

EL CATASTRO RUSTICO Y LA CONCENTRACION PARCELARIA

LEOVIGILDO GARRIDO EGIDO

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA Y ESTRUCTURA AGRARIA
UNIVERSIDAD POLITECNICA DE MADRID

Introducción

EL Catastro Rústico y la Concentración Parcelaria son instituciones que tienen una finalidad distinta. Sin embargo, existe una gran analogía entre la técnica de ejecución de la concentración parcelaria de una zona y la que exige la realización del Catastro Rústico. En ambos casos es necesario un plano parcelario, ha de realizarse una clasificación de tierras y han de determinarse los titulares de las distintas parcelas.

El Catastro Rústico es un registro en el que se refleja la superficie de las fincas rústicas, su capacidad productiva, su clase de cultivo, el producto líquido que pueden proporcionar, el propietario al que pertenecen, etc., datos que permiten fijar la denominada Contribución Rústica y Pecuaria, o actualmente Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Tiene así el Catastro una finalidad de tipo fiscal, aunque pueda servir también para otros fines de tipo estadístico o económico.

La Concentración Parcelaria, en cambio, es una medida de reforma de estructuras que, aplicada a una zona, establece en ella una nueva parcelación con una reducción importante en el número de parcelas, de forma que cada propietario, después de realizada la concentración,

posea la misma propiedad que antes, pero en una sola parcela o en el menor número posible. La concentración es una medida de reforma de la agricultura que tiene un carácter económico.

Siendo algunos de los trabajos que han de realizarse para llevar a cabo la concentración y el Catastro de una zona muy semejantes, aunque se diferencian por su distinta finalidad, es del mayor interés analizar la coordinación de estas dos actuaciones, con el fin de lograr una mayor eficacia en su desarrollo

LAS FINCAS RESULTANTES DE LA CONCENTRACION SON INSCRITAS EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.



y evitar además las posibles repeticiones de algunos trabajos. Aquí vamos a realizar un análisis que se va a referir a tres aspectos que son los relativos a los trabajos cartográficos, a la clasificación de tierras y a la investigación de la propiedad.

Como en las zonas de concentración la nueva ordenación de la propiedad se inscribe en el Registro de la Propiedad y se incorpora asimismo al Catastro Rústico, vamos a considerar, en último término, algunos aspectos relativos a la realización de la concentración que facilitarían, en las zonas en las que ésta se lleva a cabo, la renovación del Catastro Rústico y el establecimiento de un sistema de registro de la propiedad más eficaz, así como la posibilidad de desarrollar una coordinación de ambas instituciones.

Trabajos cartográficos

De la documentación gráfica utilizada por los distintos tipos de Catastro, avance catastral, Catastro Topográfico Parcelario y fotografías aéreas retintadas, únicamente el Catastro Topográfico Parcelario es de precisión suficiente para la realización de la concentración parcelaria. La disponibilidad de este tipo de planos parcelarios, obtenidos por topografía clásica, fotografía aérea con restitución o bien orto-

proyección, supone una reducción importante en el coste de ejecución de la concentración. Por otra parte ha facilitado el desarrollo de estos trabajos sobre todo en los años sesenta, en los que en algunos años la superficie concentrada fue del orden de las 400.000 Ha. y la obtención del levantamiento topográfico de superficie tan importante habría presentado ciertas dificultades. La utilización de los planos de Catastro puede hacer necesaria una actualización gráfica cuando después de su ejecución se han producido alteraciones en las parcelas: sin embargo, la medición de las parcelas, modificadas y el deslinde en su caso, normalmente, no representa un trabajo importante, ya que las alteraciones del plano parcelario son poco frecuentes.

La concentración parcelaria establece una nueva parcelación en las zonas en que se realiza. El nuevo plano parcelario de cada una de las zonas concentradas, una vez finalizada la concentración y de acuerdo con lo que establece el artículo 237 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se envía a las oficinas del Catastro Rústico para que se incorpore a la documentación catastral. Asimismo, se envía una relación de las parcelas resultantes de la concentración, con indicación de su superficie, propietario y valor a efectos de la concentración. Por lo que se refiere a la superficie, hay que señalar que la superficie correcta de cada parcela es la que figura en dicha relación. Las diferencias entre esta superficie correcta y la superficie del plano enviado al Catastro o la del levantamiento topográfico de las parcelas replantados sobre el terreno, se deberán a error admisible o no, en la confección gráfica del plano o en el replanteo de las nuevas fincas.

Incorporados estos datos a la documentación catastral, podría hablarse en relación con estas parcelas de la existencia de un catastro jurídico, ya que los propietarios de las mismas han sido determinados en el expediente de concentración y a su nombre se inscriben en el Re-

TRAZADO ORIGINAL DE LA RED DE CAMINOS Y LA RED DE RIEGO EN UNA ZONA DE CONCENTRACION



gistro de la Propiedad. Sin embargo, un Catastro jurídico exige una conexión efectiva con el Registro de la Propiedad y que, además, cualquier modificación jurídica posterior sea siempre reflejada en el Registro, lo que no sucede en España al ser el sistema español de inscripción declarativa.

La incorporación a la documentación catastral de los datos de la concentración parcelaria presenta el problema de que las zonas de concentración no coinciden con los términos municipales; normalmente el perímetro de una zona no coincide con el de un término municipal. Además, algunas fincas rústicas comprendidas dentro del perímetro a concentrar, son excluidas de la concentración, por lo que de las mismas no se determina su titular ni son objeto de clasificación. En el supuesto en que para la zona concentrada, una vez realizada la concentración, se estableciese un sistema efectivo, que hoy no existe, y en virtud del cual se cumpliera lo que dispone el artículo 237 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que establece que *en la nueva ordenación de la propiedad resultante de la concentración, las sucesivas alteraciones serán inexcusablemente reflejadas en el Catastro Rústico y este habrá de coordinarse o guardar paralelismo con el Registro de la Propiedad,*

el perímetro de la zona a concentrar debería ajustarse al del término municipal y la investigación de la propiedad extenderse a todas las superficies rústicas, salvo en casos especiales en que la concentración afectase a una parte reducida del término, con el fin de dotar de un régimen registral uniforme a toda la propiedad rústica. A estos últimos aspectos nos referiremos con algún detalle más adelante.

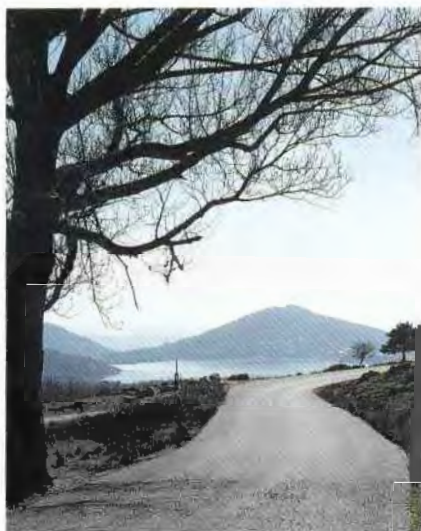
Clasificación y valoración de tierras

Los trabajos de valoración del Catastro y los que se llevan a cabo en el proceso de concentración, difieren en algunos aspectos que vamos a considerar a continuación. En el primer caso, en razón de la finalidad de tipo fiscal perseguida, se determina la base sobre la que se establece un impuesto; en el segundo, por equivaler la concentración a la realización de la permuta de unas superficies por otras —las parcelas que tiene cada propietario a cambio de las que recibe unas fincas de replazo— es necesario valorar las distintas superficies, valoración que a efectos de permuta ha de realizarse en función de la productividad de la tierra.

La base imponible, que ha de determinarse para la realización del Catastro, viene definida en la legislación relativa al impuesto sobre los bienes inmuebles rústicos. Según el Real Decreto de 18 de abril de 1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, la contribución Territorial Rústica y Pecuaria recae sobre el importe de *las rentas que anualmente producen, real o potencialmente, los bienes y actividades calificados tributarimente como rústicos y pecuarios*. La base imponible o beneficio líquido imponible, en el caso de bienes rústicos, está constituido por las rentas reales o potenciales de estos bienes y, coincidiendo con la legislación anterior relativa a este impuesto, estará integrado según el artículo 244 de esta Ley por tres sumandos: la renta de la tierra, el interés de los capitales invertidos anualmente en el cultivo y el beneficio que corresponde al cultivador de la tierra.

Estos tres componentes de la base imponible corresponden a la remuneración de tres factores productivos: el factor tierra y las mejoras incorporadas a la misma que se remuneran con la renta, los anticipos anuales a los cultivos cuya

A LA HORA DE VALORAR LAS PARCELAS DE CARA A LA CONCENTRACION NO SE TIENEN EN CUENTA ALGUNOS FACTORES CUYA PONDERACION RESULTA DIFICIL.



remuneración es igual a la que corresponde a los capitales mobiliarios y al circulante y la remuneración correspondiente a la actividad empresarial que viene dada por el beneficio del empresario. Puede obtenerse esta base imponible por diferencia entre el valor de la producción y los gastos, sin incluir en éstos ni la renta de la tierra ni la remuneración a los capitales. Es así una renta residual en la que se comprende el beneficio. En cuanto a éste hay que señalar que es cero en una situación de competencia perfecta y a largo plazo, por lo que sólo en una consideración de distintas empresas, con distintos niveles de eficiencia, el beneficio junto con la renta y el interés constituirán el componente de renta residual.

Según la Ley del 28 de diciembre de 1988 Reguladora de las Haciendas Locales, la base imponible en el Impuesto sobre bienes inmuebles estará constituida por el Valor de estos bienes, que en el caso de los bienes rústicos se calculará, según determina el artículo 68, capitalizando, al interés que reglamentariamente se fije, la rentas reales o potenciales de los mismos, pudiendo tener en cuenta para el cálculo de dichas rentas los datos de los arrendamientos o aparcerías existentes. En Francia y Bélgica la legislación establece que para la determinación de la base de este impuesto, que viene dada por el valor en renta de los mismos, se tendrá en cuenta el precio de los arrendamientos.

La valoración de tierras en las zonas de concentración se realiza en función de la productividad de las mismas, según criterio análogo al que se ha indicado en el párrafo anterior. Sin embargo, la clasificación de tierras en el proceso de concentración presenta algunas peculiaridades que conviene señalar.

La clasificación y valoración de tierras en el proceso de concentración debe realizarse con el máximo cuidado y con todo detalle dada la gran trascendencia de la misma, ya que sirve para determinar el valor de las parcelas aportadas por cada propietario, así como el de las su-

perficie que se le adjudican en equivalencia de su aportación.

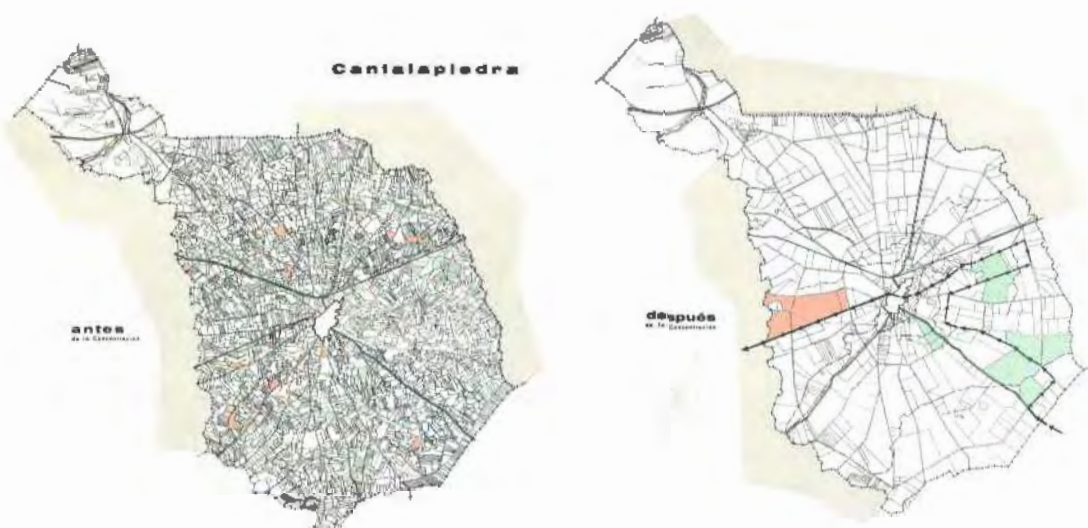
Que el perjuicio derivado de una clasificación defectuosa es superior al que se produce en el caso de una evaluación realizada a efectos fiscales, es muy claro.

Existen algunos elementos que influyen en el valor de las parcelas y que, sin embargo, no son tenidos en cuenta al hacer la clasificación en el proceso de concentración. Se trata de factores cuya ponderación resulta difícil y que es preferible considerarlos en el momento de determinar las superficies a adjudicar a cada propietario en equivalencia de su aportación. Así, tenemos elementos como, por ejemplo, la distancia a que se encuentran las parcelas del núcleo urbano desde el que se realiza su cultivo, o la topografía de las distintas parcelas. Estos factores se tienen en cuenta al adjudicar a cada propietario las fincas de replazo, adjudicación que se realiza de tal forma que éstas estén en conjunto situadas a una distancia análoga a la de las parcelas por el aportadas, y que desde el punto de vista de su topografía sean también análogos.

A efectos de concentración existen otros elementos que no son tenidos en cuenta al realizar la valoración de las parcelas, por ser irrelevantes para la constitución de nuevas fincas al no influir en el valor de éstas. Así sucede, por ejemplo, con el tamaño y la forma de las parcelas. Tampoco se tiene en cuenta el hecho de que una parcela tenga o no acceso directo a camino, ya que la nueva parcelación se establece creando una nueva red de caminos dotando a todas las fincas de acceso directo a la misma.

En el proceso de concentración se determina el valor de la unidad superficial de cada clase de tierra. Este es un valor relativo que corresponde al índice de productividad de cada clase de tierra, y que permite llevar a cabo, para cada propietario, compensaciones entre las distintas clases de tierra, de forma que el valor real de su adjudicación sea igual al de su aportación.

CON LA CONCENTRACION ES NORMAL QUE EL NUMERO DE PARCELAS EXPERIMENTE UNA REDUCCION DE 10 A 1.



Esta valoración se lleva a cabo por un método analítico, determinando la diferencia entre el valor de la producción de cada clase de tierra y los costes que se tienen para obtener dicha producción.

La determinación de los costes de producción es más compleja y difícil que el cálculo del valor de la producción, ya que de éste resulta relativamente fácil obtener información. En cuanto a los costes de producción un problema que se presenta es el de su variabilidad según la estructura de la explotación que se considere. Existirá un óptimo en cuanto a la dimensión de la explotación para el que los costes serán mínimos. Siendo en nuestra realidad agraria la dimensión media de las explotaciones bastante inferior al óptimo, parece razonable tomar los costes de explotación que corresponderían a una explotación de tipo medio en la zona a la que se refiere la valoración. No entramos en las consideraciones que cabría hacer sobre la posibilidad de tomar los costes de producción correspondientes a la explotación de dimensión viable o a la de tipo familiar.

La clasificación y valoración de tierras se hace en un momento determinado en el que se dan unas circunstancias en función de las que debe realizarse la concentración, igual que la valoración de Catastro.

La evolución de la técnica: mecanización, fertilización, nuevas variedades de plantas, etc., la modificación de las estructuras, la de los precios de los productos y de los factores de producción, etc., harán variar la productividad que corresponde a las distintas clases de tierras establecidas en una zona de concentración. La posibilidad de que se hayan producido cambios de este tipo, deberá ser tenida en cuenta cuando se utiliza la clasificación de tierras realizada en una zona de concentración como elemento a partir del que establecer los tipos evaluatorios o los valores catastrales de las fincas concentradas, una vez coordinados dichos valores con los establecidos por Catastro en otros términos municipales para lograr así una equidad tributaria.

Investigación de la propiedad

No siendo de tipo jurídico, el Catastro en España no puede ser utilizado como documento básico para realizar la investigación de la propiedad en el proceso de concentración. Sin embargo, la información del mismo puede constituir un útil auxiliar para determinación de los propietarios de las distintas parcelas, aunque en algunos casos con la limitación que puede suponer el hecho de que no esté actualizado.

En cuanto al Registro de la Propiedad, hay que señalar que la información que puede proporcionar resulta incompleta, por darse la circunstancia en las zonas con parcelación elevada de ser poco frecuente la inscripción en el Registro, y por la dificultad que a veces existe para identificar sobre el terreno las fincas registrales. Un Catastro y un Registro de la Propiedad coordinados y sin las deficiencias que se acaban de señalar, facilitarían notablemente los trabajos de investigación de la propiedad en las zonas de concentración. Por ello, en España, al no poderse obtener de un registro público la información necesaria para realizar la investigación, la determinación de los propietarios y de los titulares de otros derechos y situaciones jurídicas en las zonas de concentración ha de llevarse a cabo por investigación directa.

El Catastro Rústico ha tenido hasta la fecha en España una finalidad puramente fiscal. Sólo figuran en él los titulares de las parcelas, y además de no tener este dato valor jurídico, no se hace referencia a las cargas y limitaciones que afectan al derecho de propiedad. La investigación jurídica que se lleva a cabo en las zonas de concentración, determina para cada parcela el propietario y los titulares de otros derechos y situaciones jurídicas, así como el

contenido de estas relaciones jurídicas. Esta investigación se realiza a partir de la información de los propietarios, que aportan la información de que disponen y recurriéndose, en caso de discordancia entre éstos, al Registro de la Propiedad.

En relación con la incorporación a los documentos catastrales de la nueva parcelación, hay que hacer referencia a que algunas parcelas de la zona de concentración son excluidas y, por tanto, de ellas no se realiza la investigación de la propiedad ni la clasificación de tierras, ya que en algunos casos, de determinadas parcelas que se denominan reservadas, se realiza la investigación de la propiedad pero no la clasificación de tierras. De estas superficies, excluidas o reservadas, han de completarse los datos por el Catastro al llevar a cabo la adaptación a la nueva situación de los planos del término municipal correspondiente.

La incorporación de la nueva parcelación a la documentación catastral correspondiente a los términos afectados por la concentración, se complica a veces por el hecho de comprender la zona de concentración superficies pertenecientes a distintos términos municipales. Una zona de concentración suele referirse a un término municipal, pero comprende además aquellas parcelas o grupos de parcelas que pertenecen a propietarios de la zona de concentración y emplazadas en la periferia de este término

pero situadas en términos colindantes.

En relación con la concentración hablamos de zonas de concentración, pero el Catastro y el Registro se refieren a términos municipales. Una zona de concentración —aunque lo más frecuente es que su perímetro se refiera a un término municipal— suele comprender a veces superficies de términos colindantes con aquél, y, por otra parte, no todas las parcelas situadas dentro del perímetro de la zona son afectadas por la concentración.

Cuando en un término municipal, incluido en una zona de concentración, las superficies no afectadas por la concentración son poco importantes, debería estudiarse la conveniencia de extender al menos la investigación de la propiedad a la totalidad de la superficie del término, para simplificar así la incorporación de la nueva parcelación a los documentos catastrales de ese término. Asimismo, si se realiza la investigación de la propiedad de todas las superficies rústicas del término, resultará, que una vez finalizada la concentración, todo el término municipal quedará inscrito en el Registro de la Propiedad. Registralmente existirá así un régimen uniforme para todo el término y se facilitará, además, la cancelación de todas las inscripciones anteriores correspondientes al mismo. La organización de la conexión entre el Registro y el Catastro resultaría en

estos casos sumamente simplificada, y podría llegar a hacerse así realidad.

La nueva parcelación, el Registro y el Catastro y su coordinación

Vamos a analizar, finalmente, algunos aspectos relativos a la incorporación de la parcelación resultante de la concentración al Catastro y al Registro de la Propiedad, a cómo las posteriores modificaciones han de reflejarse en éstos y a la posibilidad de coordinación de los mismos. Los artículos 235, 236, 237, 238, de la Ley de 1973 se refieren a esta incorporación al Catastro y al Registro, tanto de la nueva parcelación como de las posteriores modificaciones a la misma. A continuación se consideran estos preceptos legales con referencia a los antecedentes de los mismos en las anteriores Leyes de concentración de 22 de diciembre de 1952, de 10 de agosto de 1955 y de 8 de noviembre de 1962. En último término se hacen algunas consideraciones en relación con la coordinación del Registro y el Catastro, establecida en el artículo 237 de la Ley de 1973.

La inscripción en el Registro de las nuevas fincas, se establece en el artículo 235 de la Ley de 1973, según el cual *las fincas y derechos resultantes de la nueva ordenación de la propiedad serán inexcusablemente inscritos*. Esta inscripción, así como el reflejo de la nueva ordenación de la propiedad en el Catastro, ya se establecía en el artículo 7 de la Ley de 1952, recogiendo esta norma las Leyes de 1955 y de 1973, en la Ley de 1952 se disponía, además, que en el Registro habían de realizarse las cancelaciones derivadas de la concentración, norma que no ha sido recogida por las leyes posteriores. Hay que señalar la dificultad y complejidad que la realización de dichas cancelaciones representa, ya que para ello es necesario determinar, para los términos municipales a los que afecta cada zona

UNA ZONA DE CONCENTRACION SUELE REFERIRSE A UN TERMINO MUNICIPAL, PERO COMPRENDE, ADEMÁS, PARCELAS SITUADAS EN TERMINOS COLINDANTES.



de concentración, las inscripciones que corresponden a las líneas concentradas, identificando las superficies a las que se refiere la descripción correspondiente a cada inscripción.

La inscripción inexcusable de los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto las fincas de replazo o derechos reales constituidos sobre las mismas se estableció en el artículo 70 de la Ley de 1962, recogiendo esta norma en los artículos 235 y 236 de la Ley de 1973. Para hacer efectiva esta inscripción la Ley dispone que los documentos en los que consten estos posteriores actos o contratos de trascendencia real no sean admitidos en los Juzgados, Tribunales y Organismos administrativos si no hubiesen sido previamente inscritos y, asimismo, que, para la realización de la correspondiente alteración contributiva, sea necesaria la inscripción del documento que dé origen al cambio de titular. Además, el artículo 236 de la Ley de 1973, dispone que los notarios autorizantes de documentos sujetos a inscripción obligatoria deberán remitir las copias auténticas de dichos documentos para su inscripción al registrador competente.

El artículo 7 de la Ley de 1952 y el 59 de la de 1955, establecían que la nueva ordenación de la propiedad debía reflejarse inexcusablemente en el Registro de la Propiedad. Esta norma, que se recoge en el artículo 71 de la Ley de 1962 y el 237 de la de 1973, se extiende en éstos a las sucesivas alteraciones que pueda experimentar dicha ordenación de la propiedad. En estas dos últimas Leyes se establece, además, que el Catastro y el Registro han de coordinarse o guardar paralelismo, aunque no se determina cómo ha de llevarse a cabo dicha coordinación: se indica que el Catastro ha de adaptar los planos de los términos municipales afectados por la concentración, remitiendo a los Registros de la propiedad respectivos los nuevos planos rectificadas.

Entre la documentación que se envía al Registro de la Propiedad, para que sea realizada la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad, figura el plano general de la zona concentrada, que se archiva en el Registro como documentación gráfica, documentación gráfica que se completara con la correspondiente a las alteraciones en el perímetro de las fincas de replazo que posteriormente se produzcan. En el artículo 238 de la Ley de 1973 se establece que *no podrá tener acceso al Registro ningún título que implique alteración en el perímetro de las fincas afectadas por la concentración si no se presenta acompañado de un croquis (...). El Registrador archivará el plano como adicional al plano general de la zona concentrada.*

Para impedir la división de las fincas por debajo de unos límites determinados, se estableció una normativa específica para las zonas de concentración en las Leyes de concentración anteriores a la de 1973. Para el resto del país regía la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 acabó con la existencia, poco justificada, de dos regímenes distintos y actualmente los artículos 43 a 48, ambos inclusive, son los que con carácter general, tanto para las zonas concentradas como para las no concentradas, regulan la división de fincas en orden a limitar la dispersión parcelaria.

La inscripción en el Registro de la nueva ordenación de la propiedad resultante de la concentración y de las alteraciones posteriores, y la incorporación al Catastro de la nueva parcelación, tal como se establece en la normativa legal a la que acaba de hacerse referencia, es un primer paso para lograr una coordinación entre el Registro y el Catastro, coordinación que en las zonas de concentración en las que se inscriben todas las fincas en el Registro sería del máximo interés. La conexión perfecta entre el Registro y el Catastro, dotaría al Regis-

tro de una información gráfica y unos datos precisos en cuanto a la situación y superficie de las fincas, y el Catastro se convertiría en un Catastro jurídico, en el que los titulares de las fincas serían siempre los propietarios de las mismas.

Sin embargo, en el sistema registral español, de inscripción declarativa, para que se produzca la constitución, modificación, transmisión o extinción de un derecho no es necesaria la inscripción en el Registro como sucede en el sistema germánico de inscripción constitutiva, produciéndose estos cambios reales en el sistema español fuera del Registro. Así podría suceder, si los cambios en los derechos reales no fuesen inscritos en el Registro, que la realidad no sería reflejada por éste ni tampoco por el Catastro en el supuesto en que ambos estuviesen coordinados.

El Catastro jurídico que cabría establecer en España coordinado con el Registro, tendría así esta limitación, a diferencia del existente en los países en los que el sistema registral es de tipo germánico, como por ejemplo Suiza y Alemania, en los que la inscripción es constitutiva. En éstos, los trabajos de concentración resultan facilitados, no es necesario realizar una investigación de la propiedad, pues estos datos jurídicos, que constituyen lo que se denomina el *Estado de propiedad de las parcelas*, se obtiene de la oficina de Catastro y Registro, instituciones éstas entre las que existe una conexión perfecta.

A pesar de la limitación indicada, y aunque el coste de la coordinación del Registro y el Catastro podría considerarse elevado en relación con el valor de la propiedad rústica, en el caso de las zonas de concentración, en las que el número de fincas es reducido y además se inscriben en el Registro, esta coordinación se simplifica notablemente y podría constituir una experiencia para extenderla a otras áreas no concentradas en las que la coordinación fuese fácil y más interesante.