

# Hacia una caracterización catastral de los bienes inmuebles rústicos

FÉLIX LÁZARO  
 BENITO  
 MANUEL LÓPEZ  
 QUERO

## Consideraciones previas

Catastro y tributación de bienes inmuebles rústicos son dos instituciones tradicionalmente vinculadas desde sus orígenes, particularmente desde 1845 en que se crea la contribución sobre inmuebles, cultivos y ganadería, de tal modo que aquél ha venido configurándose como un instrumento idóneo para la distribución equitativa, justa y proporcional de cargas tributarias. Con ello se ha tratado de atender exclusivamente las necesidades fiscales derivadas del hecho de que la tierra era la más importante fuente de riqueza y su tributación, por consiguiente, el principal ingreso del Estado.

Estas circunstancias han presidido el desarrollo de la institución catastral de tal modo que no sólo han sido concebidos separadamente, sino que, incluso, el Catastro rústico en todos sus aspectos de formación, renovación y conservación ha estado subordinado a la fiscalidad de los bienes inmuebles, como instrumento para la determinación de bases imponibles en la contribución territorial.

No obstante, como es sabido, desde hace tiempo se ha venido pensando que tan laborioso registro debía servir, para algo más, entre otras razones, porque su finalidad fiscal no justificaba suficientemente su existencia, al menos como censo descriptivo, actualizado y preciso del

suelo rústico. De tal modo que, cada vez con mayor insistencia, se viene planteando la revisión de la institución catastral en base al carácter multifuncional con que unánimemente se considera debe ser concebido.

Este planteamiento lleva necesariamente a que deba ser abordado desde sus fines u objetivos, pues, en definitiva, son éstos más que ningún otro elemento lo que lo definen y delimitan su naturaleza. Por tanto todo acercamiento a la institución debe hacerse a partir de dicha determinación, por lo que parece ineludible tener que plantearse si efectivamente se configura actualmente como un censo multifuncional o si, por el contrario, su objetivo fiscal sigue siendo el único o, al menos, al que se subordinan todos los demás.

La Ley del Catastro Parcelario de 1906 disponía que la descripción de la propiedad territorial, que la define en sus diferentes aspectos y aplicaciones, tiene por finalidad «lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas» de que sea susceptible, pero sobre todo para el reparto de la contribución territorial y en la medida de lo posible para la «movilización de la propiedad» (arts. 1 y 2).

Nos encontramos con que en la misma se establece un objetivo principal de carácter fiscal, uno subordinado de ca-

rácter jurídico («movilización de la propiedad» o coordinación con el registro de la propiedad) y otros auxiliares indeterminados de carácter económico, social o jurídico.

Ciertamente, entre todos ellos, del único que se ocupa especialmente la citada Ley, es del primero. El segundo, aunque se refiere a él en el art. 35 mediante la previsión de crear «títulos reales», nunca ha llegado a ser alcanzado, no obstante haber sido reiterado años más tarde de forma más firme por el R.D. de 3 de abril de 1925, relativo a la formación del Catastro parcelario jurídico de España, por el que se pretendió «poner en relación constante de avenencia al Catastro y el Registro de la Propiedad» (1) y más recientemente por el R.D. 1030/1980, de 3 de mayo, por el que se dispone la coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. De modo que, mientras que la primera de las finalidades hace del inventario analizado un Catastro fiscal, la segunda pudo convertirlo además en un Catastro jurídico. Sin embargo teniendo en cuenta el fracaso de esta segunda pretensión, siguió siendo lo que ya era desde 1906.

(1) Exposición de motivos del citado R.D.

En cuanto a los objetivos auxiliares, hay que decir que en ningún caso desvirtúan sustancialmente aquella naturaleza del Catastro, porque no van más allá de su configuración como un registro público (2), abierto a los particulares y Administraciones interesadas (facilitará «los datos de que dispongan para la formación de las estadísticas agrícolas y tributarias, así como para otros trabajos del Estado» —art. 30 de la Ley de 1906—). No obstante se constatan intentos excepcionales que de haberse hecho efectivos, hubieran permitido caracterizar de otra forma el Catastro, como el R.D. de 29 de septiembre de 1923, por el que se nombra una Comisión que elabore un proyecto de unificación de todos los trabajos geográficos, topográficos, catastrales y estadísticos, que sin perjuicio de los peculiares cometidos de los organismos implicados, sea ejecutado bajo un único centro directivo.

Así pues, la naturaleza, estructura y contenido del Catastro responden plenamente a la consecución de ese único objetivo, ya que las finalidades auxiliares no se han llegado a alcanzar o la han sido insatisfactoria o excepcionalmente (cuota empresarial de la seguridad social agraria) ante las deficiencias de la propia información catastral, al no haberse elaborado teniendo en cuenta las exigencias concretas de tipo social, económico, etc. que indudablemente puede llegar a satisfacer. En cualquier caso, es evidente que el Catastro es una institución instrumental o medio necesario para la consecución de aquél o aquéllos fines (3), de forma que sólo en ellos puede encontrar su justificación. Sin embargo no basta con proclamar esa posible y necesaria coordinación y resaltar

(2) L. Parejo Alfonso: «El Catastro... 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 Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: una política correcta, pero insuficiente*. Revista Catastro n.º 16, abril de 1993, pág. 18.

e, incluso, enumerar que la información catastral puede ser útil a fines e instituciones diversos, ya que la consecución de aquellos objetivos estará condicionada por la caracterización o descripción adoptada del suelo rústico.

En este sentido la consecución de objetivos fiscales no exige, en términos generales, un Catastro de precisión, aunque si actualizado, como prueba, por ejemplo, el hecho de que el avance catastral en base a croquis o fotografía aérea no restituida haya satisfecho hasta fechas recientes las necesidades cartográficas del Catastro (4). Por el contrario, si, además, lo que se pretende es alcanzar otros objetivos de distinta naturaleza, aquella descripción hará fracasar todo intento.

La caracterización literal y gráfica de la propiedad territorial a partir de la vigente Ley de 1906 (física [situación, forma, linderos, extensión y calificación], económica [clasificación y valoración] o jurídico-fiscal [titularidad, modificaciones y exenciones]), cuya determinación permite conocer e inventariar los bienes inmuebles rústicos, debe ser revisada para proceder, en su caso, a su descripción en forma diferente o para recoger otras características derivadas de la previa delimitación, clara y precisa, de los objetivos susceptibles de consecución coordinada.

En consonancia en todo lo expuesto, el desarrollo legislativo del Catastro y de la contribución territorial ha sido paralelo, de tal modo que a partir de la Ley de 1906, aunque ciertamente también ya antes, a través de la regulación del impuesto, se ha

ido actuando sobre la estructura y funcionamiento de aquél. Ante esta situación parece evidente plantearse si esta «confusión», Catastro-impuesto territorial, sigue estando vigente (5).

## La Ley reguladora de las Haciendas Locales y el Catastro

El hecho de que la definición legal del Catastro se encuentre actualmente recogida en una disposición jurídico-financiera, la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), de 28 de diciembre de 1988, denota a primera vista su configuración como registro fiscal por su directa vinculación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles(6). No obstante, si, además, tenemos en cuenta su contenido consistente en la descripción de la superficie, situación, linderos, cultivos (calificación), calidades (clasificación), valores y «demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones», tenemos que concluir que aparentemente está reproduciéndose la fórmula contenida en la Ley de 1906, con lo que nos encontraríamos en el punto de partida. Sin embargo hay razones para pensar que no es así o, al menos, no cierra la posibilidad para que no pueda ser de otra manera.

La Ley de 1906 no solamente decía lo que ahora se recoge en la LRHL, sino además, concretaba que aquellas «apli-

(5) *Recopilación legislativa en materia de Catastro y Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*. Ed. CGCCT. Madrid, 1989, pág. 10.

(6) No obstante, como pone de manifiesto A.M. García-Moncó, el que se encuentre situada entre las disposiciones adicionales (cuarta) y no en los artículos correspondientes a la regulación del impuesto, tiene una notable transcendencia porque implica que el Catastro no es un simple instrumento de gestión del IBI, sino una institución de mayor alcance. *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1993, pág. 204.

(3) J. L. Zúñiga Molleda: «A diferencia de las funciones que corresponden a otros sectores de la Administración... que suponen ya un fin en sí mismas, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria tiene asignadas unas funciones de carácter instrumental». *Una colaboración indispensable*. Revista Catastro n.º 6, Octubre de 1990, pág. 29.

(4) Circular de 26 de febrero de 1953, por la que se dictan instrucciones sobre el empleo de fotografías en la confección de nuevos Catastros.

caciones» lo eran fundamentalmente para el reparto del impuesto territorial y, en lo posible, para la movilización del valor de la propiedad. El vigente concepto, que ha venido a sustituir al recogido en aquella disposición, parece obvio que no excluye aquel fin pero, por el contrario, al no ser tan explícito y limitarse a indicar que la caracterización estará en función de sus posibles aplicaciones, puede afirmarse que se está configurando como un censo descriptivo del suelo rústico de carácter eminentemente instrumental (7), lo cual resulta forzoso por la disposición adicional cuarta de la LRHL en la que se describe además como base de datos (8).

De modo que la cuestión queda reducida a determinar cuáles son esas aplicaciones y por consiguiente cuáles son las características a describir. La LRHL da una respuesta parcial a estos interrogantes al ocuparse detalladamente de su aplicación fiscal como instrumento de gestión del IBI (9). Sin embargo, aunque permita cualquier otra no se concreta, por lo que el marco le-

gal de los trabajos catastrales de caracterización literal gráfica sigue siendo, en términos generales, el vigente con anterioridad, es decir, el establecido por la Ley de 1906 y su Reglamento de 1913 (10). De tal modo que, en la medida en que no se hayan definido de forma directa y concreta otros fines en desarrollo de las previsiones de la Ley o por otras leyes y se articule la caracterización necesaria para su consecución, habrá que seguir hablando de Catastro fiscal, aunque lo fuera antes de rentas y ahora de valor. No obstante, no debe subestimarse esta importante transformación, ya que, entre otras razones, sobre el valor catastral deben asentarse otras actuaciones tributarias y no sólo las relativas al IBI, así como todo proceso de caracterización de los bienes inmuebles, de modo que el resto de características constituyen presupuesto necesario para su individualización en relación con cada una de las parcelas que integran el territorio nacional. En cualquier caso se desprende que la superación definitiva de esta situación exige un nuevo marco jurídico de referencia ante la insuficiencia de la LRHL en este sentido. A partir de ese momento podremos considerar que se ha pasado a un Catastro multifinilar como censo instrumental, es decir, como base de da-

tos común a la actuación de cualquier poder público con incidencia sobre la riqueza territorial rústica (Haciendas Locales, Administración Estatal, Autonómica o Local, Registro de la Propiedad, etc.), base común cuyo contenido será proporcionado a los fines previamente definidos.

## Los objetivos como factores determinantes de la naturaleza del Catastro

La determinación de objetivos sigue considerándose desde los tradicionales postulados expuestos, con lo que se condiciona el desarrollo del Catastro. Como ha puesto de manifiesto, Parejo Alfonso (11), el objeto de la institución catastral debe ser considerado desde las consecuencias que se derivan del orden constitucional instaurado a partir de 1978, es decir, desde la consideración del suelo como recurso natural, ámbito de actuación de distintos poderes públicos estatales, autonómicos y locales y cuya utilización habrá de ser acorde con el interés general. De modo que en la configuración del Catastro, como institución instrumental para fines diversos, deben tenerse en cuenta las diferentes políticas territoriales con el fin de actuar conforme a los postulados, principios y objetivos constitucionalmente proclamados (12).

La continuidad, vigencia y aplicación del marco jurídico catastral preconsti-

(7) A.M. García-Moncó: «Se trata por tanto, de hacer constar en este instrumento de gestión, todas las características relevantes de cada bien inmueble entre las cuales menciona la citada disposición adicional algunas como superficie... Esta enumeración no es, evidentemente, exhaustiva... lo que pretende es poner de relieve a título orientativo algunos de los datos más importantes que deben incluirse en el Catastro... lo relevante es la referencia a las demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad... puerta abierta para hacer mención en el Catastro de cualquier circunstancia que se considera necesario hacer pública de acuerdo con los objetivos de la institución». *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1993, pág. 205.

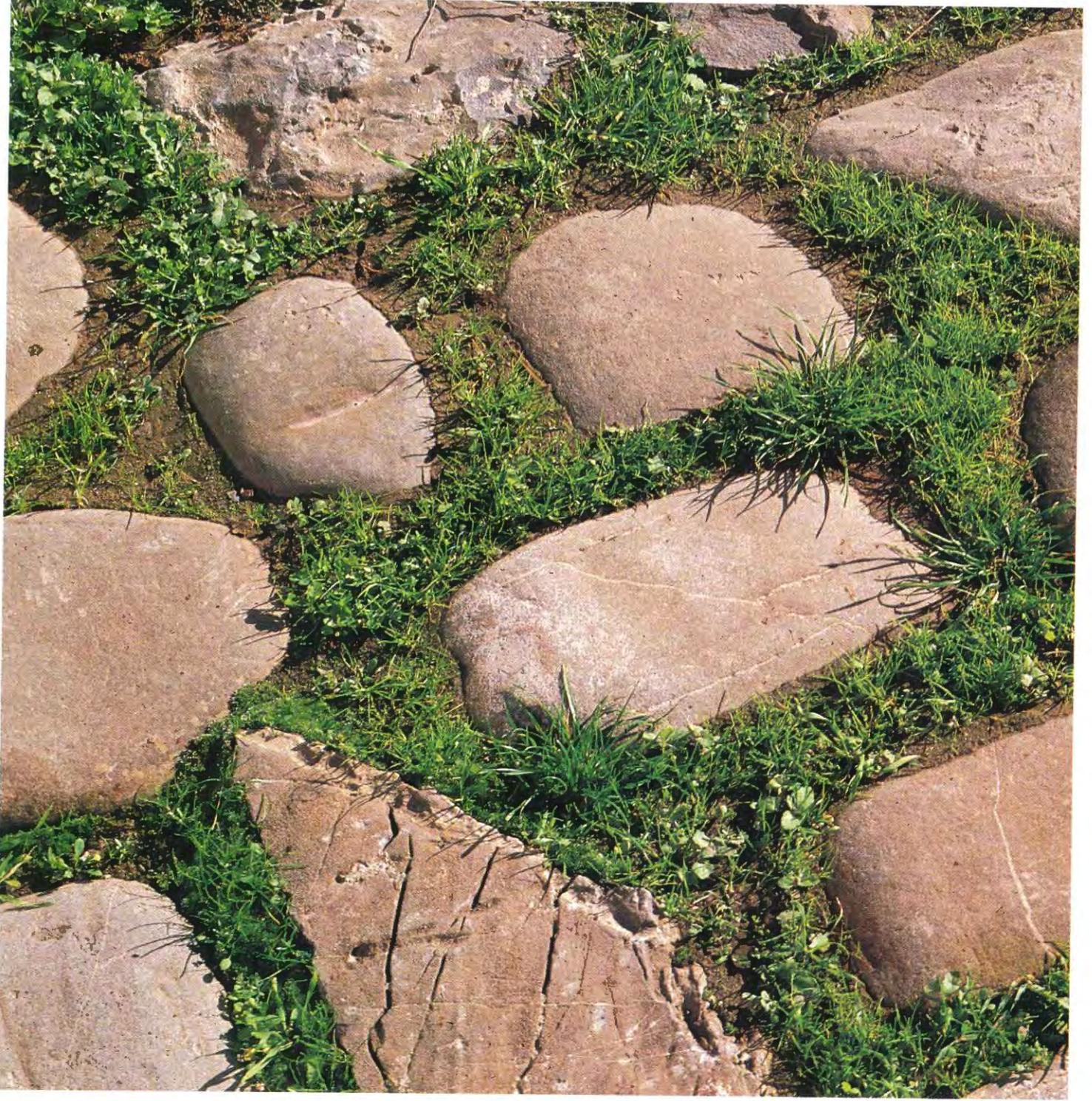
(8) No obstante la novedad de esta declaración, en la exposición de motivos del R.D. 2949/1979 se justifica la necesidad de «dar al Catastro Parcelario el carácter de mapa Nacional Topográfico Parcelario... éste mapa tendrá función de Catastro polivalente y servirá asimismo, como base geográfica para la formación del Banco Nacional de Datos Catastrales (BOE n.º 9, de 10 de enero de 1980).

(9) J. Guimet Perea y Otros: «... la LRHL iba (va) a establecer un sistema específico de aprovechamiento fiscal de los datos recogidos por los Catastros Inmobiliarios de cara al IBI...» *El Sistema de Información Catastral*. Ed. CGCCT, Madrid, 1990, pág. 49.

(10) A. Palomar Olmeda: «la inclusión de los preceptos relativos al Catastro en la Ley de Haciendas Locales responde a la necesidad de clarificar, cuanto antes, la competencia estatal sobre una institución cuya regulación preconstitucional nada decía al respecto, y, por otro lado, a una situación transitoria y coyuntural de hacer referencia al CGCCT, con motivo del realce e importancia que en la nueva imposición local ha adquirido el valor catastral de los bienes y su forma de determinación». *El Catastro y el Estado de las Autonomías: apuntes sobre una posible polémica competencial*. Revista Catastro n.º 5, julio 1990, pág. 44.

(11) *La Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: una política correcta, pero insuficiente*. Revista Catastro n.º 16, abril de 1993, pág. 18.

(12) M.ª J. Llombart Bosch: «... 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». *El Catastro ante el reto de la coordinación con el Registro de la Propiedad*. Revista Catastro n.º 16, abril de 1993, pág. 29



tucional será resultado de su adecuación al orden constitucional.

El actual proceso de revisión o renovación catastral debe ser valorado desde esta perspectiva. En principio ha supuesto la incorporación de las innovaciones técnicas al proceso de elaboración, renovación y conservación del Catastro, pero sustancialmente desde los mismos presupuestos jurídicos anteriores, pues no puede olvidarse que la actuación de la Administración Catastral, a la cual se encomienda la ejecución del Catastro o lo que sería equivalente de la legislación catastral, como poder jurídico tiene que actuar dentro de un marco jurídico prefijado de modo que la consecución y gestión de un catastro integrado exige que aquél cambie (13).

La distribución de competencias entre el Estado y las Corporaciones Locales en esta materia, es decir, la distinción entre gestión catastral y gestión tributaria, es un paso decisivo en el sentido indicado que debería haber sido aprovechado para establecer un nuevo régimen jurídico, el cual, recogiendo la experiencia anterior, imprimiera, por un lado, mayor seguridad jurídica a los trabajos catastrales y, por otro, estableciera una regulación de los mismos más acorde con las premisas indicadas: objetivos-caracterización catastral fijados en función de la necesidad de utilización racional y protección o conservación de la riqueza territorial en particular y de los recursos naturales en general. Pues aunque la introducción de nuevas tecnologías permitan conseguir un Catastro ágil, preciso y actualizado, esto sólo será un medio necesario pero insuficiente por sí mismo para la pretendida configuración polivalente del Catastro (14).

(13) Todo lo cual no es incompatible ni implica desconocer la importancia de la disposición transitoria cuarta de la LRHL, como base o marco para que el Catastro salga definitivamente del ámbito de actuación de la contribución territorial.

De modo que gestión catastral y gestión tributaria deben implicar regímenes jurídicos diferenciados, que respondan a sus propios objetivos, sin perjuicio de la articulación de la colaboración, cooperación o coordinación necesarias entre ambas. La regulación de estas actividades llevada a cabo en desarrollo de la LRHL resulta insuficiente, al menos en relación con la primera, habiendo respondido más a circunstancias coyunturales que a objetivos claramente definidos o que lo han sido indirectamente por vía reglamentaria. Sirva como ilustración de lo expuesto el Catastro holandés «modelo de eficacia tanto desde el punto de vista de la calidad de la información que contiene como desde la contribución que aporta a la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario», situación alcanzada «gracias a un proceso en el que han estado bien definidos los objetivos a alcanzar» (15). De tal manera que en función de ellos han sido diseñados los trabajos técnicos necesarios tanto gráficos como literales con el fin de que los datos resultantes fueran integrables en un sistema de información, circunstancia, precisamente, que caracteriza lo que debe ser un catastro multifuncional.

## Régimen jurídico de la gestión catastral

El régimen jurídico de la gestión catastral, particularmente a partir de la LRHL en la que se clarifica que corresponde al Estado esa función como consecuencia de la distribución constitucional de poderes, viene presidido, de un lado, por la incorporación de las

(14) M.<sup>a</sup> J. Llobart Bosch: a propósito de la coordinación Catastro-Registro, «... 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...» Revista Catastro n.º 16, abril 1993, pág. 31.

(15) J. Castanyer: *El Catastro en Europa*. Ed. CGCCT. Madrid, 1990, pág. 149.

nuevas tecnologías informáticas, lo cual ha permitido que se inicie un proceso general de revisión, renovación y actualización de la documentación catastral que, al mismo tiempo, permita sentar las bases para superar la concepción tradicional del Catastro, y, de otro, por la transformación de la desaparecida Contribución Territorial Rústica y Pecuaría en un impuesto local.

Aunque de las consideraciones realizadas se desprenda que por sus funciones la institución catastral pueda ser considerada como un registro fiscal, censo de bienes inmuebles y base de datos, por el momento la caracterización de los bienes inmuebles rústicos, en que consiste la gestión catastral, debe ser referida todavía a la naturaleza fiscal del Catastro.

Como es sabido la caracterización tiene lugar en un doble plano: gráfico y literal. No obstante, no siempre es posible esa doble representación de las características. En cualquier caso, el marco jurídico de unas y otras operaciones es sustancialmente el mismo, sin perjuicio de las peculiaridades propias que se derivan de la diferente naturaleza técnica de las operaciones necesarias para su descripción.

Las normas sustantivas por las que actualmente se rige la elaboración del catastro, es decir, tanto la determinación de las características a recoger como el procedimiento descriptivo y registro en los correspondientes documentos catastrales, viene establecido de forma general por las disposiciones que se citan a continuación. Estas se enumeran teniendo en cuenta que sean anteriores o posteriores a 1988, con la finalidad de destacar, en su caso, el posible cambio de orientación en la configuración jurídica del Catastro, ya que está fuera de toda duda que el nuevo orden constitucional no ha dado lugar a una ruptura con la ordenación anterior, pero, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, su vigencia y aplicación depende de que pueda ser interpretado de conformidad con la Constitución.

• La Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906 sigue presidiendo sustancialmente la ejecución de las operaciones catastrales, a pesar de haber resultado parcial y tácitamente modificada por disposiciones posteriores, particularmente las más recientes; en la misma medida siguen estando vigentes el Reglamento de 23 de octubre de 1913 por el que se desarrolla la Ley anterior y la de 29 de diciembre de 1910, la R.O. de 25 de junio de 1914 por la que se aprueban las instrucciones para el cumplimiento del Reglamento anterior, la R.O. de 24 de septiembre de 1918 completando las instrucciones de servicio dictadas por la R.O. anterior, la Orden de 10 de julio de 1962 por la que se aprueba la nueva nomenclatura de calificaciones de cultivos y aprovechamientos del suelo español que habrá de regir en los trabajos catastrales de la riqueza rústica y la Orden de 4 de marzo de 1966 de la Dirección General de Impuestos Directos por la que se aprueba el Organigrama Nacional de los cultivos, aprovechamientos y actividades ganaderas susceptibles de que le sean fijados módulos de rendimiento.

Por lo que se refiere específicamente a la elaboración de la documentación gráfica hay que citar las Instrucciones de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional de 24 de febrero de 1942, de normas para la ejecución del Catastro Topográfico Parcelario, la Orden de 9 de julio de 1947 por la que se aprueba el Cuadro de Unificación de Signos Convencionales (16), el Decreto 2303/1970, de 16 de julio, por el que se adopta la proyección Universal Transversa Mercator (U.T.M.) para la revisión y nueva edición del Mapa Topográfico Nacional (17), el R.D. 2949/1979, de 29 de diciembre, sobre competencias del Instituto Geográfico Nacional en lo concerniente al Mapa Nacional Topográfico

(16) En base a la citada Orden el CGCCT con fecha 20 de enero de 1989 ha dictado normas relativas a los signos convencionales y rotulación a tener en cuenta en los trabajos del Catastro Topográfico Parcelario.

Parcelario y la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía.

La coordinación con el Registro de la Propiedad es un objetivo largamente perseguido que nuevamente vuelve a intentarse en los últimos años de este período de acuerdo con lo dispuesto en el R.D. 1030/1980, de 3 de mayo, por el que se dispone la coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad y las Ordenes de desarrollo de 13 de junio de 1981, por la que se establece la composición de la Comisión Coordinadora del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad, de 30 de enero de 1988, por la que se determinan los términos municipales en los que se inicia la coordinación, de 8 de febrero de 1984, por la que se impulsan los procedimientos de coordinación, y de 8 de febrero de 1984, por la que se amplían los términos municipales en los que se inicia la coordinación.

• La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, potencialmente establece un nuevo marco jurídico que, como se ha justificado, no implica necesariamente ruptura con el régimen jurídico anterior, a pe-

(17) Tradicionalmente la referencia catastral ha venido fijándose por el número de parcela y polígono referidos a un término municipal y provincia. En aplicación del citado Decreto, se puede establecer que ambos números tienen un dato común constituido por el denominado «punto interior» (P.I.) situado aproximadamente en el centro de la parcela. Este punto se identifica con el número asignado a la parcela y sus coordenadas U.T.M., de tal modo que la situación de las parcelas puede ser identificada en el ámbito nacional y la hoja minuta normalizada en que se encuentre ubicada. De tal modo que se produce una correlación entre las coordenadas de un P.I. y el número polígono-parcela, produciéndose una correlación entre las coordenadas de un P.I. y el número de polígono-parcela que posibilita, a partir de cualquiera de estas dos referencias, el conocimiento de las coordenadas U.T.M. de los vértices que describen el perímetro de dicha parcela y su superficie. De modo que la referencia catastral permite la identificación de cada parcela en el ámbito nacional y en el plano correspondiente, habiendo dejado de estar constituida exclusivamente por el binomio número de polígono-parcela.

sar de que queda claro que lo modifica, aunque no de una manera general, por razones ya expuestas, y que se reconsideran a la vista del desarrollo reglamentario realizado que se recoge a continuación (fundamentalmente en relación con la evaluación de la riqueza territorial en cuanto que a partir de ella debe tener por objeto la determinación del valor y no de rentas como hasta entonces, así como en cuanto a los procedimientos para su fijación, aunque en este caso no necesariamente de manera total, al menos por el momento).

Esa potencialidad de la Ley, antes indicada, debe ser analizada a la vista de las disposiciones dictadas en desarrollo a sus previsiones.

Por R.D. 1148/1989 (18), de 1 de diciembre, se desarrolla el artículo 77 (19) de la LRHL en relación con la declaración de alteraciones físicas, económicas y jurídicas que se produzcan en los bienes inmuebles rústicos, así como su tramitación administrativa, obligados, procedimiento y órganos competentes. Por resolución de 14 de enero de 1991 se aprobaron los modelos para la declaración de las anteriores alteraciones (BOE n.º 20, de 23 de enero).

Por R.D. 1390/1990, de 2 de noviembre, se regula fundamentalmente la colaboración en materia de gestión e inspección catastral, aunque también en relación con la gestión tributaria, entre el CGCCT y las Entidades Locales y las Administraciones Públicas Autónomas, de acuerdo con las previsiones contenidas en el art. 78.1 de la LRHL, mediante la celebración de convenios y el intercambio obligatorio y voluntario de información entre las Administraciones citadas. De acuerdo con la previsión del art. 2 del citado Decreto, así co-

(18) Por Resolución de 27 de marzo de 1990 la Dirección General del CGCCT aclara incidencias surgidas en relación con su aplicación (BOE n.º 86, de 10 de abril).

(19) Art. 77 LRHL: «... los sujetos pasivos estarán obligados a comunicar las variaciones que puedan surgir por alteraciones de orden físico, económico o jurídico concernientes a los bienes gravados, formalizándolas dentro del plazo que reglamentariamente se determine».

mo de acuerdo en el art. 77 de la LRHL, por Resolución de 20 de febrero de 1991, se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del Padrón del Inmueble sobre Bienes Inmuebles (20).

En relación con la documentación gráfica, por R.D. 585/1989 (21), de 26 de mayo, se desarrolla la Ley 7/1986, en materia de cartografía catastral, que además de precisar las competencias de la Administración catastral, tiene por objeto regular la debida colaboración entre el CGCCT y el Instituto Geográfico Nacional, así como de aquél con otras Entidades públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de cartografía catastral. Asimismo dispone que las competencias que el R.D. 2949/1979 atribuía a dicho Instituto sobre el Mapa Nacional Topográfico Parcelario pasen al Centro de Gestión Catastral. Deben ser tenidos en cuenta igualmente los pliegos de condiciones técnico-facultativos aprobados para la ejecución del Catastro (22).

En el marco de la informatización de los Registros de la Propiedad y la implantación de una base gráfica unificada a título experimental y como complemento identificador de las fincas (23), debe situarse el R.D. 430/1990, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización, bases gráficas y presentación de documentos por telecopia (24). Se dispone que los Registros de la Propiedad utilizarán como base gráfica para la identificación de las fincas la cartogra-

fía catastral, sirviendo de identificadores a estos efectos la referencia parcelaria y coordenadas UTM, previéndose su implantación en forma progresiva.

Por último, el R.D. 1344/1992, de 6 de noviembre, actualiza la composición, funcionamiento y competencias de las Juntas Periciales, de larga tradición como órganos auxiliares en la ejecución de los trabajos catastrales.

Un análisis global de la legislación de este período permite constatar que responde en términos generales, por un lado, al impulso de modernización del Catastro y, por otro, a hacer efectivo el principio de colaboración que de acuerdo con el nuevo orden constitucional debe presidir la actuación de los poderes públicos. De manera que las citadas disposiciones afectan sustancialmente a la gestión tributaria, pero no ocurre lo mismo en relación con la gestión catastral, sin dejar por ello de reconocer su importancia, ya que en definitiva supone una actualización de la legislación anterior pero no su modificación esencial. Así, la potencialidad de la LRHL puesta de manifiesto más arriba en relación con la superación fiscal del Catastro, no se ha materializado en su desarrollo reglamentario, ya que este marco legal resulta insuficiente para determinar los objetivos del catastro y establecer el régimen jurídico de las operaciones de caracterización más allá de su conexión con la tributación inmobiliaria. Además las disposiciones dictadas suponen una dispersión normativa que afecta a la seguridad jurídica del régimen de la gestión catastral, a lo que no son ajenas las múltiples circulares y resoluciones a efectos internos de la propia Administración catastral, que, antes o después, deben conducir a un texto legal único y a los complementos reglamentarios necesarios.

La actualización del régimen jurídico del Catastro responde al hecho de que los avances tecnológicos y científicos está permitiendo contar con un Catastro más preciso cuya información puede ser constantemente puesta al día, lo cual inevitablemente ha exigido no sólo la reorganización de los servicios administrati-

vos correspondientes (25), sino además que la descripción tradicional de características físicas, económicas y jurídicas deba serlo de forma diferente en algunos casos, dando lugar igualmente a una nueva documentación gráfica y literal (ponencias de valores, padrón, cédula parcelaria, hoja catastral, ortofotoplanos, etc.). De tal manera que si la caracterización catastral ha sido determinante para la configuración del Catastro como registro fiscal, parece evidente que para que pueda ser algo más es necesaria la redefinición de dichas características o atributos de los bienes inmuebles rústicos, labor que, en todo caso, sólo ha sido abordada parcialmente (26).

(25) Por R. Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, se autoriza al Gobierno para la creación de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales (disposición adicional segunda) (BOE n.º 176, de 24 de julio). Por R.D. 1365/1980, de 13 de junio, se regula su composición y estructura orgánica (BOE n.º 164, de 9 de julio; corrección de errores en n.º 176 de 23 de julio). Por Ley 50/1984, de 30 de diciembre, se suprimen los Consorcios y se crea el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria (BOE n.º 313, de 31 de diciembre), cuya estructura y funciones se regularon por R.D. 1279/1985, de 24 de julio (BOE n.º 181, de 30 de julio). Por R.D. 222/1987, de 20 de febrero, cambia de denominación el citado organismo por el de Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (BOE n.º 45, de 21 de febrero), cuya estructura se establece por R.D. 1477/1989, de 1 de diciembre (BOE, n.º 300, de 15 de diciembre) la composición y funcionamiento de determinados órganos territoriales fueron regulados por Orden de 20 de diciembre de 1989 (BOE n.º 307, de 23 de diciembre), modificado por Orden de 7 de septiembre de 1992 (BOE n.º 227, de 21 de septiembre), y Orden de 21 de febrero de 1990 (BOE n.º 51, de 28 de febrero). El organismo autónomo Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria ha sido suprimido por R.D. 1725/1993, de 1 de octubre, y sus funciones asumidas por la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, integrada en la Secretaría de Estado de Hacienda, en el que además se establece su estructura (BOE n.º 236, de 2 de octubre; corrección de errores en el n.º 278, de 20 de noviembre).

(26) I. Canet Rives: «Han surgido, además, aspectos necesitados de regulación, cuya aparición se debe a la nueva concepción del Catastro y a la incorporación de técnicas de gestión y sistemas informáticos que, como es lógico, no pueden ser atendidos por una legislación que estaba ya vi-

(20) Por Resolución de 21 de febrero de 1992 se corrigen errores de la de 20 de febrero de 1991 (BOE n.º 60, de 10 de marzo).

(21) Circular de la Subdirección General de Catastros Inmobiliarios Rústicos 29.05/89, de 27 de julio de 1989. Circular de la Dirección General del CGCCT 30.05/89, de 11 de julio de 1989.

(22) Normas de 27 de febrero de 1990 del CGCCT para la realización de trabajos catastrales.

(23) Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notario de 31 de agosto de 1987 (BOE n.º 217, de 10 de septiembre).

(24) BOE n.º 80, de 3 de abril.

## Hacia una revisión de la caracterización catastral

La necesidad expuesta de revisar la caracterización catastral se pone de manifiesto especialmente respecto a algunas de las características descritas actualmente. Así en relación con la característica física situación, ésta ha venido determinándose, según lo dispuesto en el art. 5 a) del Reglamento de 1913, dentro de cada término municipal de la nación en función del número de polígono-parcela. Sin embargo, actualmente, aquella se determina además en la nación y en la hoja minuta normalizada en que se ubique por referencia a un sistema de coordenadas (UTM), determinación igualmente aplicable de las subparcelas. De modo que, de hecho, se ha producido la incorporación de elementos no recogidos anteriormente que permiten establecer relaciones para aplicaciones en las que la información territorial es importante. Lo mismo puede decirse de las características linderos y extensión, las cuales pueden ser referidas a dicho sistema de coordenadas absolutas, de tal modo que en función de la precisión de los soportes cartográficos actuales es posible superar los márgenes de error admisibles por las Instrucciones de 1914, permitiendo una más adecuada correlación entre los datos físicos de las parcelas según el Catastro y el Registro de la Propiedad.

Asimismo entre las características físicas se admite que debieran describirse otras que hasta ahora no lo han sido

gente antes de que se descubrieran los principios que han permitido el desarrollo de estas técnicas. Hay cuestiones relativas a la conservación y mantenimiento de los bancos de datos catastrales; el acceso público al banco de datos, a la intervención de las distintas Administraciones Públicas en el tráfico y verificabilidad de la información catastral, que sólo podrán solventarse por medio de una legislación nueva en la que se tengan en cuenta los avances técnicos, económicos, jurídicos y sociológicos que hoy configuran la realidad». *El Catastro en España (Vol II)*. Ed. CGCCT, Madrid, 1988, pag. 212.

por la excesiva complejidad de los correspondientes trabajos catastrales o porque no eran necesarias a efectos de evaluación de la riqueza territorial para fines exclusivamente fiscales. Sin embargo, como reiteradamente se viene poniendo de manifiesto, el desarrollo del Catastro, como censo de la riqueza territorial que permite una utilización polivalente, exige la descripción de otros atributos de los bienes inmuebles rústicos que, además, contribuyan a una mejor y precisa determinación de características ya descritas, como la calificación de tipos de cultivo o aprovechamientos preestablecidos (no es ninguna novedad poner de manifiesto que hace tiempo se viene considerando la necesidad de reducir su número e incluir otros), la clasificación de los mismos en intensidades productivas o la valoración parcelaria (la evaluación de la riqueza territorial se encuentra estrechamente vinculada a las demás características, de tal modo que el desarrollo de los métodos de evaluación a que hace referencia la LRHL, deben ser concretados y desarrollados en función de este tipo de consideraciones) (27).. De tal modo que se considera que la caracterización de los inmuebles rústicos ha-

(27) J. Boixadera y J. Porta: «...El inventario y el estudio de la distribución de los distintos suelos en un territorio determinado deben ser dos piezas básicas para constituir un Catastro continuo y único basado en una metodología de valoración semejante y de aplicación objetiva para todo el territorio y que tenga en cuenta el potencial productivo del suelo...»

«...los impuestos de Contribución rústica han estado basados principalmente en los cultivos existentes en un momento dado y, muy secundariamente en la calidad del suelo, estimado con criterios subjetivos y locales. Resulta fácilmente comprensible que aún en el caso en que este sistema permitiese alcanzar todos sus objetivos actuales, presenta grandes dificultades cuando se pretende utilizar con otras finalidades complementarias, como la actualización de los datos de base penalizando usos más intensivos de la tierra y las mejoras introducidas, etc.» *Información de Suelos y Evaluación Catastral. Método del Valor Índice*. Ed. CGCCT, Madrid, 1991, págs. 12 y 69.

ce necesario disponer de información sobre el suelo, clima u otros factores decisivos para fines diversos (planificación, ordenación del territorio, etc. o, como se ha dicho, para la mejor definición de las características ya descritas).

Parece, pues, inaplazable articular de forma unitaria y global todas estas cuestiones, superando actuaciones coyunturales, mediante un texto legal base y único en el que se definan con claridad y precisión los objetivos y se determine en función de ellos las características necesarias a reflejar (no sólo a efectos de la determinación de bases imponibles en el IBI u otros impuestos o de coordinación con el Registro de la Propiedad, sino también para la consecución de cualquier otro objetivo —políticas sectoriales— con incidencia sobre el territorio que exija actuaciones coordinadas, sin perjuicio de su carácter de registro público abierto en general a cualquier interesado, público o privado). De modo que a través de su desarrollo reglamentario se ponga fin a la dispersión normativa obliga a recurrir a múltiples disposiciones legales o reglamentarias, en muchos casos parcial y tácticamente modificadas o derogadas, que dificultan e incluso impiden conocer el régimen jurídico del Catastro y que, en definitiva, configuran de manera incierta su naturaleza, sobre todo para quienes desde fuera de la propia organización administrativa estamos interesados en estas cuestiones.

Nuevos medios y demandas exigen el diseño y puesta en práctica de una nueva política catastral, cuyo primer pilar es la promulgación de una legislación acorde, que establezca los principios y objetivos que deben regir su uso y dote de los medios legales necesarios para su logro. ■

**Félix Lázaro Benito  
y Manuel López Quero**  
*Profesores Titulares de la Universidad  
Politécnica de Madrid*