

# Una aproximación a las estadísticas catastrales\*

JOSÉ LUIS ZÚÑIGA  
MOLLEDA

104

**T**ras diversos avatares históricos, que en general reflejan una estrecha relación entre la estadística y el Catastro, lo cierto es que la actividad estadística y la actividad catastral han acabado finalmente por separarse, tanto en lo que se refiere a sus aspectos orgánicos como en lo relativo a los aspectos funcionales, si bien con ciertos matices. En la actualidad, es el Instituto Nacional de Estadística el que ostenta las competencias en materia estadística. Sin embargo, esto debe ser considerado en sus propios términos, en el sentido de que la competencia de eso que hemos dado en llamar estadísticas catastrales, cuyas características y contenidos enseguida veremos, corresponde al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (en adelante CGCCT), según lo dispone el Real Decreto 1477/1989, por el que se dictan las normas orgánicas del CGCCT, cuyo artículo 2 establece entre las funciones propias del Organismo «La elaboración y análisis de la infor-

mación estadística contenida en los catastros inmobiliarios, así como la relativa a la tributación de los bienes inmuebles». Los términos son inequívocos, aunque hay que señalar que esta competencia deberá necesariamente ejercerse, como es lógico, en el marco de la Ley Reguladora de la Función Estadística Pública. En consecuencia, las estadísticas catastrales, como cualquier otra estadística de carácter público, están sometidas a determinados requisitos y gozan de determinadas garantías.

En todo caso, lo cierto es que las estadísticas catastrales han sido incluidas por el Instituto Nacional de Estadística en el inventario de operaciones estadísticas de las Administraciones Públicas e integran el Plan Estadístico Nacional 1993-1996 (aprobado por Real Decreto 136/93, de 29 de enero), que es el instrumento básico para la definición del marco de actuación de las estadísticas para fines estatales. Quiere esto decir algunas cosas:

- *Primero*, que frente a otro tipo de explotaciones de la información contenida en el Catastro, necesarias a efectos de valoración o de gestión catastral, las estadísticas recogidas en el Plan Estadístico Nacional constituyen las únicas cifras oficiales y públicas acerca de la información catastral,

- y *Segundo*, que la coherencia y fiabilidad de estas estadísticas han sido objeto de una detenida ponderación por los correspondientes grupos de trabajo, habiendo sido considerados aspectos tales como su eficiencia, accesibilidad, precisión, etc., de forma que, con todos los límites que vamos a ver a continuación, estas estadísticas gozan de suficiente garantía.

## Las estadísticas catastrales: enumeración

Las operaciones estadísticas incluidas en el inventario de operaciones estadísticas de las Administraciones Públicas son las siguientes:

1. La estadística de valores catastrales, que a su vez se subdivide en dos series: la estadística relativa al Catastro Urbano y la relativa al Catastro Rústico.

2. La estadística del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que antes recogía los datos de las Contribuciones Territoriales y que, una vez integradas éstas en una única figura tributaria, continúa también subdividiéndose en dos series: la relativa al Impuesto sobre Bienes de naturaleza urbana y la relativa al Impuesto sobre Bienes de naturaleza rústica y,

3. La estadística de parcelas catastrales urbanas.

(\*) Este artículo es una reelaboración de la conferencia pronunciada en el seminario «El Catastro. Banco de Datos sobre el territorio» celebrado en Sitges durante los días 28 y 29 de junio de 1993 en el seno de las actividades organizadas por la Fundació Narcís Monturiol y la Universitat Tècnica D'Estiu de Catalunya (UNTEL).

Javier Vázquez



## Contenido y características de las estadísticas catastrales

### La estadística de valores catastrales

#### *Precisión y fiabilidad*

La medición del grado de exactitud de los valores catastrales tiene un carácter distinto que el de la mayor parte de la información estadística, puesto que hay que diferenciar dos niveles diferentes:

- la fiabilidad en sí de los valores catastrales, que solamente puede definirse en base a su relación con el valor de mercado;
- la fiabilidad en la recogida de información y tratamiento estadístico de los valores catastrales, con independencia del punto anterior.

El problema, por tanto, es que el propio valor catastral no constituye una realidad tangible como pueda serlo una vivienda o un habitante. Al haberse suspendido la revisión catastral de 1990, que establecía una relación homogénea de los valores catastrales en relación a los valores de mercado que se situaba en torno al 70%, los valores catastrales actualmente vigentes tienen un carácter heterogéneo.

Otra cuestión es la cobertura y fiabilidad de la estadística elaborada a partir de los valores catastrales. Puesto que el Organismo que realiza la valoración catastral y el que produce la estadística de valores catastrales es el mismo, la operación estadística se realiza en buenas condiciones. La cobertura de la información es exhaustiva, abarcando la totalidad de las propiedades inmuebles existentes tanto rústicas (Catastro Inmobiliario Rústico) como urbanas (Catastro Inmobiliario Urbano).

#### *Eficiencia*

Por lo que se refiere al grado de eficiencia en la elaboración de esta estadística, es conocido que en los últimos años el CGCCT ha experimentado un

importante avance en lo relativo a los procedimientos de valoración catastral, tanto en cuanto a la recogida de la información de base necesaria (características físicas y de uso de los inmuebles) como en cuanto a la puesta en marcha de sistemas de valoración catastral informatizados.

En cuanto a las operaciones de obtención de la estadística de valores catastrales, la mayor complejidad es la planteada por la recogida y homogeneización de la información producida por las 65 Gerencias Territoriales del Catastro, para lo que se están estudiando procedimientos de racionalización y sistematización.

#### *Contenido y accesibilidad*

La información estadística sobre valores catastrales se publica anualmente en tablas municipales en las series tituladas «Catastro Inmobiliario Urbano. Estadísticas básicas por municipios» y «Catastro Inmobiliario Rústico. Estadísticas básicas por municipios».

Las tablas del Catastro Urbano contienen información sobre año de la última revisión, unidades urbanas, valor catastral total y por unidad urbana.

Las tablas del Catastro Rústico contienen información para cada municipio (excepto País Vasco y Navarra) sobre el tipo de documentación gráfica utilizada, año de renovación, total de titulares catastrales, superficie catastrada, número de parcelas, número de subparcelas y valor catastral. Los datos relativos a la superficie catastrada y al valor catastral se desagregan entre los correspondientes a titulares exentos y titulares contribuyentes.

#### **La estadística del Impuesto sobre Bienes Inmuebles**

##### *Precisión y fiabilidad*

Esta estadística se basa en parte en información catastral, contenida esencialmente en el Padrón del Impuesto, y en parte en información municipal, entre la que hay que distinguir la relativa a tipos impositivos que anualmente fijan

los Ayuntamientos, y que dado su carácter no plantea ningún problema de fiabilidad, ya que se trata de información oficial y pública; y la información municipal relativa a exenciones, bonificaciones y cuotas, que, en la medida en que el Impuesto es gestionado bien por los Ayuntamientos, bien por las Diputaciones Provinciales, puede generar y de hecho está generando algunos problemas en el flujo de la información requerida, particularmente en lo que se refiere a los formatos de intercambio. En este sentido, se está realizando un notable esfuerzo en el ámbito de la colaboración interadministrativa, prevista por otra parte en el Real Decreto 1390/1990, de 2 de noviembre, y, además, se está analizando la conveniencia de elaborar estas estadísticas de forma conjunta con la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, a la que posiblemente lleguen los datos precisos con mayor puntualidad.

##### *Eficiencia*

Ya se han puesto de relieve los problemas que suscita la obtención de determinados datos en lo que se refiere a la recogida de la información municipal, por lo que no vamos a insistir en el tema.

##### *Contenido y accesibilidad*

La información estadística del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (antes contribución territorial urbana y Contribución Territorial Rústica) se publica anualmente, diferenciando las series según la naturaleza de los bienes.

Hasta 1989 la información contenida en la publicación «Contribución Territorial Rústica» era, para cada municipio, número de contribuyentes, el número de exentos, el total de titulares catastrales, la base imponible, la base liquidable, la cuota y la superficie imponible. La información incluida en la publicación «Contribución Territorial Urbana» se refería, por su parte, hasta 1989, al estado de la revisión catastral, número de recibos, valor catastral, base imponible, base liquidable y cuota. A

partir de 1990, la información se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, acomodando las variables a la estructura jurídica del nuevo Impuesto e incluyéndose información sobre el tipo de gravamen y la Administración encargada de la gestión del Impuesto.

### La estadística de parcelas catastrales

Se está poniendo en la actualidad en marcha una estadística de las características de las parcelas catastrales urbanas para cada uno de los municipios incluidos en el ámbito del Catastro. Esta estadística incluye la siguiente información:

- tipo de parcela, según esté ocupada o no por una edificación;
- estructura de la propiedad en las parcelas construidas;
- superficie de las parcelas catastrales;

Tanto la estadística de valores catastrales como la estadística del Impuesto sobre Bienes Inmuebles tienen una periodicidad anual y se presenta agregada a nivel municipal, por ámbito de las 65 Gerencias Territoriales, por provincias y por Comunidades Autónomas. La clasificación de municipios es la oficial, tal como la define el Instituto Nacional de Estadística.

Existen determinados problemas metodológicos, relativos a la normalización o tipificación de algunos conceptos o de otra índole, a los cuales vamos a hacer ya referencia. Por ejemplo, qué puede entenderse por unidad urbana o qué dificultades acarrea una correcta explotación de la estadística de parcelas catastrales.

Para ello, es necesario referirse en especial a los ficheros contenidos en la Base de Datos del Catastro susceptibles de aprovechamiento estadístico. Previamente, hagamos una pequeña reflexión sobre la información catastral y los aspectos metodológicos que interesan.

### Aspectos metodológicos

Por lo que a la metodología se refiere, antes que nada, y para comprender en

toda su dimensión la importancia de esta cuestión, hay que recordar que el Catastro contiene la información existente más completa en lo referente al suelo, a las construcciones y a la propiedad inmobiliaria, y presenta ciertas ventajas en comparación con otras fuentes posibles. Así, se trata de un registro exhaustivo, de un censo en realidad, que cubre la totalidad de los inmuebles existentes, incluyendo solares, garajes, subterráneos, edificios en ruina, etc. Tiene, además, un sistema de actualización que, aunque todavía presenta algunas deficiencias, ha experimentado notables mejoras en los últimos años. Está, por otra parte, totalmente informatizado y referenciado a bases cartográficas en proceso de digitalización. Y, finalmente, además de la información referida a las características físicas y de uso de los inmuebles, proporciona un valor económico de los mismos, el valor catastral.

Por lo expuesto, puede decirse que el Catastro como fuente de información supera a las fuentes estadísticas más cercanas, que serían los censos de edificios, viviendas y locales o los censos agrarios.

Sin embargo, el Catastro como fuente de información plantea un problema importante, ya que no es originariamente una fuente estadística, con lo que ello supone en cuanto a calidad de la información. El Catastro es más bien un registro administrativo susceptible de ser tratado como fuente estadística, condición que por lo demás comparte con estadísticas perfectamente asentadas, como las del movimiento natural de la población.

La tarea que se plantea ahora es la puesta en marcha de los procesos necesarios para que la información catastral se convierta en información estadística fiable mediante el establecimiento de una serie de procedimientos homogeneizados de tratamiento y control de la información.

En este sentido, se ha avanzado notablemente en los últimos tiempos, configurando las tareas necesarias que per-

miten poner en marcha un procedimiento riguroso de obtención de información estadística. El eje principal del procedimiento consiste en la obtención, a partir de los ficheros administrativos del Catastro, lógicamente pesados y cargados de adherencias de las casuísticas concretas, de ficheros estadísticos depurados, que deben cumplir las siguientes condiciones:

- ir referidos a un único instante de tiempo que debe ser el mismo para todas las Gerencias Territoriales;
- tener en todos los casos la misma estructura de campos y códigos de clasificación;
- haber sido sometidos a un programa de detección y corrección de errores y consistencias.

Para ello, se han realizado o están realizando las siguientes tareas:

1. *Definición de tablas y campos*: se han establecido de manera definitiva los campos que contienen información de interés estadístico.

2. *Obtención de la información a través de los ficheros administrativos*: se trata de no depender tanto de la solicitud de información de las Gerencias Territoriales, que plantea como mayor dificultad la no coincidencia de la estructura de los ficheros con la estructura estándar utilizada por la Subdirección de Estudios y Estadística del CGCCT. En este sentido, es posible obtener la información de forma centralizada, a través de las tabulaciones definidas por la Subdirección de Informática, con las aportaciones precisas en el aspecto estadístico, en especial el modelo de tabulación a obtener mediante el programa GERINFO. Para ello sería preciso que se cumplieran determinados requisitos, que son los que enseguida se verán.

3. *Análisis de la fiabilidad en la recogida de información*: este análisis debe hacerse desde un doble punto de vista: el de la adecuación de los instrumentos utilizados (universo, variables y categorías) y el propio proceso de inclusión de datos empíricos de dicho instrumento.

4. *Tabulaciones de control. Detección y*

*corrección de errores y consistencias*: se ha definido un conjunto de condiciones que debe cumplir la información, tanto en lo que se refiere a la existencia de campos vacíos que deben contener información (o al revés), como en lo que se refiere a la consistencia lógica entre unos y otros campos.

#### 5. Definición y tabulación de las explotaciones estándar.

A pesar del esfuerzo realizado a través de estas actuaciones, hay que reconocer que existen deficiencias que acaso pueden ser calificadas como graves, en un doble sentido:

- Hay conceptos y nomenclaturas que aún no están definidas con precisión, por causa fundamentalmente de los problemas de definición que plantean las categorías utilizadas por el Catastro.

- El nivel de aprovechamiento estadístico de la información catastral es ínfimo, si se tiene en cuenta la enorme masa de datos que sobre la propiedad inmobiliaria contienen las bases de datos catastrales.

Pues bien, ello tiene, como es lógico, una explicación, y esta explicación nos conduce necesariamente a conocer las características y contenidos de las tablas principales susceptibles de aprovechamiento estadístico. Es éste un terreno ciertamente árido para aquéllos que no están al tanto de los vericuetos por los que transcurre la organización informática del Catastro. Y, desde luego, es un terreno en el que quien les habla no es, en absoluto, experto. Pero es preciso hacer una descripción, aunque sea elemental y esquemática, para entender el porqué de las deficiencias a que acabo de referirme.

## Aprovechamiento estadístico de la información catastral

### Características de la información catastral

Ya se ha dicho antes que uno de los inconvenientes de la información catas-

tral es que está organizada pensando fundamentalmente en la gestión administrativa. Ahora podemos precisar aún más, diciendo que la Base de Datos del Catastro está enfocada a una finalidad principal: la valoración catastral. Ello supone que la información está organizada de manera que se asegure la obtención anual del Padrón de contribuyentes (el Padrón del IBI), lo cual explica la especial complejidad de la Base de Datos del Catastro. Con independencia de que la información de base de las características del inmueble tenga mayor o menor calidad, el Catastro debe adjudicar valores a las propiedades y lo hace mediante el mejor procedimiento posible en cada caso, que no tiene por qué ser siempre el mismo. Por otra parte, el sistema de valoración es también distinto según sean las características relativas a la edificación o al régimen de propiedad de las parcelas. En definitiva, no hay un único procedimiento de valoración, sino varios distintos, y ello implica formas distintas de organización de la información.

La preeminencia de la valoración catastral supone también que conceptos básicos como solar, vivienda, industria, oficina u otros similares no son coincidentes con las definiciones estadísticas o urbanísticas habitualmente utilizadas.

### La Base de Datos del Catastro

La Base de Datos del Catastro está organizada como una base relacional soportada en DDB4. Incluye un total de 90 tablas de variado tipo y contenido de las que a efectos de explotación estadística interesan fundamentalmente tres:

- FINCA
- CENSO
- UVC

### La tabla FINCA

Incluye los datos referidos a las parcelas catastrales. Desde el punto de vista del aprovechamiento estadístico contiene tres tipos de información de interés (que se corresponderían con la información contenida en la estadística de parcelas catastrales):

1. Tipo de parcela según, que esté ocupada por edificación o sea un «solar» (hay que señalar que una parcela tipo solar no se corresponde con el concepto urbanístico de solar; el concepto catastral de solar es más amplio, puesto que incluye todas las parcelas no edificadas en suelo urbano o urbanizable programado).

2. Estructura de la propiedad en parcelas construidas y;

3. Superficie de las parcelas.

### La tabla CENSO

Los registros de la tabla CENSO se corresponden con propiedades. Es la tabla principal a efectos fiscales, ya que de ella se obtiene el Padrón de contribuyentes a partir del cual se emitirán los recibos para el cobro del IBI. Las explotaciones estadísticas de «unidades urbanas» suelen referirse a los registros de esta tabla, que plantean como problema que no siempre se refieren a unidades con sentido estadístico.

### La tabla Uvc

Los registros de la tabla Uvc son unidades de valoración de construcción, es decir, unidades construidas que son homogéneas desde el punto de vista de la valoración catastral. La información contenida en Uvc es la más interesante desde el punto de vista del aprovechamiento estadístico. En una primera fase de explotación los campos de interés estadístico son los siguientes: destino; fecha de construcción; superficie construida; valor catastral del suelo; valor catastral de la construcción.

En una segunda fase se podría plantear la posible explotación de otros campos más complejos (número de dormitorios, número de baños, número de aseos, dotación de agua, dotación de teléfono, dotación de gas, tipología de la construcción, etc.).

La mayor complejidad, sin embargo, vuelve a ser la identificación de unidades constructivas con sentido estadístico, ya que según los casos y las fórmulas de valoración los registros de Uvc

pueden corresponder a una o varias viviendas, locales, etc.

## Posibilidades y limitaciones del aprovechamiento estadístico

La explicación es relativamente sencilla. En efecto, la tabla FINCA está formada por registros que corresponden a parcelas catastrales. De cada registro de FINCA cuelgan por separado registros de las otras tablas correspondientes a cada parcela catastral. La relación de FINCA con las restantes tablas está asegurada mediante el campo común PCATASTRAL y no plantea ningún tipo de problema.

El problema es, por tanto, la relación entre los registros de CENSO y de UVC. Dicha relación varía según la fórmula de valoración adoptada para cada parcela. En efecto, ya se ha indicado que se utilizan para valorar distintas fórmulas de cálculo, generalmente en relación con la estructura de propiedad de la parcela. Así, cuando se trata de parcelas con una única propiedad se utiliza un tipo de fórmula; cuando la parcela es una copropiedad suele aplicarse otro tipo; y existen otras fórmulas cuya aplicación es poco frecuente. En ninguna de estas fórmulas hay identidad entre los registros de la tabla UVC y de la tabla CENSO. Sólo existe una fórmula de cálculo, la 4.4 (que se utiliza cuando la parcela es una copropiedad) en la cual hay entidad de registros entre ambas tablas, pudiendo identificarse viviendas y locales.

La cuestión radica por tanto en establecer procedimientos para identificar viviendas o locales en los casos en que esto no es posible actualmente. En definitiva, la información catastral se organiza en dos niveles distintos:

- La parcela catastral, que constituye un concepto claro, bien definido y directamente utilizable como categoría estadística.
- Lo que contiene la parcela catastral, es decir, propiedades, unidades cons-

tructivas homogéneas a efectos de valoración, viviendas, locales, etc.

Es posible plantear a corto plazo una explotación de la tabla FINCA para la totalidad del ámbito que incluye el Catastro, la cual aporta información acerca del número de parcelas existentes por municipio, tipo y superficies. Cuestión distinta es la explotación de lo que habitualmente se denomina «unidades urbanas», es decir, lo que está dentro de cada parcela catastral. La «unidad urbana» hace referencia, en el mejor de los casos, a inmuebles cuyas relaciones de propiedad están perfectamente delimitadas a efectos fiscales, pero no a conceptos estadísticos con sentido asimilables a las definiciones habituales de viviendas o locales. El problema de fondo es que en el momento actual el Catastro no es capaz de decir cuántas viviendas o locales existen. En realidad sólo lo puede decir con certeza como se ha visto en el caso de la fórmula de valoración 4.4, que es ciertamente la más habitual y la que tiende a imponerse.

Sin embargo, aunque el Catastro no sepa por el momento cuántas viviendas hay, sabe otras cosas tanto o más interesantes, por ejemplo, cuánta superficie hay para uso viviendas o de otro tipo en cada municipio (o incluso en ámbitos menores).

Tal como está la situación se plantea avanzar en la explotación estadística del Catastro en tres fases sucesivas en el tiempo:

- avanzar en la depuración y resolución de los problemas que plantea la elaboración de la estadística de parcelas catastrales, operación asumible a corto plazo;
- explotación estadística de grandes usos y superficies a nivel municipal. Puesto que la unidad «vivienda» o «local» plantea complejos problemas en el momento actual, se puede utilizar como unidad estadística el  $m^2$ , que en ocasiones se utiliza incluso de manera preferente a los conceptos no siempre precisos de vivienda o local. De especial interés resulta dicha información para el planeamiento urbanístico, cuyas magnitudes suelen expresarse en unidades

de superficie. Hay que señalar, además, que la mayor parte del planeamiento será revisado en los próximos años para adaptarse a la nueva Ley del Suelo y demandará este tipo de información.

- Explotación estadística de las características físicas y de uso de viviendas y locales. Ello exige previamente un trabajo de desbroce para especificar en qué casos dicha información está directamente disponible y en qué casos requiere trabajos de adaptación, estimación o contraste.

## Reflexión final

Este es el estado de la cuestión por lo que a las estadísticas catastrales se refiere. He intentado realizar una aproximación al tema que ilustre sin ambages acerca de las grandezas y miserias de nuestras operaciones estadísticas. Y me gustaría terminar estas líneas con una reflexión y una convicción:

Ha costado mucho esfuerzo introducir los datos en nuestro ordenador y va a costar mucho más que éstos sean actualizados de la forma más general y amplia posible. Hay que evitar a toda costa que nuestras bases de datos se conviertan en un pozo sin fondo cuyo último objetivo no esté perfectamente delimitado, haciendo posible, por el contrario, que la información recogida sea recuperada y en consecuencia utilizada de las más variadas formas.

Y al hilo de esta reflexión una convicción: más allá del valor de los inmuebles, sin perder de vista nunca, por otra parte sus orígenes y sus características netamente fiscales, el Catastro sirve o ha de servir fundamentalmente para saber cómo son los inmuebles, para conocer su estructura jurídica, para divulgar los usos y destinos de cada uno de ellos. Son objetivos irrenunciables cuya trascendencia, por encima de la perentoriedad del día a día, no debe ser olvidada.

**José Luis Zúñiga Molleda**  
*Subdirección General de Estudios y Estadística*