cuando una norma no contempla la realidad en que debe moverse, esta norma no se cumple y poco a poco deviene obsoleta. Así, en este caso, hay que reconocer que, sean cuales sean las causas, las normas no se han cumplido y, parafraseando a VON KIRCHMANN, ni siquiera han sido necesarias tres palabras rectificadoras del legislador para convertir bibliotecas enteras en papel mojado: ha sido suficiente el paso del tiempo. Como decía HENXEL (y perdónadme esta nueva cita) «encomiables preceptos jurídicos cuya validez ontológica nunca ha sido derogada expresamente, han quedado sin ella a consecuencia de la pérdida de su efectividad, a consecuencia de la «de suetudo» en el sentido de la inobservancia por parte de los sujetos y de la inaplicación por parte de los Organos Jurídicos».

Los comentarios precedentes pueden servir al menos para extraer una conclusión, importante a mi juicio: es ingenuo pensar que por el simple hecho de dictar una norma para arreglar un problema este problema haya de arreglarse sin más. Sea cual sea la norma, e incluso sin norma en muchos casos, lo que se precisa es optar por un punto de partida realista y marcarse un objetivo también realista con claridad y con sen-

tido común. Y por encima de todo ello, es imprescindible la concurrencia de voluntades entre las partes implicadas. A ello voy a referirme enseguida.

En todo caso hoy en día, en el siglo veinte, casi ya en el siglo veintiuno, ofusca un tanto tener que indagar acerca de las causas en virtud de las cuales es exigible la coordinación entre Registro y Catastro. A estas alturas, lo que hay que hacer es ponerse manos a la obra y desarrollar unas actuaciones que hagan posible y, más que posible, plenamente eficaz el funcionamiento articulado de ambas Instituciones.

El objeto de la coordinación

Si no hay duda razonable alguna de que hay que coordinar el Registro con el Catastro, resulta prioritario ponerse de acuerdo antes sobre qué datos o qué elementos han de ser objeto de coordinación, porque ello nos ayudará a diseñar coherentemente el conjunto de ideas, de calendarios y de programas que es preciso definir.

En Derecho comparado existen diversos modelos, como es bien sabido. Hay países en los que funcionan dos Instituciones separadas y escasamente coordinadas (este podría ser el caso de España). Hay otros países en los que una sola Institución asume las funciones registrales y las catastrales. Y hay, finalmente, otros países en los que ambas Instituciones tienen perfiles diferentes pero funcionan de manera articulada. Sin embargo, esta diversidad de sistemas es más bien aparente que real: en todos ellos se persigue una finalidad común, y es la de que los datos inscritos en el Registro concuerden con la realidad física. En otras palabras que la finca inscrita en el Registro se acomode a los datos físicos que constan en el Catastro. En consecuencia, el objeto esencial de la coordinación no es otro que el de la finca. Qué tipo de finca, registral o catastral, o con qué amplitud de atributos, son ciertamente cuestiones con-

exas que deben ser debatidas, pero cuya resolución será más fácil si el elemento principal está ya configurado.

Las dificultades de la coordinación

A la hora de responder a la tercera pregunta que al principio formulaba, esto es, cuáles son los problemas que se plantean en el momento de llevar a efecto la coordinación, hay que decir, en primer lugar, que no se trata de problemas de índole jurídico, como ya ha podido deducirse de anteriores afirmaciones. Al margen de lo que ya he dicho respecto a la existencia de un marco normativo plenamente aplicable al respecto, y sin embargo no aplicado, lo cierto es que no deben plantearse en ningún caso problemas jurídicos en este terreno donde el ordenamiento jurídico español, como elemento aglutinador de la distinta normativa, se decanta con claridad a favor de la coordinación: si entendemos el ordenamiento jurídico como un conjunto de instituciones jurídicas definidas por unos principios generales, los cuales conforman nuestro Derecho, hay que concluir que a la vista de estos principios expresamente enunciados en el texto constitucional, es exigible, la coordinación a la eficacia y la correcta prestación de los servicios públicos y no sólo en el ámbito de los Catastros y de los Registros, sino extendido a cuantas Administraciones Públicas exigen funciones sobre la propiedad inmobiliaria.

No son en consecuencia problemas de índole jurídico los obstáculos con que se enfrenta la coordinación. Ni tampoco suponen dificultades insalvables los problemas de carácter técnico o instrumental. En los últimos tiempos, se ha optado por un criterio realista, pragmático, abordándose de forma razonable la informatización de los Registros de la Propiedad, con la implementación de tecnologías que van a hacer factibles los principios de coordinación en principio deseables. De otra parte, por lo que

al Catastro respecta, los problemas de índole instrumental, que sin duda existen, no son tales que imposibiliten la coordinación. Todo lo contrario: el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria cuenta con un banco de datos alfanumérico que contiene en torno a los 260 millones de caracteres, correspondientes a los más de 20 millones de inmuebles existentes en este país. Y no sólo se cuenta con una información alfanumérica, sino que ya en estos momentos poseemos también un importante banco de datos cartográfico, informatizado en muchos casos. Por lo tanto, los instrumentos existen o están en camino de ser operativos. Por eso digo que su carencia no incide en absoluto a la hora de poner en marcha la coordinación.

Ahora bien, si no existen problemas de carácter jurídico ni dificultades de índole técnico ¿qué es lo que impide o ha impedido hasta la fecha la coordinación entre los Registros de la Propiedad y los datos catastrales? Llegamos así a la última de las preguntas formuladas, a la que a continuación me refiero.

La voluntad de coordinarse

No voy a descubrir nada nuevo al afirmar que durante un período de tiempo excesivamente prolongado no ha existido la voluntad precisa para poner en marcha lo que la normativa y el sentido común exigía. Han sido muchas las reticencias por una u otra parte, ha habido a lo largo de este siglo una actitud consciente o inconsciente de absoluta ignorancia de una Institución respecto a otra. Y sin embargo, en esta operación nadie tiene nada que perder y sí mucho que ganar unos y otros.

No se trata de indagar responsabilidades, no se trata de buscar culpables, si de culpa por omisión puede hablarse, pero es preciso poner de relieve esta actitud histórica. La situación hoy en día ha cambiado radicalmente, a mi juicio. De inmediato pasaré a exponer las ac-

tuaciones que se están llevando a cabo en este terreno, que mejor que cualquier palabra ilustrará esta afirmación. Pero antes quiero dejar bien claro algo que hasta la fecha ha podido interferirse en una correcta relación entre ambas Instituciones: cuando el Centro de Gestión Catastral alude a la necesidad de coordinarse con los Registros de la Propiedad, no está empleando en modo alguno un eufemismo, no está tratando en absoluto de culminar esta coordinación con algo que exceda de lo estrictamente funcional. El debate sobre la naturaleza del Catastro en España, entre los que se inclinaban por un Catastro de tipo jurídico siguiendo el modelo alemán o los que preferían el Catastro fiscal o napoleónico tuvo lugar, con intensidad y rigor científico a finales del siglo diecinueve y concluyó con la promulgación de la Ley de Catastro de 1906, que obviamente configuraba al Catastro fiscal en nuestro país. No es éste, en consecuencia, el debate pendiente. Naturalmente, tampoco hay que poner ahora límites a los términos de este nuevo debate que se produce a finales del siglo veinte. Antes bien, sería positivo barajar fórmulas innovadoras o imaginativas, cuestiones tales como la eficacia jurídica de la inscripción catastral o la virtualidad de una inscripción constitutiva frente al actual sistema registral. De cualquier forma, no sé lo que resultará al final de este camino que ahora emprendemos, pero lo que sí está muy claro es que de partida no hay en absoluto más intención que la expresamente proclamada: coordinación es poner de acuerdo o articular las funciones de dos Instituciones independientes, con su propia personalidad y sus propias y distintas funciones.

Dicho esto no cabe aquí más que afirmar la existencia de una voluntad mutua de coordinar Catastro y Registro, como vía ya no sólo de mejorar nuestra función, sino de garantizar la propia autonomía de ambas Instituciones, desde el convencimiento de que un Registro de la Propiedad completo, accesible y

actualizado es una de las mejores herramientas con que cuenta el Catastro, y viceversa.

Llegados a este punto, pienso que ahora sí merece la pena referirse a alguna de las realizaciones concretas que estamos abordando desde la Dirección General del Organismo.

De las intenciones a las realidades

Vistas las dificultades y escasos resultados de las experiencias habidas hasta la fecha, a las que he venido aludiendo repetidamente, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria ha optado en estos últimos años por emprender un camino tal vez más lento, tal vez de menor proyección, pero no por ello menos riguroso y, desde luego, más fructífero: en definitiva, se trata de ponderar los problemas con realismo y dar los pasos necesarios con la prudencia que las circunstancias requieren. Así, se abordó ya en 1989 una primera fase a título de experiencia piloto, seleccionando para ello un concreto Registro de la Propiedad y un concreto municipio, el municipio de Mongat en Cataluña, que se sitúa en el ámbito de competencia del Registro de la Propiedad de Mataró.

Aquella primera experiencia consistió fundamentalmente en proporcionar al Registrador nuestras bases de datos cartográficas y alfanuméricas, y ciertamente ha servido para evaluar las dificultades concretas que han de surgir en el camino de la coordinación, para evaluar si, con la información disponible, esta coordinación será posible en un treinta o en un cincuenta o en un cien por cien de los casos o, simplemente, los obstáculos a superar van a ser de tal naturaleza que implicarían dificultades aún prácticamente insalvables. Se intentaba, por encima de todo, dejar de hablar sobre el tema e iniciar la experiencia con una actuación concreta y tangible, eligiendo para ello aquellas oficinas en las que la tecnología implementada

podría facilitar las operaciones. Ciertamente la experiencia piloto, considerada como tal, ha constituido un éxito indudable. Pero no es menos cierto que a través de ella hemos podido detectar algunos errores que debemos evitar en posteriores actuaciones:

- En primer lugar, tal vez se ha puesto el acento más en el instrumento que en el objetivo; es decir, ha habido aquí un cierto desenfoque, en el sentido de dar un excesivo protagonismo a las herramientas informáticas existentes en unas oficinas determinadas, cuando la realidad diaria que se vive en nuestras oficinas es muy diversa. Así, hay que aceptar que la experiencia a la que me refiero no es susceptible de extenderse a otras Gerencias o a otros Registros, por lo que evidentemente no cabe tomarla como modelo de referencia.

- En segundo lugar, la experiencia fue tal vez excesivamente maximalista, dando por supuesto la existencia de las máximas garantías de información y de las máximas garantías de calidad técnica del banco de datos, lo cual, ciertamente, no es del todo exacto: no pueden olvidarse, al acometer actuaciones de este tipo, los problemas de coordinación existentes en nuestra propia organización entre las bases de datos alfanuméricas y las bases de datos cartográficas, por ejemplo, o la deficiente depuración en algunos casos de la información que se maneja.

Lo cierto es que la realidad de nuestro país no se acomoda con la de un Catastro organizado a la perfección, con la información depurada y contrastada, con la cartografía informatizada y digitalizada. Ni tampoco, creo, pueden predicarse tales atributos de los Registros de la Propiedad, que en estos momentos, y gracias al loable esfuerzo plasmado en el Real Decreto de 1990, han iniciado con carácter generalizado el camino de la informatización, la senda de la aplicación de nuevas tecnologías.

En consecuencia, la segunda fase de estas experiencias, si es que de fases puede hablarse, ha partido de unos cri-

terios menos exigentes, más pragmáticos y realistas. Así, se ha procedido a la selección de una serie de municipios, o porciones de los mismos, que participan de la doble característica de o bien poseer una buena y reciente cartografía, o bien disponer de la misma en el formato magnético específico deseado. Esta cartografía, que sería entregada a los Registradores en formato magnético o en papel, según sus posibilidades, será la herramienta principal para cumplir el objetivo de la perfecta localización y referenciación de la finca, objetivo que describimos como auténtica piedra de toque de la coordinación. Para la selección de los municipios se ha tenido en cuenta, además, otra serie de factores, de forma tal que las actuaciones abarcarán a municipios de características y tipologías diferentes: municipios rurales, núcleos urbanos de más de cincuenta mil habitantes, grandes ciudades, si bien acotando en estos casos una zona del municipio concreto, etc. Combinando todos estos factores, se han seleccionado veinte Gerencias Territoriales, en cuyo ámbito van a desarrollarse las experiencias concretas a que me refiero.

El proceso se ha diseñado en tres niveles:

- Uno primero, en el que la identificación la realizaría el personal al servicio del Registro, sobre la cartografía, bien en soporte magnético o en papel, que ha aportado el Catastro.

- Un segundo nivel en el que, a petición del Registro, el Catastro expediría certificación gráfica cuando la finca en cuestión no ha podido ser localizada en la cartografía entregada.

- Y un tercer nivel, que consistiría en una actuación del personal del Catastro que, a solicitud del Registrador, intervendrá cuando la identificación documental sea imposible, y no haya otro proceso para obtener dicha localización que las entrevistas con los titulares e incluso, el trabajo de campo.

Conseguido el objetivo de la localización perfecta de la finca, con sus linderos y cabidas, se puede producir ya el

intercambio de información referida a la misma. Para ello, y desde la experiencia que nos dan varios años de intercambio de información con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, se ha diseñado un formato informático de intercambio en el que se recogerá aquella información que accede al Registro y es necesaria también para la conservación catastral: Datos de los adquirentes y transmitentes; datos de los titulares jurídicos (a título de dueño), en los casos de inmatriculaciones, obras nuevas y segregaciones; datos sobre el bien inmueble objeto de inscripción o inmatriculación; referencia catastral, para lo cual los Registros de la Propiedad deben pedir a los interesados los recibos de las antiguas Contribuciones Territoriales o del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; fecha de la transmisión o del negocio jurídico que accede al Registro; y precio de la transacción inmobiliaria que figure en las correspondientes escrituras, en los casos de existencia de precio.

Como se ve, el sistema no puede ser más respetuoso con la autonomía de ambas Instituciones, ni más simple en su concepción, al tiempo que permite cuantas modificaciones sean necesarias para mejorar el modelo o, incluso aproximarlo a otros ya en funcionamiento.

Y concluyo ya haciendo una última reflexión. Para ello permítanme citar una de las normas que estableció mejores criterios de coordinación entre nuestras Instituciones y que, a pesar de sus magníficas intenciones y cuidada elaboración, sufrió el mismo destino que las anteriores, es decir, su inaplicación.

Me refiero al Real Decreto 1030/1980, de 30 de mayo, sobre coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad. Pues bien, de su lectura, que recomiendo a todo aquel que pretenda establecer criterios de coordinación, quisiera resaltar el contenido del párrafo a) de la norma 9.^a, que literalmente dice:

«La coordinación de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad, con el Catastro Topográfico Parcelario, impli-

cará la conformidad de la Administración con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral. En consecuencia, los expedientes administrativos relativos a fincas coordinadas deberán tomar como base de la actuación de que se trate los datos resultantes de la coordinación, a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas.»

De esto se trata, en efecto: esta coincidencia fiscal, registral y catastral, que debe extenderse a cualquier otra actuación administrativa, como las referidas a urbanismo y expropiación forzosa, es el objetivo que nos ha de unir, desde el convencimiento de que si la realidad física es única, único ha de ser también su reflejo frente a todo y frente a todos. Estoy convencida de que el futuro que tenemos por delante es un futuro largo y complejo, porque si durante todo un siglo se ha intentado, a través de normas y experiencias diversas, coordinar Registros y Catastros, sin haberlo logrado hasta la fecha, tengo para mí que, a pesar de la feliz concurrencia de voluntades que en estos momentos acontece, no debe ser nada sencilla la tarea y habrá que aplicar a ella buenas dosis de prudencia y sentido común. De lo que no cabe duda es de que el camino está iniciado y el éxito en este empeño llegará más pronto o más tarde, porque es un imperativo histórico. ■

M.^a José Llombart Bosch
*Directora General
del Centro de Gestión Catastral
y Cooperación Tributaria*

