

Una nueva disección de la Ley del Suelo de 1992 orientada a su aplicación informática a nivel municipal

92

El objeto de este artículo es identificar las funciones, relaciones, operaciones y procedimientos técnicos jurídico-económicos de la nueva legislación del suelo que precisan una sistematización informatizada para la aplicación práctica de la misma. Las interrelaciones informativas entre los Registros de la Propiedad, el Catastro y el urbanismo municipal deben hacerse aún más estrechas y eficaces en esta era de nuevas tecnologías. Se pretende con ello, en primera instancia, poder llegar a diseñar una posible arquitectura del sistema de información, imprescindible para homologar y homogeneizar las bases de datos para la gestión más eficaz de los territorios municipales que vincule y alimente recíprocamente a los tres centros básicos de información territorial.

Bases de partida

El R.D.L. que aprueba la LS, permite varias lecturas. Los juristas analizarán su contenido literal, su relación con anteriores disposiciones, la interpretación de sus preceptos y su puesta en relación con otras normas, los posibles vacíos legales, etc. Los técnicos urbanistas, las nuevas figuras o el nuevo tratamiento de otras, las posibilidades de gestionar el territorio, las dificultades de concretar ciertos conceptos, los criterios y me-

dios de valoración, etc. Y en estas lecturas, cada lector encontrará opciones positivas y emitirá críticas diversas.

La lectura que en este artículo queremos hacer de la Ley no se orienta a pronunciarse respecto a sus bondades, defectos, conveniencia y otras circunstancias. Simplemente quiere centrarse en extraer de ella la forma y las fórmulas que puedan hacer posible su aplicación técnica más eficaz en la realidad cotidiana de los órganos gestores de la misma, especialmente los municipios. Pretendemos responder a la cuestión que puede estar en la mente de muchos. *¿Es realmente factible la aplicación práctica y sistemática de dicha Ley?* La respuesta es afirmativa y se trata de mostrarlo a través de esquematizar los procesos, contenidos, flujos de información y otros aspectos que constituyen la columna vertebral de su «puesta en escena».

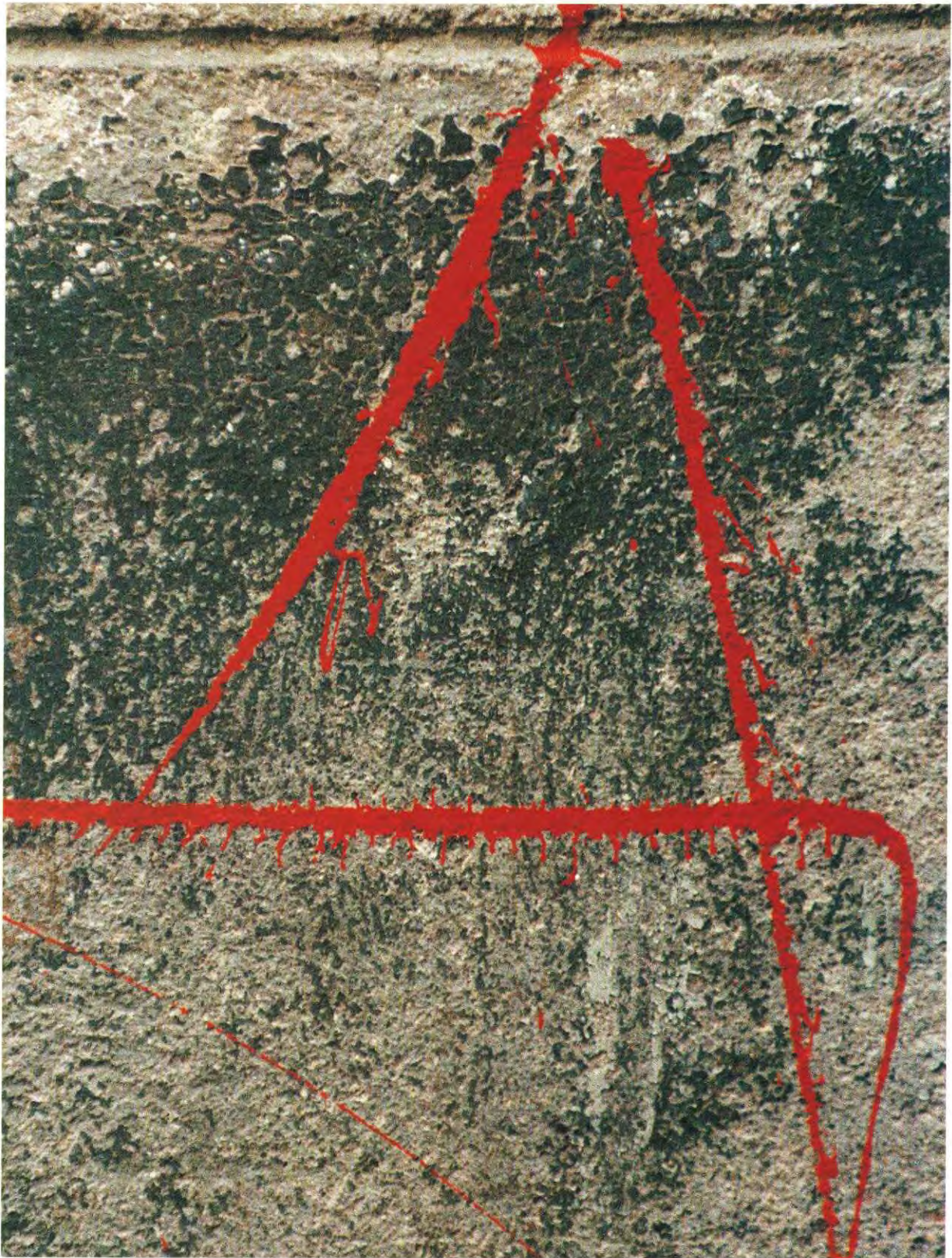
Ya en un primer avance publicado en esta misma Revista - como resultado de unos iniciales contactos entre el Centro de Gestión Catastral y el Instituto Nacional de Administración Pública habidos inmediatamente después de la publicación de la Ley de Reforma de la del Suelo, en agosto de 1990- uno de nosotros planteaba la posible operatividad de un interfaz dinámico entre Urbanismo y Catastro (1). La clave de esta, ne-

cesariamente estrecha, interrelación informática entre ambos campos o facies de tratamiento del espacio urbano (tanto para transformarlo urbanísticamente, como para valorarlo y captar sus tributos) residía en la compleja carga y difícil manipulación de datos que la nueva LS imponía a los Ayuntamientos de más de 25.000 habitantes para elaborar y seguir el control y gestión del nuevo planeamiento con el que habían de dotarse en el plazo de tres años (para 1993). Se identificaban los cuatro registros que crea y potencia la nueva Ley: Registro de solares, de Transferencias de Aprovechamiento, de Areas de tanteo y retracto y del control de la facultades urbanísticas.

Por otro lado, pero convergentemente, en el mismo número de esta Revista, Castanyer (2) abordaba lúcidamente el mismo problema.

(1) Cfr. José Ferrari Márquez y Jordi Guimet Pereña, «La valoración catastral y la articulación con la gestión urbanística en la nueva Ley del Suelo», en especial, la Parte II, en Catastro, n.º 7: 36-7, enero 1991.

(2) «Lo lógico sería que este tipo de archivos (los registros urbanísticos municipales) se crearan partiendo de la base de los datos catastrales, de tal manera que los municipios interesados contarán con su copia propia de los datos de identificación de fincas propiedades y valoración existentes en el Catastro y sobre ellos cons-



Desde entonces a ahora la acuciante necesidad de contar con una base de datos y procedimientos de referencia nacional para la elaboración del planeamiento y para el control y seguimiento continuo del mismo no es ya una ilusión utópica, sino una imprescindible tarea de los poderes públicos. Las condiciones del país son propicias ahora porque la mayoría de los Ayuntamientos están deseando dotarse de herramientas informáticas (software) para poder abordar sus más refinadas tareas de revisión de sus planes, control de plazos, valores y derechos, pagos de los excesos, etc. No obstante la actual oferta en el mercado de dichos productos no responde a la demanda, la cual se ve acuciada, en muchos casos a aceptar soluciones poco acertadas con tal de disponer de algún instrumento que le facilite la gestión cotidiana de los recientes problemas urbanísticos municipales, pero sin que queden garantizados los elementos de compatibilidad y homogeneidad del tratamiento y estructura de los datos con el Catastro y otros registros oficiales que precisen, como decíamos, alimentarse de los mismos datos. Bajo este panorama se corre el riesgo

truyeran su propio sistema de seguimiento urbanístico. Ni que decir tiene que tales sistemas están reclamando un tratamiento informatizado, y que para ello puede aprovecharse el esfuerzo que las instituciones catastrales están realizando desde hace un tiempo en materia de creación de bases de datos informatizados» (...) «... resulta cada vez más aparente que el Catastro se está colocando en situación de convertirse en el núcleo sobre el que podrán gravitar los sistemas de gestión urbanística, registral y fiscal (en lo inmobiliario), sirviendo de nexo de unión entre todos ellos (...) «En este contexto se hace necesario potenciar el papel del Catastro no sólo como receptor y depositario de información -papel que se verá aumentado, si cabe-, sino como suministrador de la misma y órgano de apoyo técnico a los Ayuntamientos que quieran poner en pie sistemas informáticos de gestión urbanística» (Ibidem P. 18).

Cfr. Jorge Castanyer Vila «Catastro y Urbanismo», Catastro n.º 7: 13-8, enero 1991.

Cuadro 1
Esquema resumen de las principales variables y operaciones derivadas de la LS*

| Actividad | Actuaciones | Instrumentos de Control |
|--|--|---|
| PLANEAMIENTO | Coefficientes ponderación de usos y tipologías | Plan urbanístico |
| Régimen Urbanístico de la Propiedad | Control adquisición facultades urbanísticas Valoraciones Información Pública | Registro de Facultades Urbanísticas |
| EJECUCION GESTION URBANISTICA | Equidistribución Sistemas actuación Regulación excesos y defectos sobre real Concesión licencias obra nueva Tranferencias de aprovechamiento Expropiación Edificios protegidos | Registro de Transferencias de Aprovechamiento |
| INTERVENCION FAC. DOMINICALES (INCUMPLIMIENTO DEBERES) | Expropiación Venta forzosa Legalidad (control) Parcelaciones | Registro de Solares y Terrenos sin Edificar (edificios ruinosos) |
| INTERVENCION MERCADO SUELO | Patrimonio municipal Cesión Terrenos/derechos superficie Tanteo y retracto | Patrimonio Municipal (Registro) (Registro Bienes Afectados) Listado zonas afectadas (cartografía + relación) |

* R.D.L. 1/992 de 26 de junio. Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

de ver proliferar sistemas informáticos de gestión, de mayor o menor sofisticación encerrados en su propia funcionalidad, como elementos estancos, y por ello, poco eficaces en el contexto que defendemos.

Dado que su aplicación, involucra a varios órganos o agentes activos en distintas fases y procedimientos se acre-

cienta la complejidad de su gestión. Así, el Registro de la Propiedad aparece como una institución con un papel relevante que detenta la llave de la gestión real urbanística cuando se trata de transformar o alterar titulares y parcelas al implementar el nuevo planeamiento; lo que obliga a que esté informado minuciosamente, por parte de los

Cuadro 2
Conceptos y finalidades de la gestión urbanística

| Qué | Para qué y cómo |
|---|--|
| Delimitación contenido económico de la propiedad (aprovechamiento tipo) | Coefficientes ponderación valores(plan) Información del catastro (valores) |
| Adquisición Facultades urbanísticas | Información Pública Certificaciones al Registro de la Propiedad Información para el Catastro (Valoración) |
| Valor Urbanístico | Información a los Propietarios Tasación expropiatoria y venta forzosa Información para el Catastro |
| Trasferencias de aprovechamiento | Información Pública Certificación para el Registro de la Propiedad Información para el Catastro (Valoración) Registro oficial obligatorio |
| Solares y Terrenos sometidos a Venta Forzosa Edificaciones ruinosas | Inscripción en el Registro de la Propiedad Registro oficial obligatorio Certificaciones sobre adjudicaciones al Registro de la Propiedad |
| Bienes sometidos a tanteo y retracto | Información Pública Información a Registros Propiedad |
| Patrimonio Municipal | Cumplimiento normativas Control Gestión cesiones y adquisiciones Información para el Catastro Información Registro-Inventario PMS. |

órganos municipales sobre las relaciones de propiedad que puedan afectar a las parcelas de cada unidad de ejecución o del Registro de Solares, p.e.

También el Catastro se ha convertido en un agente crucial del proceso: en todo lo referente a la valoración urbanística (sea dando el valor fiscal, bien mediante la aplicación de sus criterios), en

lo referente a la adaptación del valor fiscal de las propiedades en función de su grado de adquisición de facultades urbanísticas (o pérdida de los mismos) y, fundamentalmente, aportando la información sobre las parcelas, bienes inmuebles y sus titularidades, y su cartografía parcelaria, básicas ambas para una correcta gestión.

Compatibilizar la función de estos tres agentes, Municipios, Registros y Catastro que sugiere un «timing» estrecho entre la producción de los hechos y su tratamiento jurídico y fiscal, así como un importante flujo de datos entre todas estas instituciones, puede parecer arduo, pero no es en absoluto inalcanzable, aunque para ello sea imprescindible, además de la voluntad práctica de llevarlo a término, el soporte de las nuevas tecnologías de tratamiento de la información, hoy por hoy nada ajenas a la gestión interna de dichas instituciones.

El hecho de que el número de municipios que, por principio, han de adaptar sus planeamientos a las exigencias y controles de la nueva LS sea de 280, fuertemente autonomizados en sus competencias de gestión; y que los Registros de la Propiedad esparcidos por todo el territorio nacional sean no menos de 800 plantea fuertes problemas iniciales para su compatibilización y homogeneidad en el tratamiento de sus informaciones, que requerirían sistemas de concertación y persuasión política y técnica, además de dotaciones económicas suplementarias muy importantes. No obstante, dicha previsión queda minorada grandemente, si nos atenemos a la experiencia, ya consolidada, de la Institución Catastral en sus relaciones con los municipios y con los Registros de la Propiedad (intercambio de datos en el mantenimiento catastral y Padrones, coordinación con Registros, etc.), y que permite asegurar la factibilidad y operatividad interinstitucional en esta nueva materia de colaboración, el urbanismo.

Qué es lo que hay que gestionar, cómo hay que hacerlo y con qué medios, forma parte del objetivo de este artículo. Las dos primeras cuestiones constituyen parte del contenido de la Ley, si bien, al estar diluidas en la misma, hemos hecho el trabajo de agruparlas y definir las. En cuanto a los medios pueden éstos ser tecnológicos, pero también de datos/información y organizativos.

En resumen, se trata de:

- Definir los conceptos que, incorporados en la ley, implican una gestión técnico-administrativa.
- Analizar los flujos de información y su tratamiento, y los agentes institucionales intervinientes.
- Adelantar requisitos sobre la estructura de datos requerida para un tratamiento del territorio a la vez integrador de varias gestiones sobre el mismo, con los cambios conceptuales y organizativos que ello pueda conllevar.
- Sugerir los medios que, al alcance de las organizaciones, puedan ser puestos a disposición para hacer efectiva la aplicación de la ley, en los términos de su gestión técnico-administrativa (Conocimientos, normas, procedimientos, tecnologías, etc.).

Identificación de las principales variables y operaciones

La LS en su artículo 2, distingue los siguientes aspectos de la actividad urbanística:

- a) Planeamiento
- b) Ejecución
- c) Intervención del ejercicio de facultades dominicales
- d) Intervención en la regulación del mercado del suelo.

De estas actividades nos interesan aquellos aspectos operacionales o procedimentales que están íntimamente ligados, o bien constituyen propiamente la gestión técnico-administrativa. Es decir, separamos (decantamos) del contenido de la Norma los temas jurídico-normativos, y nos centramos en los que precisan una base organizativa y tecnológica.

El siguiente artículo (art.3) explicita los contenidos competenciales correspondientes a las anteriores actividades.

No consideramos los relativos al planeamiento, por cuanto ésta es una actividad que antecede a la gestión técnico-administrativa propiamente dicha y es sobre esta última sobre la que formalizamos

Gráfico 1
Triángulo de flujos constantes de información entre Ayuntamientos-Catastro-Registro de la Propiedad, por causa de las continuas transformaciones jurídicas y económicas del espacio



zamos nuestro estudio, en base a diseccionar la pieza legal.

Un primer esquema de los referidos artículos se resumen en el cuadro 1.

Otra forma de análisis que complementa a la anterior es preguntarse Qué hay que gestionar y para qué y cómo, lo que resumimos en el cuadro 2.

El último análisis resalta los flujos de información entre los entes activos del proceso: Ayuntamientos, Catastro y Registro de la Propiedad. (Ver cuadro 3).

En los dos gráficos que acompañan al artículo se presenta unos resúmenes esquemáticos de los flujos de información entre los tres entes, sincrónica y diacrónicamente considerados, a partir de los procesos que desencadena el planeamiento, la gestión y el control urbanísticos, y tomando al Ayuntamiento que lleva el urbanismo como motor de las transformaciones físicas, jurídicas y económicas del espacio y al Registro y al Catastro como receptores-suministrado-

Cuadro 3
Flujos de información entre los distintos entes activos del proceso

A) Flujo de información de Ayuntamiento a Registro de la Propiedad

| Artículo | Descripción |
|------------|--|
| 016 037 | Obra nueva: Acreditación de licencia en la Declaración de obra nueva terminada. |
| 043 | Consulta: Certificación acreditativa del cumplimiento de los deberes urbanísticos (copia de lo que los interesados puedan solicitar a la Administración Local), para incluir una nota maginal en la inscripción de las fincas. |
| 169 307 | Delimitación unidades y adjudicación fincas sistemas actuación: Como resultado de una unidad de ejecución certificación fincas y derechos resultantes. |
| 198 | TAU: Certificación sobre inscripción de las transferencias de aprovechamiento urbanístico en el Registro de T.A.U., para poder inscribir el acto o derecho en el Registro de la Propiedad (previa acreditación de la titularidad registral de las fincas). |
| 203 | Ocupación directa: Certificación y Plano sobre la superficie ocupada a favor de la Administración y para su inscripción (copia de las certificaciones expedidas a favor de cada uno de los propietarios de los terrenos ocupados), así como para la inscripción del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca ocupada. |
| 229 | Reg. Solares: Certificación de la inclusión de una finca en el Registro de Solares y Terrenos sin Edificar (casos de venta forzosa y edificaciones ruinosas). |
| 235 | Venta forzosa: Certificación de la Adjudicación de una finca en un procedimiento de Venta Forzosa, para su inscripción. |
| 292 296 | T&R: Copia certificado de los Planos que reflejan la delimitación de las áreas sometidas a. Tanteo y Retracto, así como relación detallada de las calles o sectores que la componen, a efectos de comprobación para el Registro del cumplimiento de los deberes de los propietarios afectados sobre notificación previa a la Administración. |
| 307 | (Actos inscribibles) |

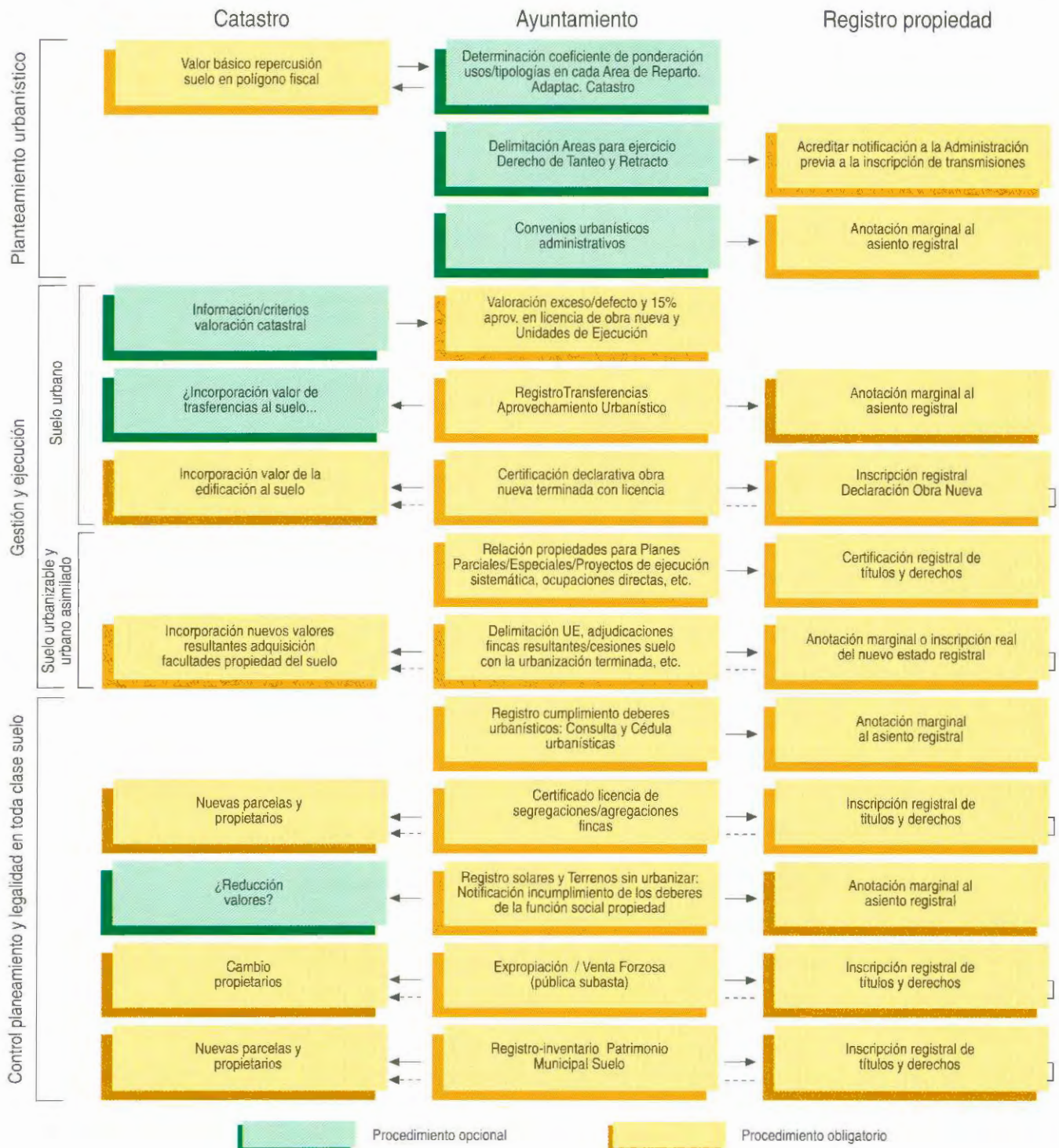
97

En relación con la Institución Catastral no contiene la LS una enumeración explícita de los procesos de transmisión de información sobre las fincas si bien implícitamente están contenidos los flujos de información en ambos sentidos.

B) Flujos de Información entre el Ayuntamiento y el Catastro

| | |
|-------------------------|---|
| Catastro - Ayuntamiento | Ponencias de Valores, Valores Catastrales del suelo "iniciales" de los terrenos NO solares, Cartografía parcelaria, nuevos valores fiscales derivados de modificación de las facultades urbanísticas, relaciones de valores para determinar coeficientes. |
| Ayuntamiento - Catastro | Variación en las facultades urbanísticas, y cualquier dato que pueda tener significación en la valoración fiscal (licencia obra nueva, nuevos planes parciales, ejecución urbanización, cambios de planeamiento, clases de suelo, etc.). |

Gráfico 2
 Secuencia de flujos informativos entre los tres entes básicos en los procesos urbanísticos



Cuadro 4
Esquema de los flujos de Información entre Ayuntamiento - Registro - Catastro

| Entradas | Registro | Contenido | Tratamientos | Salidas |
|---|---|---|---|---|
| C Catastro municipal Catastro parcelario (Base de información) | | Identificación finca, zona, Área, Fase urbanística Fechas (urb, lic, edif.) Apvto (tipo, real, adquirible) | <ul style="list-style-type: none"> • Cruce datos planeamiento • Control transcurso plazos • Emisión notificaciones expedientes | Certificaciones A y R |
| I Plan O. Urbana y Qtros Planes (Urbanismo) | ADQUISICION FACULTADES URBANISTICAS | Situaciones especiales Facultades adquiridas | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación datos s/ transferencias • Incorporación datos s/ adquisición de facultades • Consultas • Emisión cintas para catastro • Traslado a Registro Solares | Cédulas Urbanísticas A Notificación Expediente A |
| I Plazos actuaciones | | | | Notificación Catastro C |
| A Comunicación Solicitud, compra | TRASFERENCIAS APVTO URBANISTICO | Identificación finca Identificación titular Apvto (tipo, real) Apvto adquirido, datos Apvto cedido, datos Licencia, datos | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación datos s/transferencias • Consultas y certificados • Emisión cintas para Catastro | Certificaciones A y R Notificación Catastro C |
| I Incumplimiento plazos Apertura expedientes | SOLARES Y TERRENOS SIN EDIFICAR | Identificación finca, edificio Datos titular, expte. Admtvo. Datos finca (Superf./edific. apvto, zona) Valor urbanístico Datos venta, fecha, valor | <ul style="list-style-type: none"> • Emisión documentos • Relación con Rgto. Ftdes. Urb. • Incorporación valor • Incorporación datos venta | Documentos administrativos (Notificaciones, etc.) Adjudicaciones A , A , R y C |
| C Catastro municipal Cartografía | PATRIMONIO MUNICIPAL | Identificación finca Datos (superficie, C. Urbanísticas, valor) Procedencia Fecha adquisición, enajenación | <ul style="list-style-type: none"> • Emisión documentos • Incorporación datos | Cesiones Adquisiciones Enajenaciones I , R y C |
| I Relación Bienes Municipales | | | | |

res de información (con independencia de los procedimientos autóctonos propios de estos organismos, como transmisiones, emisión de recibos del IBI, etc.) (Ver también cuadro 4).

Hasta aquí hemos presentado, entresacados del texto normativo, las actuaciones de gestión técnico-administrativas que constituyen, a nuestro entender, el nudo gordiano para la aplicabilidad de la disposición legal, actuaciones que comportan como hemos visto,

1. Una información sobre cada finca
2. Un control sobre las vicisitudes que van afectando a las mismas
3. Un flujo de información entre Instituciones (y entre éstas y los ciudadanos).

En la medida en que se sea capaz de construir un sistema de tratamiento de la información preparado para dar un soporte adecuado (automatización) a las referidas actuaciones, podemos afirmar que es perfectamente posible abordar con seriedad y eficacia la aplicación de la Ley.

Arquitectura del sistema

Nuestra propuesta sería construir un sistema, cuya arquitectura se basara en los cuatro Registros: *Transferencias de aprovechamiento urbanístico, solares y terrenos sin edificar, patrimonio municipal, y control adquisición facultades urbanísticas*, así como una relación detallada de las propiedades afectas en *Áreas de Tanteo y Retracto*; sobre los que tendrían lugar los tratamientos precisos de los datos y de los que surgirían los flujos de información (producción e intercambio). Ello acompañado de un esquema organizativo interno y de unos protocolos de intercambio interinstitucional.

Defendemos sinceramente la idea de que la complejidad de gestión de los aspectos operativos de la Ley puede ser asumida mediante la correcta intervención entre los agentes principales y sus respectivos sistemas de tratamiento de la información, si bien la elaboración de estos últimos no será tarea banal. Im-

plementar sistemas de gestión del territorio, integrando Sistemas de Información alfanuméricos convencionales con nuevas aplicaciones para la gestión técnico-administrativa de los planes urbanísticos más la incorporación, por otra parte imprescindible, de Sistemas de Información Geográfica que coadyuven a posibilitar esta gestión, desde el nivel de parcela, deberá ser un ejercicio costoso y progresivo, pero alcanzable porque es imprescindible para la racionalización del gobierno integral del territorio. Otros países lo están construyendo también.

Nos permitimos algunas sugerencias, en la creencia de que deben ser válidas para la mejor implantación de un sistema como el expuesto hasta ahora.

- En primer lugar, dado que cada vez va a ser más difícil, además de inapropiado, continuar con sistemas de *coexistencia* en lugar de *cooperación* entre departamentos municipales, ya que los datos están cada vez más relacionados, hay que tender a la conversión de los *sistemas de rentas* municipales a *sistemas basados en el territorio*; evolución que ya se ha empezado en varios municipios. Conviene acelerar el proceso y construir, a partir de un ordenado Sistema de Información Territorial SIT, todo el entramado de actuaciones, tanto urbanísticas como fiscales, económicas, técnicas, etc., respondiendo a la realidad de la urbe, enormemente dinámica.

En esta nueva concepción de una gestión basada en el territorio, son imprescindibles los Sistema de Información Geográfica (SIG), tanto para el planeamiento, como para la ejecución, control e información, además de ser un instrumento integrador de varios sistemas de datos y de la gestión municipal, hoy por hoy inconexo entre sí (p.e. licencia de obras con Servicios Técnicos, Catastro con Urbanismo,...)

- En segundo lugar, se hace cada vez más evidente la interrelación entre la Institución Catastral y la Administración Local, que deben operar como si se

tratara de sistema con conexión «on-line», que permite la rápida actualización recíproca de los datos respectivos, con las debidas precauciones informáticas para evitar penetrar en las bases de datos y alterarles o con las cauciones propias de la información reservada.

Por último, y acompañado como complemento a lo anterior, no hay que despreciar la componente humana en todos los procesos de renovación y reorganización. Reforzar la cooperación interdepartamental, compartir sistemas de información en lugar de crear zonas cerradas, es no sólo un objetivo sino, ahora, un medio imprescindible para que el municipio pueda abordar el reto planteado con la Ley.

Javier García Bellido
Dirección General de Política
Territorial y Urbanismo. MOPT

Jordi Guimet Pereña
Gerente Regional de Cataluña
CGCCT.