

Breve crónica de un siglo de Catastro en España (1906-2002)

Tomás Moreno Bueno

Arquitecto de Hacienda

Vocal Asesor de la Dirección General del Catastro

Antecedentes históricos del catastro español del siglo XX

Más allá de la vocación testimonial y trascendente que impulsa al ser humano a registrar su huella sobre la tierra, describir el medio físico que habita como instrumento de gestión es casi tan antiguo como su propia existencia.

Antes de que llegara a pensar en la elaboración de un Catastro, e incluso mucho antes de que descubriera las oportunidades que ofrecía modificar el entorno para adaptarlo a sus necesidades, el hombre ya registraba su intervención en el medio físico como estrategia para facilitar el desarrollo individual y colectivo, según ponen de manifiesto, por ejemplo, las escenas de caza que ilustran las etapas más recientes de nuestra prehistoria, donde se evidencia la confianza depositada en la representación gráfica como resorte mágico para la disponibilidad de recursos fundamentales.

El amanecer de las primeras civilizaciones agrarias trajo consigo la fragmentación de la facultad de disposición de la tierra entre sus habitantes, lo que supuso el nacimiento de los primeros catastros como herramienta para identificar el alcance material del derecho de propiedad y facilitar la aportación equitativa y periódica de recursos con los que satisfacer necesidades generales, situándose, así, el Catastro, desde sus primeros pasos en el centro del sistema de derechos y deberes que caracterizan la relación entre el ciudadano y el Estado.

La primera página del Catastro español se escribe en latín, cuando, como “capitastrum” o registro de unidades “per cápita”, se instaura en la España romana al servicio de los fines fiscales y de reconocimiento público de la propiedad que secularmente le han caracterizado. Tras la sequía de proyectos catastrales durante los siglos del medioevo y algunas experiencias aisladas durante el reinado de Felipe II, la entronización de la dinastía borbónica en España



Figura 1: Página de un *Libro recanación* del Catastro de Patiño-Sartine. Tras las primeras averiguaciones catastrales, llevadas a cabo entre 1716 y 1718, en las que la descripción de las parcelas era solo textual, a partir de la década de 1720, comenzaron a realizarse mediciones de las parcelas y de los términos, generalmente a petición de los propios pueblos, y a elaborarse este tipo de libros con el nombre del propietario, la descripción, límites y el croquis de todas las parcelas del término. (AHPL).

supone la elaboración de los primeros catastros en nuestro país, como inventarios generales de la propiedad inmueble en los que se describen las características físicas, jurídicas y económicas de todos los predios. Las experiencias desarrolladas sucesivamente por José Patiño y Antonio de Sartine durante el primer tercio del siglo XVIII en Cataluña y sobre todo el trabajo dirigido en la Corona de Castilla por Zenón de Somodevilla y Bengoechea, Marqués de la Ensenada, durante el septenio 1750-1756 son el primer peldaño de la Historia Contemporánea del Catastro español que, en esta materia, se adelanta unos decenios al general cambio de Edad histórica que fecha la revolución francesa de 1798 (figura 1).

La obra *ensenadista*, extendida a más de 15.000 localidades y documentada en algo más de 80.000 gruesos volúmenes, es, además de un monumental fresco de la España dieciochesca, un referente indispensable de la Hacienda Pública contemporánea, en el que hunden sus raíces los principios de *generalidad, equidad, eficiencia, consenso social y colaboración interadministrativa* sobre los que hoy se edifica la fiscalidad y que, en aquellos años, fueron la causa de su fracaso, en una España incapaz de asumirlos (figuras 2 y 3).

Patiño y Sartine primero, Ensenada después, consiguieron inventariar la riqueza individual de todos y cada uno de los ciudadanos, cuyo fin era el establecimiento de una *única contribución*, un único impuesto proporcional a ella gestionado por la Hacienda General, sustituyendo así a la multitud de figuras impositivas existentes hasta entonces, que gestionaban con mayor o menor acierto una ineficaz red de recaudadores.

La aspiración por implantar un proyecto de corte *ensenadista* será nexa común de todas las iniciativas catastrales desarrolladas en España durante los siglos XVIII y XIX, entre las que destacan las de Martín de Garay en 1817, López Ballesteros en 1824 y, especialmente, la de Mon-Santillán en 1845, que supuso el establecimiento de la “Contribución sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería”, de la que nació el régimen de *amillaramientos*, mediante disposición de 7 de mayo de 1850, esencialmente en vigor hasta la aprobación de la Ley del Catastro Topográfico y Parcelario de 1906 (1).

(1) A partir de 1859, la Junta General de Estadística pone en marcha el levantamiento de un catastro topográfico parcelario para todo el país paralelamente al levantamiento del mapa de España escala 1:50.000. El intento fracasó y solo llegó a levantarse el catastro de la provincia de Madrid y no completa, eso sí con una cartografía excelente. Para evitar repeticiones, no incluimos bibliografía en este trabajo y remitimos al lector interesado a la que, sobre el catastro de los siglos XVIII al XX, está reseñada en el artículo de Luis Urteaga incluido en este número de la revista *CT Catastro*.

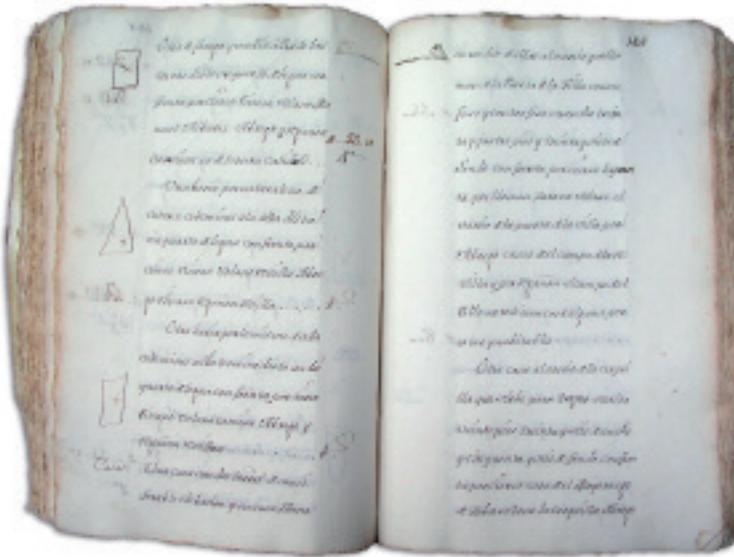


Figura 2: Doble página de Libro de lo real del Catastro de Ensenada de Medina de Pomar, 1752. Corresponde al asiento de los bienes rentas y cargas del Duque de Frías, señor de la villa. Obsérvese la descripción y valoración de tres tierras y su dibujo a mano alzada, como aparece “a la vista”, y la descripción de dos casas. La primera es el castillo-fortaleza, hoy propiedad del Ayuntamiento, convertido en centro cultural. (ADBU).



Figura 3: Doble página de las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada de Medina de Pomar, 1752, en el que, junto a la respuesta 3ª aparece un sencillo, pero muy sugerente, mapa del término de la villa. (ADBU).

Los *amillaramientos* consistían en relaciones numeradas y por orden alfabético de primeros apellidos de todos los propietarios de un municipio, en las que se recogían sus bienes y rentas, recibiendo su nombre de la expresión en millares de los valores. Para la exacción del impuesto territorial, los *amillaramientos* se completaban con *cartillas evaluatorias*, en las que determinaban los productos íntegros y líquidos unitarios, descontando los gastos correspondientes, para cada inmueble, cultivo o semoviente. La riqueza imponible resultaba de la multiplicación de la extensión superficial del bien o del número de unidades de ganadería por el producto o tipo evaluatorio correspondiente a su uso o aprovechamiento.

El sistema de *amillaramientos*, como todos los precedentes, optó, quizá no tuvo otra alternativa, por un sistema de cupo, o cantidad que periódicamente debía recaudarse en cada territorio, frente a un sistema de cuota o resultado de aplicar un porcentaje a la riqueza individual de los contribuyentes de ese territorio, desnaturalizando la sostenibilidad en el tiempo del principio de igualdad, en beneficio de una gestión censal considerablemente más sencilla y de mayores garantías en la percepción de ingresos.

El cupo provincial era fijado por el Ministerio de Hacienda y repartido para cada municipio por la respectiva Diputación, estableciendo el Ayuntamiento un tipo impositivo único para la contribución como resultado del cociente entre la riqueza del municipio y el cupo asignado, que, aplicado al líquido imponible de cada propietario y según el amillaramiento, permitía alcanzar la cantidad asignada por la Diputación Provincial.

El debate sobre el catastro en España (1895-1906)

La trayectoria del Catastro español a lo largo de los siglos XVIII y XIX es una mani-

festación más de las contradicciones de un país en el que los sucesivos impulsos por crear un Estado moderno, fundado en los principios de equidad de obligaciones y derechos, colisionan con la resistencia de los estamentos dominantes de la sociedad que, en buena medida, concentran la propiedad de la tierra y mantienen un sistema económico anquilosado, soportado sobre el sector primario.

Ese insostenible atraso de finales del siglo XIX, luego acentuado con la crisis de 1898, exigió del Estado su decidida intervención como único agente capaz de acometer, con la profundidad y la generalidad necesarias, las inaplazables reformas estructurales que demandaba el país, entre las que ocupaba un lugar central la reforma del sistema tributario para hacerlo más eficaz y dotar con regularidad y equidad a las arcas públicas de los recursos económicos precisos.

El sistema fiscal en España era de naturaleza real y, en consecuencia, precisaba de un inventario de bienes inmuebles completo, actualizado y fiable, en el que no tuviera cabida la ocultación que favorecía el sistema de amillaramientos, carente de planimetrías, y gestionado por Juntas Periciales de carácter municipal, cuya actuación estaba influida por los hacendados locales.

La década que cabalga entre los siglos XIX y XX fue escenario de un auténtico debate nacional en torno a la “cuestión catastral” para dilucidar cuál de los modelos existentes permitía responder a las demandas planteadas, siendo las dos propuestas mayoritarias las que apostaban por catastros estadísticos, fundamentalmente por masas de cultivo, o por catastros parcelarios, en los se describía la propiedad inmueble y su relación jurídica con los contribuyentes, bien con descripción gráfica o sin ella, bien con descripción exacta o con avance de características, bien con deslinde y amojonamiento previo o sin él.

Unos años antes del inicio de ese gran debate ya se habían aprobado algunas propuestas que apuntaban tímidas mejoras,

como la recogida en la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, en la que, en consonancia con el creciente proceso de urbanización, se separa desde el ejercicio siguiente la recaudación de rústica y pecuaria de la urbana, proyectándose para esta última la confección por municipios de un Registro Fiscal de Edificios y Solares, iniciándose desde entonces un camino divergente en la descripción de los inmuebles según su naturaleza rústica o urbana, que para estos últimos supuso, en general, su reducción a información literal frente a la riqueza de la planimetría parcelaria que ha caracterizado a los catastros rústicos.

En todo caso, la estructura económica de España y la creciente ocultación que se apreciaba en el sector agrario determinaron que el acento de las reformas se pusiera en la disponibilidad de un mejor catastro rústico, cuya primera piedra fue la Ley de 17 de julio de 1895, impulsada por el ministro Navarro Reverter, y su Reglamento, aprobado mediante Real Decreto de 21 de agosto de 1896. El nuevo marco jurídico zanja las discusiones sobre el modelo de catastro en favor de un ágil sistema por masas de cultivo, realizado por el personal agronómico al servicio de las Inspecciones de Hacienda territoriales, que consistirá en el establecimiento de nuevas cartillas evaluatorias para cada clase de cultivo y en la representación gráfica sobre nuevas planimetrías topográficas de los aprovechamientos agrícolas existentes en cada término municipal.

Realizado un primer ensayo en la provincia de Granada, que se extendió a lo largo de ocho meses y con tan solo un coste unitario de 0,31 pesetas por hectárea, los resultados confirmaron la previsible ocultación de superficies y de riqueza que alcanzaron valores del 60 por 100 y del 38 por 100 respectivamente, facilitando la promulgación de la Ley el 24 de agosto de 1896, destinada a catastrar por masas de cultivo en un plazo de tres años todo el territorio nacional, a excepción de las regiones de régimen foral, financiando la operación con un recargo del

2 por 100 sobre la contribución territorial. (figuras 4 y 5).

El procedimiento que ponen en marcha las leyes de 1895 y 1986 preveían el levantamiento por el Instituto Geográfico de planimetrías a escala 1:25.000 de los términos municipales, en los que se señalaban los núcleos urbanos, así como las vías terrestres y fluviales que facilitarían la sectorización del territorio, sobre los que los servicios agronómicos del Ministerio de Hacienda representaba las masas de cultivo categorizadas en tres grados de intensidad productiva.

La determinación de la riqueza municipal se determinaba mediante el producto de los rendimientos de cada masa de cultivo por los tipos que recogían las cartillas evaluatorias, que igualmente elaboraban los mencionados servicios agronómicos, debiendo ser imputada individualmente la riqueza mediante procedimientos no completamente reglados, en los que siempre habría de intervenir la correspondiente Junta Pericial del municipio. (figuras 6 y 7).

A la experiencia de Granada siguieron, tras la aprobación de la Ley de 1896, los trabajos en las provincias de Albacete, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, Jaén, Málaga, Madrid, Sevilla y Toledo, donde, a la rápida determinación de bases impositivas municipales que facilitaba el sistema de masas de cultivo, no le siguió su imputación individualizada entre los contribuyentes, desplazando a esa etapa las insuficiencias de la Ley, en la que, por otro lado, se sustituye el término *amillaramiento por registro fiscal* y se avanza el concepto de *bosquejo planimétrico* como preludeo del sistema que recogerá años después la Ley de 1906.

La necesidad de conocer con exactitud la base imponible de cada contribuyente, como fundamento para implantar un sistema tributario eficaz y socialmente aceptable, impulsó al ministro Fernández Villaverde a dar un paso más con la aprobación de la Ley de 27 de marzo de 1900, que,

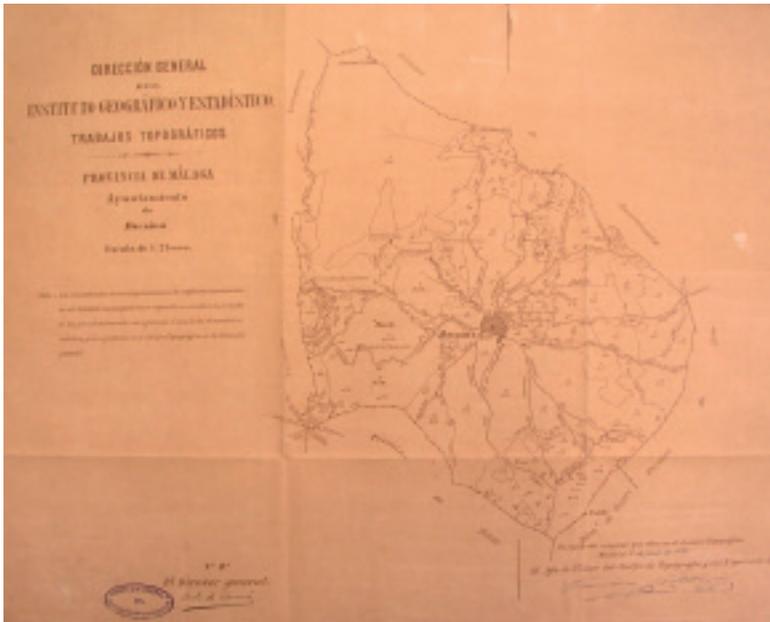
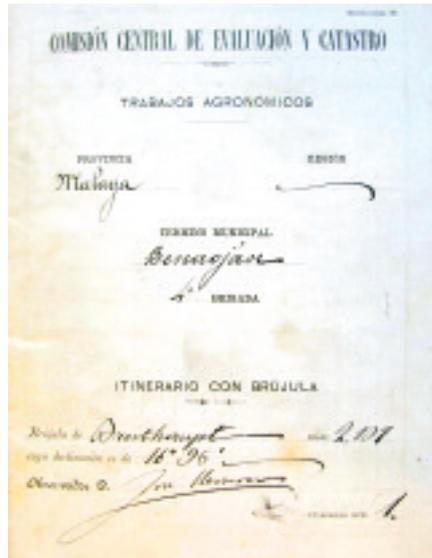


Fig. 4 y 5: Planimetría, escala 1:25.000, del municipio de Alosaina (Málaga), levantada por el Instituto Geográfico y Estadístico. La presente imagen es copia, hecha en 2 de junio de 1897, del original que queda en Madrid. Con esa es con la que trabajarán los servicios agronómicos del Ministerio de Hacienda representando las masas de cultivo del municipio, 1898. Obsérvese la nota que indica que la masa 140 está perpetuamente exenta de imposición, según se había justificado con la documentación pertinente en abril del año anterior. (AHPMA).



LÍNEA	PUNTO	COORDENADAS	ÁNGULO	DISTANCIA	TIPO	CANTIDAD	VALOR	TIPO	CANTIDAD	VALOR
1	1	47° 30'	47° 30'	100	1	100	100	1	100	100
2	2	47° 30'	47° 30'	100	2	100	100	2	100	100
3	3	47° 30'	47° 30'	100	3	100	100	3	100	100
4	4	47° 30'	47° 30'	100	4	100	100	4	100	100
5	5	47° 30'	47° 30'	100	5	100	100	5	100	100
6	6	47° 30'	47° 30'	100	6	100	100	6	100	100
7	7	47° 30'	47° 30'	100	7	100	100	7	100	100
8	8	47° 30'	47° 30'	100	8	100	100	8	100	100
9	9	47° 30'	47° 30'	100	9	100	100	9	100	100
10	10	47° 30'	47° 30'	100	10	100	100	10	100	100
11	11	47° 30'	47° 30'	100	11	100	100	11	100	100
12	12	47° 30'	47° 30'	100	12	100	100	12	100	100
13	13	47° 30'	47° 30'	100	13	100	100	13	100	100
14	14	47° 30'	47° 30'	100	14	100	100	14	100	100
15	15	47° 30'	47° 30'	100	15	100	100	15	100	100
16	16	47° 30'	47° 30'	100	16	100	100	16	100	100
17	17	47° 30'	47° 30'	100	17	100	100	17	100	100
18	18	47° 30'	47° 30'	100	18	100	100	18	100	100
19	19	47° 30'	47° 30'	100	19	100	100	19	100	100
20	20	47° 30'	47° 30'	100	20	100	100	20	100	100
21	21	47° 30'	47° 30'	100	21	100	100	21	100	100
22	22	47° 30'	47° 30'	100	22	100	100	22	100	100
23	23	47° 30'	47° 30'	100	23	100	100	23	100	100
24	24	47° 30'	47° 30'	100	24	100	100	24	100	100
25	25	47° 30'	47° 30'	100	25	100	100	25	100	100
26	26	47° 30'	47° 30'	100	26	100	100	26	100	100
27	27	47° 30'	47° 30'	100	27	100	100	27	100	100
28	28	47° 30'	47° 30'	100	28	100	100	28	100	100
29	29	47° 30'	47° 30'	100	29	100	100	29	100	100
30	30	47° 30'	47° 30'	100	30	100	100	30	100	100

Fig. 6 y 7: Trabajos para la determinación de las masas de cultivo. Portada y doble página del *cuaderno de brújula* de Benaola (Málaga). (AHPMA).

junto con su Reglamento de 19 de febrero de 1901, crea el *Catastro por Masas de Cultivo y Clases de Terreno*, que prevé la creación de registros fiscales en los que detallar los bienes de cada propietario, inscritos según sus declaraciones juradas.

Llegados a este punto de la Historia de nuestro Catastro, debe significarse como merece el ensayo de *registro fiscal* llevado a cabo en el municipio albaceteño de Balazote, donde la iniciativa de Enrique Alcaraz Martínez, ingeniero agrónomo y responsa-

ble del servicio agronómico provincial, sentó las bases del Catastro actual al elaborar el citado registro mediante la descripción elaborada *in situ* por el personal técnico del Ministerio de Hacienda de todas las parcelas del municipio, aceptada por cada propietario y por la Junta Pericial. Consolidada la asignación de la riqueza individual en los trabajos catastrales, sin diferir la tarea a una etapa posterior, la segunda gran aportación de Enrique Alcaraz Martínez fue la de acompañar la descripción de cada predio con un *croquis parcelario numerado* en el que se añadían los nombres de los titulares colindantes, como instrumento de identificación inequívoca de la propiedad inmueble que hoy es la raíz fundamental de nuestro Catastro. Por aquellos trabajos el insigne ingeniero fue galardonado con la Cruz de Carlos III y más tarde con la medalla al Mérito Agrícola.

Las deficiencias del Catastro por masas de cultivo y las prometedoras experiencias que se llevaban a cabo para alcanzar la elaboración de un Catastro nacional al servicio de las políticas tributarias que reclamaba el país indujeron a la creación, mediante Real Decreto de 9 de octubre de 1902, de una *Junta de Catastro*, presidida por José Echegaray, con el fin de estudiar el procedimiento más eficaz para la determinación de la riqueza individual. El resultado de aquellos trabajos fue el espaldarazo definitivo para el nacimiento del Catastro contemporáneo, al apostar por un sistema basado en la definición gráfica de la parcela que, en primera instancia, queda satisfecha con el levantamiento provisional de un *croquis*.

Avance Catastral y Catastro Topográfico Parcelario (1906-1925)

La plena actualidad de la Ley del Catastro Parcelario de 1906 y su naturaleza fun-

dacional quedan patentes en la literalidad de su artículo primero: “*El catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial, y, en cuanto sea posible, para la movilización del valor de la propiedad*”.

Se configura así el Catastro español como una fuente universal de información territorial, disponible preferentemente para la gestión de las políticas tributarias y para el desarrollo económico del país, lo que, considerando la tradicional adscripción de la Institución al Ministerio de Hacienda, hoy de Economía y Hacienda, no hace sino confirmar un encaje, ya centenario, en el ámbito fiscal y financiero de la organización administrativa del Estado.

La Ley de 1906, heredera de los trabajos de la Junta creada en 1902, programa los trabajos de formación del Catastro en dos etapas: *Avance catastral* y *rectificación del Avance* hasta la obtención de un *Catastro Parcelario* mediante la representación exacta de cada una de las parcelas como resultado de un preciso levantamiento topográfico.

El *Avance* se dividirá en dos partes: la planimétrica y la agronómica. La primera será responsabilidad del Instituto Geográfico y Estadístico y la segunda de los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda. La etapa de planimetría tendrá por objeto la confección de un plano para cada término municipal, que será dividido en sectores o *polígonos* por las líneas divisorias más significativas del territorio, entre las que destacan los límites de término municipal, los perímetros de los núcleos de población, las vías de comunicación y los cauces fluviales permanentes o estacionales. La etapa agronómica se corresponde con la descripción literal de las parcelas catastrales, reconociéndolas pericialmente

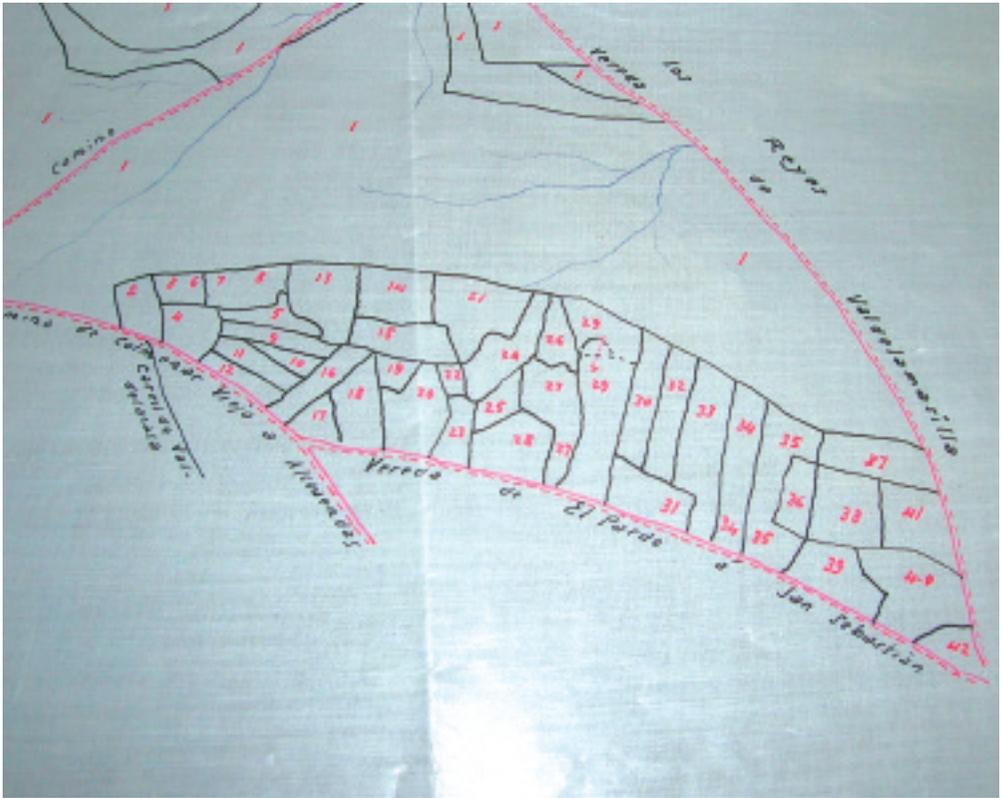


Figura 8: Croquis parcelario del Avance Catastral de Alcobendas (Madrid), 1908 (Gerencia del Catastro de Madrid).

sobre el terreno y transcribiendo documentalmente sus condiciones topográficas y agrícolas, así como la evaluación de los líquidos imponibles correspondientes a cada clase de terreno (figura 8).

Mediante Real Decreto de 23 de octubre de 1913, se aprueba el Reglamento para el Avance Catastral en el que se detalla el procedimiento a seguir en la ejecución de los trabajos a partir de los planos por términos municipales facilitados a la Dirección General de Propiedades por el Instituto Geográfico y Estadístico, en los que se incluye la referida sectorización en polígonos topográficos.

Como ya recogía la Ley que desarrolla el nuevo reglamento, los trabajos incluidos en el *Avance Catastral* serán esencialmente

de dos tipos: en primer lugar, los necesarios para la obtención de los datos gráficos (planimetrías parcelarias aproximadas) y literales (propietarios, superficie, cultivo, valor) que describen la propiedad inmobiliaria y, en segundo término, los correspondientes a la evaluación de la riqueza en cada parcela.

En el procedimiento a seguir para la obtención de datos intervenían los servicios de Catastro y los vecinos, así como una Junta Pericial del municipio, participada por el Ayuntamiento y representantes de los propietarios. El *Avance Catastral* se iniciaba con los trabajos de campo desarrollados por los peritos agrícolas, quienes, asistidos por la Junta Pericial, iban dibujando sobre los planos simplemente poligonados por el Instituto Geográfico y Estadístico los



Figura 9: Polígono parcelario del Avance Catastral de Cuevas de San Marcos (Málaga) con sucesivas correcciones y actualizaciones de 1923 y 1928. (AHPM).

croquis de las parcelas, a la vez que las relacionaban con expresión de su propietario, aproximación de superficie y clase e intensidad de cultivo. Posteriormente, se enviaba a cada propietario una hoja declaratoria por parcela en la que se debían facilitar los datos sobre superficie, cultivo, valor en venta y valor en renta de la misma, procediendo a sumar las extensiones declaradas en cada uno de los polígonos, para su confrontación con la superficie precisa del mismo que facilitaba el Instituto Geográfico y Estadístico. En el supuesto de que se produjera una diferencia inferior al 5 por 100, ésta se distribuía proporcionalmente a la superficie declarada, mientras que, si la

desviación superaba ese límite, las operaciones realizadas hasta ese momento se deberían revisar para la rectificación de los datos erróneos. Finalmente, los servicios agronómicos del Ministerio de Hacienda elaboraban una relación de características de las parcelas que se trasladaban a los propietarios del municipio para su conocimiento y, en su caso, reclamar los errores que a su juicio pudieran haberse cometido (figura 9).

Resuelta la descripción gráfica y literal de los inmuebles, la evaluación de la riqueza se llevará a cabo mediante la fijación de tipos evaluatorios a partir de las calificaciones extremas para cada cultivo y de las gradua-

16

Cédula de Propiedad Hoja única.

D. *Juan Prave Muñoz* vecindario *Valle de Abdalajís* provincia de *Málaga*
 Tiene inscripto como de su propiedad en el Avance Catastral de *Valle de Abdalajís*
 provincia de *Málaga* las parcelas que á continuación se refieren:

NÚMERO DE LAS PARCELAS del Avance Catastral	Nº de Parcela	CULTIVOS	CLASE	SUPERFICIE		TIPO	RIQUEZA		
				Metros Cuadrados	Cen.		Penales	Dts.	
3	3	<i>arroz y cereal</i>	3 ^a	152	13	35/0	40/00		
11	11	"	3 ^a	93	99	32/30	32/00		
56	56	"	3 ^a	302	45	20/00	56/00	507.45	
87	87	" <i>arroz y cereal</i>	1 ^a	25	56	00/30	100/00	30.56	
		" <i>arroz y cereal</i>	3 ^a	156	15	00/30	30/00	553.97	
		" <i>arroz y cereal</i>	3 ^a	41	10	00/00	00/00		
130	130	" <i>arroz y cereal</i>	3 ^a	113	15	00/00	00/00		
		"	3 ^a	18	12	00/00	00/00		
Suma y signo.....						186	19	135	13

Figura 10: Cédula de propiedad del Avance Catastral, de un vecino del municipio de Valle de Abdalajís (Málaga). (AHPMA).

ciones que correspondan a rendimientos intermedios, redactándose una relación de tipos provincial que deberá coordinarse con los valores fijados en las provincias limítrofes por una Junta Interprovincial. Para cada tipo evaluatorio se calculaba otro adicional, que representaba los rendimientos de la actividad ganadera, considerando la superficie que absorbe el trabajo de cada animal de labor o la producción de pastos. Por último, se establecía una tabla de tipos para cada municipio, relacionada con la aprobada para la provincia, que también será sometida a las posibles reclamaciones de los propietarios.

Los trabajos concluyen con la aplicación de los tipos evaluatorios a los cultivos y extensiones correspondientes a cada parcela, de los que resulta la riqueza imponible de cada propietario, ante cuya determinación cabe igualmente la interposición de recurso durante un año, transcurrido el cual solo se modificarán los datos contenidos en el

Catastro en correspondencia con las sucesivas alteraciones probadas de la naturaleza jurídica, física o económica de la finca.

Finalizados los trabajos del *Avance Catastral*, el municipio entra en una fase de *Conservación*, debiendo los propietarios comunicar las alteraciones que experimenten los datos contenidos en el Catastro para facilitar, en concurrencia con las tareas de inspección, el objetivo de mantener actualizada la información y, consecuentemente, dotar al sistema de la máxima fiabilidad.

Documentalmente, y además de las planimetrías parcelarias, el *Avance Catastral* se materializa en una hoja por cada parcela, en la que se incluyen sus características físicas, jurídicas y económicas, así como por una cédula de propiedad en la que figuran las fincas que posee cada propietario (figura 10).

Tras la entrada del municipio en periodo de conservación, el Instituto Geográfico irá produciendo planimetrías a escala 1:25.000

a fin de confeccionar con ellas planos topográficos parcelarios precisos que ultimarán el proceso establecido en la Ley de 1906.

La Ley del Catastro Parcelario fue un texto que impulsó definitivamente la elaboración de un auténtico Catastro en España al servicio de los principios de justicia tributaria y de protección del derecho de propiedad, mediante su fundamento en la planimetría parcelaria y en la intervención de los servicios técnicos de las diferentes Administraciones Públicas, especialmente del Ministerio de Hacienda, quienes pudieron evaluar y distribuir de manera más equitativa la riqueza territorial que lo que hasta entonces habían demostrado las Juntas Periciales.

Las críticas al sistema diseñado por esta Ley se fundamentaban en su imperfección técnica, al obtenerse inicialmente la información mediante croquis de la estructura parcelaria, si bien no siempre fueron motivaciones de orden técnico las que animaron los reproches al *Avance Catastral*, sino muy frecuentemente argumentos provenientes de aquellos sectores de la sociedad empeñados secularmente en la ocultación de la riqueza inmobiliaria y en la perpetuación del fraude para su reparto.

Otras críticas de menor entidad se centraron en el prorrateo que se efectuaba cuando la superficie del polígono facilitada por el Instituto Geográfico divergía hasta un 5 por cien de la suma de las declaraciones parciales de los propietarios, al imputar un incremento a los que habían declarado correctamente. No obstante, las reclamaciones de superficie no llegaron al 1 por 10.000 y en consecuencia no cabe atribuir a esta crítica un peso importante en la invalidez del sistema diseñado.

Igualmente fueron discutidos algunos aspectos menores, como el recargo sobre la ganadería de labor, que en realidad formaba parte de los medios instrumentales de producción, así como la imposibilidad de recurrir en la fase de *conservación* las características derivadas de la aprobación de un nuevo Catastro.

Concluidos los trabajos mediante *Avance Catastral* en más de 20 millones de hectáreas y según el Real Decreto de 10 de septiembre de 1923, se autorizaba a la Subsecretaría de Hacienda para que analizara la viabilidad de emplear las fotografías aéreas en los trabajos catastrales, solución que se proponía desde algunos sectores como mecanismo de aceleración para extender la tarea de construir el Catastro a la totalidad del territorio nacional.

No obstante, las presiones ejercidas por los propietarios a través de las Cámaras Agrarias y la opinión de algunas comisiones de expertos que abogaban por un mayor rigor en los trabajos, así como el nuevo marco político de mediados los años treinta condenaban irremediablemente la Ley de 1906 a su derogación, lo que se llevaría a efecto con la aprobación de la Ley de 3 de abril de 1925.

Si bien el protagonismo del Catastro en estos años corresponde al ámbito rústico, es necesario recordar que de manera progresiva se viene implantando en este periodo un sistema de tributación sobre la propiedad inmobiliaria urbana que, en general, se limita a la confección de registros fiscales y a la contribución por la riqueza en ellos consignada sin que por entonces llegara a sistematizarse la disponibilidad generalizada de cartografías parcelarias.

El sistema que diseñaba la Ley de 1906 en el ámbito urbano, al igual que para el catastro rústico, se estructuraba en dos fases: *Avance Catastral*, concretado en un *Registro Fiscal de Edificios y Solares* del que era responsable el Ministerio de Hacienda y *Catastro Topográfico Parcelario* tras completar la definición gráfica del inmueble con planimetrías precisas levantadas por el Instituto Geográfico. Las tareas del *Avance Catastral* se estructuraban en los trabajos de implantación del registro fiscal correspondiente y de comprobación de las declaraciones tras lo cual, y disponible la cartografía parcelaria, se formaba un Catastro que debía mantener el Servicio de Conservación Catastral Urbana.

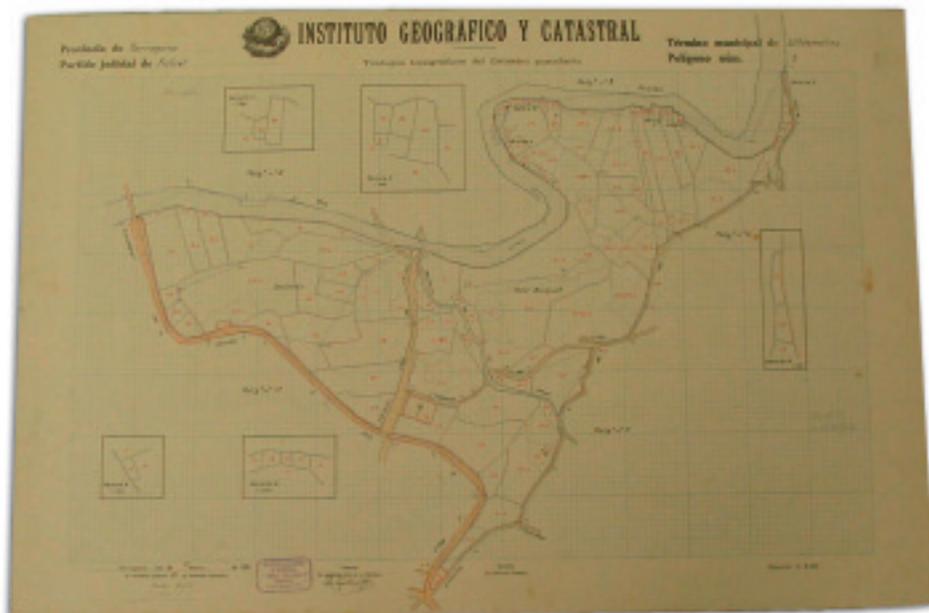


Figura 11: Plano topográfico parcelario de Ulledemolins (Tarragona) de 1931 (Gerencia del Catastro de Tarragona).

El *Registro Fiscal* de cada municipio se integraba en uno mayor de ámbito provincial y debía estar constituido básicamente por dos documentos: los planos de los edificios y las hojas declaratorias, cumplimentadas, finca a finca, por cada propietario y en las que constaban sus características físicas y jurídicas, así como los valores en venta y renta que establecía el perito para poder deducir el producto íntegro y el líquido imponible. El *Padrón de contribuyentes* y la *lista cobratoria* completaban la documentación fiscal relacionada con el catastro urbano.

En todo caso, se produjeron numerosas disposiciones que intentaron concretar el modelo de Catastro Urbano hasta la aprobación del Real Decreto de 29 de agosto de 1920, que se mantuvo prácticamente en vigor hasta la aprobación de la reforma fiscal de 1964 y en el que se perfeccionaba el sistema de elaboración de los *Registros Fiscales*, así como la obligatoriedad de confeccionar estadísticas por municipios, exten-

diendo el gravamen a la totalidad de los inmuebles urbanos, y no solo a solares y edificaciones residenciales como hasta entonces, ordenando la elaboración de cartografías por manzanas y por fincas a escala 1:250 e impulsando cuerpos de arquitectos, aparejadores y delineantes al servicio de la Hacienda Pública.

Contradicciones en el modelo de Catastro (1925 -1941)

La Ley de 3 de abril de 1925 y su Reglamento de 30 de mayo de 1928 apuestan por un catastro parcelario topográfico dotado de valor jurídico, para lo cual se suprime el Avance Catastral y se introduce el levantamiento de actas de deslinde entre los propietarios, facilitando la incorporación de la información contenida en los Registros de la Propiedad al Catastro Inmobiliario (figura 11).

Transformado así radicalmente el planeamiento para la descripción física de los inmuebles, también se operan importantes modificaciones en la otra gran cuestión sobre la que se debate el modelo de Catastro, como es la evaluación de la riqueza, para la que se otorga de nuevo una mayor participación a los Ayuntamientos.

El deslinde y amojonamiento de fincas que establece el nuevo marco legislativo se llevará a cabo por los propietarios con la asistencia de la Junta Pericial del municipio, quien autorizará el acta en la que se recoja la actuación, posteriormente archivada en el Ayuntamiento, causando efectos jurídicos en el plazo de tres meses si no existe reclamación al respecto. Cuando existan desavenencias entre los propietarios, se dispone que sea la Junta Pericial quien, tras intentar el acuerdo entre las partes, adopte la traza del lindero en litigio señalando en la planimetría las líneas pretendidas por los litigantes, aquella que aparentemente resulte ser la correcta y fundamentalmente la que divida en dos partes iguales la superficie en litigio como lindero que se adoptará provisionalmente hasta que cese la divergencia o recaiga resolución.

Desde un punto de vista organizativo, el Instituto Geográfico y Estadístico se transforma en el Instituto Geográfico Catastral y de Estadística y será el encargado de producir cartografía parcelaria precisa mediante planimetrías topográficas de cada parcela, al tiempo que, mediante la nueva Ley, se crean la Junta Superior del Catastro y las Juntas Provinciales, como nuevos órganos de carácter colegiado para el informe y asesoramiento de cuestiones catastrales y para la resolución de reclamaciones.

La Ley de 3 de abril de 1925 fue un intento fallido por alcanzar un modelo de mayor perfección técnica y de valor jurídico preparado para su conexión con el Registro de la Propiedad, que no pocos criticaron como una tentativa de ciertos sectores influyentes de la sociedad que, en un nuevo entorno político, intentaron dilatar

la elaboración de un catastro inmobiliario en el que no tuviese cabida la ocultación de la riqueza inmobiliaria.

El desarrollo de la nueva Ley incrementó notablemente los costes y los plazos de producción de cartografía parcelaria, que, con la realización de las operaciones de deslinde y amojonamiento de cada finca, necesarias para la consecución de un modelo de Catastro jurídico, colapsaron los trabajos, considerando que el total de las parcelas alcanzaba los treinta millones de unidades. No puede olvidarse, además, que la plena coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad hubiera exigido probablemente la inmatriculación de todas las fincas no inscritas, una vez resueltos los indudables y numerosos litigios derivados de los deslindes individualizados. La dudosa fiabilidad de los títulos de propiedad en cuanto a la correspondencia de superficies y linderos consignados en ella con la realidad inmobiliaria y su consecuente discrepancia con los procedimientos de deslinde hubieran hecho fracasar seguramente la operación.

En consecuencia con las dificultades anteriores y de nuevo en el marco de un nuevo entorno político, la aprobación de la Ley de 6 de agosto de 1932 deroga la Ley de 1925 y repone en su vigencia la aprobada el 23 de marzo de 1906, introduciendo algunas modificaciones derivadas de los nuevos avances técnicos y de la realidad política del país.

Se autoriza así al Ministerio de Hacienda para sustituir los croquis a mano alzada por fotografías aéreas del terreno, suprimiendo las hojas declaratorias de los propietarios, al mismo tiempo que se deja a su criterio la facultad de ejecutar cartografía parcelaria en campo de aquellas zonas cuyo interés agronómico justifique la inversión. Por otro lado, se altera la composición de las Juntas Periciales, a las que se incorporan, además de los propietarios del municipio, un representante de los propietarios forasteros, un representante de los arrendatarios y dos obreros agrícolas.

Mediante Decreto de 16 de febrero de 1933 se aprueba la metodología para la producción de fotografías aéreas como instrumento generalizado en el que documentar la estructura parcelaria del territorio, tras analizar la experiencia que se estaba llevando a cabo por la Diputación de Navarra. Una Comisión interministerial coordinará los trabajos de los tres centros directivos implicados: la Dirección General de Aeronáutica que realizará los vuelos, la Dirección General del Instituto Geográfico que en gabinete transformará la fotografía aérea en el documento gráfico del Avance Catastral y la Dirección General de Propiedades que establecerá el alcance de los trabajos y marcará las pautas de su realización.

La aplicación de la fotografía aérea y la imposibilidad manifiesta de realizar un Catastro jurídico, llevó a un consenso generalizado sobre el nuevo modelo propuesto, dado que la perfección técnica de la fotografía y su riqueza informativa frente a los croquis y la realidad de las dificultades para deslindar todas las fincas del país, suprimió las reticencias de quienes acusaban al modelo de 1906 de falta de rigor. Las evaluaciones de costes y tiempos determinaron la posibilidad de ejecutar 2 millones de hectáreas al año, con lo que en un periodo de 10 años se completaría el trabajo de dotar al país de un Catastro Inmobiliario.

No obstante, la conveniencia de agilizar aún más los trabajos que permitieran disponer con la mayor rapidez de bases imponibles sobre las que fundamentar la exacción de la contribución territorial conduce a la aprobación del Decreto de 31 de agosto de 1934 que retoma el catastro por masas de cultivo frente al catastro parcelario, incorporando ahora la utilización de la fotografía aérea como instrumento capaz de adelantar la obtención de resultados. En cualquier caso, el nuevo marco legal volvía a imposibilitar el reparto equitativo de la riqueza territorial que, una vez más, quedaba al arbitrio de sus poseedores y de las Juntas Periciales, dentro de un entorno político en

el que los esfuerzos se orientaron, siguiendo el espíritu de la reforma agraria, a la expropiación de fincas en lugar de a la mayor contribución de los hacendados.

Así pues, durante el periodo comprendido entre 1925 y el final de la Guerra Civil el modelo de catastro en España varía entre la apuesta por un catastro parcelario de naturaleza jurídica a un catastro por masas de cultivo, pasando por una restauración del modelo de *Avance Catastral* soportado en la fotografía aérea, que será la fórmula que nuevas disposiciones retomarán a partir de 1941 para extender la conclusión de los trabajos a todo el territorio nacional.

La indefinición de un modelo claro y estable en este periodo tan convulso de nuestra historia, también afectó al catastro urbano, de forma que al modelo de *Registros Fiscales* y *Avance Catastral* sucedió un modelo jurídico, posteriormente derogado por la legislación republicana, seguido de la generalización de la fotografía aérea como instrumento para la elaboración de cartografías.

El primer tercio del siglo XX se caracteriza por la disparidad en el incumplimiento de las disposiciones en materia de elaboración de *Registros Fiscales* y sobre todo de comprobación de declaraciones, agudizándose la situación a partir de 1917, cuando los Ayuntamientos asumen dichos trabajos, elaborando los *Registros* que serán aprobados por el Ministerio de Hacienda, sin que tales *Registros* les reporten beneficios tangibles, salvo en los Ayuntamientos que tuvieran Ensanche aprobado, en los que, según la Ley de 1932, se recibe durante 30 años el importe de la Contribución Territorial.

A principios de los años treinta, prácticamente toda la riqueza inmobiliaria urbana se encuentra incorporada a los *Registros Fiscales*, que serán conservados hasta la generalizada implantación de un auténtico catastro urbano a principios de la década de los setenta, dado que las declaraciones sobre las que se fueron construyendo tales *Registros* adolecieron de los trabajos de fiscalización que pudieran dotarlos de la fiabilidad necesaria.

Culminación del Catastro rústico (1941-1964)

Terminada la Guerra Civil, la Ley de 26 de septiembre de 1941 regresa al modelo de Catastro de 1906 y son numerosas las disposiciones que perfeccionan la regulación de las operaciones tendentes a completar los trabajos en todo el país, cuando aún quedaban cerca de 25 millones de hectáreas por catastrar donde se perpetuaban anacrónicamente los *amillaramientos*. De especial relevancia resulta la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1941 que, asumiendo la diversidad de modelos adoptados en el pasado, admite su coexistencia y plantea dos operaciones distintas: por un lado, la conservación de los *avances catastrales* y la elaboración de catastros parcelarios allí donde se hubiera desarrollado la primera etapa del modelo que diseña la Ley de 1906, y, por otro, la formación de nuevos

catastros mediante fotografía aérea. El nuevo marco legislativo modificaba una vez más la composición de las Juntas Periciales para acomodarse a las circunstancias políticas del momento, sustituyendo la representación directa de los trabajadores que incluían las reformas de los años treinta, por la incorporación de diferentes figuras entre las que destacan los representantes de la nueva organización política del país, así como un médico y un veterinario.

El impulso dado a partir del año 1941, mediante sucesivas y significativas asignaciones presupuestarias, para extender la formación del Catastro a todo el territorio nacional, encontró en aquellos años un ambiente favorable al que contribuyó decisivamente el desplazamiento de la actividad económica a sectores diferentes del primario así como la conclusión para entonces de los trabajos en gran parte de las zonas agrónomicamente más fértiles y de mayor concentración de la propiedad (figura 12 y 13).



Figuras 12 y 13: Plano topográfico parcelario de Villanueva de Tapia (Málaga) de 1944 (AHPMA) y Parcelario retintado de Lleida de 1954 (AHPL). La Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1941 plantea dos operaciones catastrales distintas: la conservación de los avances catastrales y la elaboración de un catastro parcelario donde se hubiera desarrollado la primera etapa del modelo, como es el caso de la provincia de Málaga, y la formación de nuevos catastros mediante fotografía aérea.

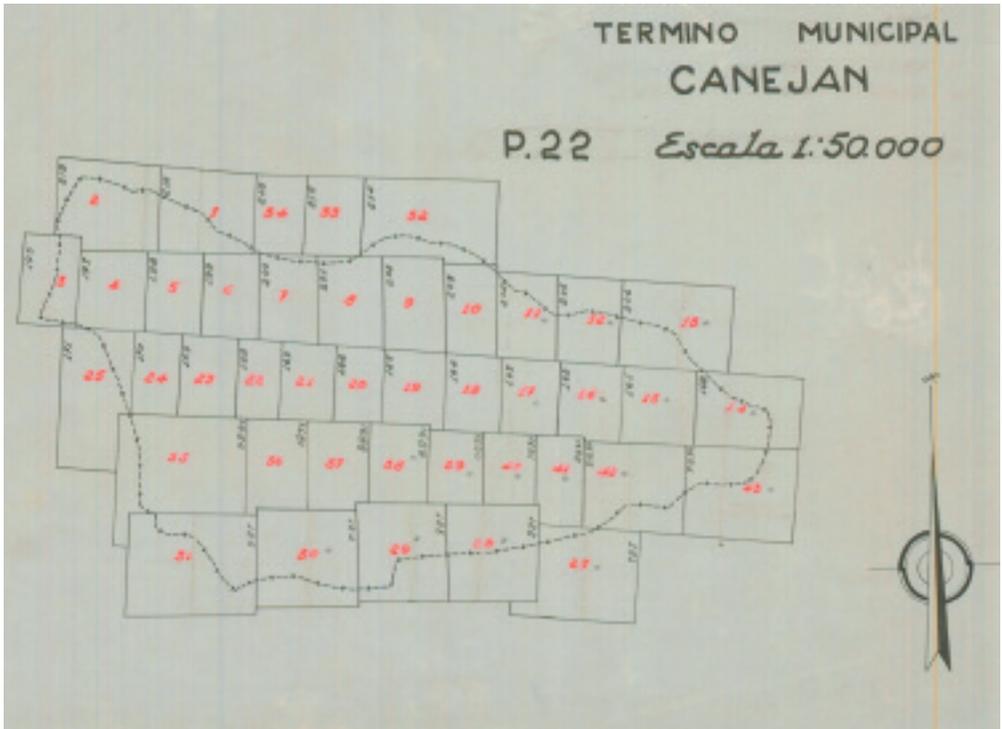


Figura 14: Cobertura de fotografías aéreas de un término municipal, en este caso de Caneján (Lleida), 1954. (AHPL).

Los trabajos para finalizar la formación del Catastro rústico en España se extendieron fundamentalmente entre los años 1944 y 1959, debiendo recordarse el notable impulso que supuso la aprobación de la Ley de 20 de diciembre de 1952, que activaba significativamente los trabajos y permitía colaborar en el empeño a las Diputaciones Provinciales, quienes colaboraron activamente en la elaboración de catastros fundamentados en cartografías parcelarias dibujadas sobre fotografías aéreas (figura 14).

Concluida la década de los cincuenta, estaba catastrada la práctica localidad del país, aun que con tres calidades diferentes, que coexistirán hasta los procesos de normalización desarrollados en los años setenta para los bienes urbanos y en los noventa para los rústicos:

- Avance catastral con croquis: 8,3 millones de hectáreas y 1.240 municipios
- Catastro topográfico parcelario: 17 millones de hectáreas y 3.000 municipios
- Catastro fotográfico: 23,5 millones de hectáreas y 9.600 municipios

En general, el Catastro rústico en la España del siglo xx se formó de sur a norte, acompañando la creciente accidentabilidad del terreno y la estructura minifundista de la propiedad de la tierra, comenzando por las provincias de Albacete y Cádiz y concluyendo por diferentes zonas del Pirineo y de Galicia.

En el ámbito del Catastro Urbano, el periodo que media entre la conclusión de la Guerra Civil y la reforma tributaria de 1964 es una época de reducida actividad, en la que los esfuerzos en materia de Catastro se



Figura 15: Registro fiscal de 1952 de Viella (Lleida). En la década de los años setenta se implanta el catastro urbano en la totalidad de municipios del régimen general, sustituyendo a los ya antiguos registros fiscales. (AHPL).

polarizan en la conclusión de los trabajos en el ámbito rústico y los Ayuntamientos, en quien recae la actividad bajo las directrices de la Dirección General de Propiedades del Ministerio de Hacienda, continúan lentamente manteniendo Registros Fiscales, mientras el Instituto Geográfico retorna en 1944 a realizar planimetrías urbanas.

Se trata, en resumen, de un catastro urbano desigual y desactualizado, incapaz de responder a las demandas de ajustar la fiscalidad al importante crecimiento de la riqueza inmobiliaria en las emergentes ciudades del país, desde los planteamientos de generalidad y justicia tributaria que demandaba ya una Hacienda moderna, en la que la Contribución Territorial Urbana tan solo experimentaba tímidas reformas, vinculadas esencialmente a la ampliación de los supuestos de exención (figura 15).

Implantación definitiva del Catastro urbano (1964-1979)

La aprobación de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, continúa el camino iniciado por la Ley 230/1963 General Tributaria, a fin de adecuar la fiscalidad en España a su desarrollo económico, resultando de su promulgación la aprobación de los Decretos 1.251/1966 de 12 de mayo y 2.330/1966, de 23 de julio por los que se disciplinan respectivamente la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, agrupando en sus articulados la constelación de disposiciones promulgadas hasta la fecha en materia de tributación inmobiliaria e impulsando nuevas medidas para la modernización de los correspondientes impuestos.

Estos decretos regulan exclusivamente los aspectos tributarios de las Contribuciones Territoriales sin establecer de manera expresa normas para la formación, mantenimiento o revisión del Catastro, al que acuden para la determinación de sujetos pasivos y bases imponibles que se obtienen como rendimiento expreso o presunto de los bienes inmuebles. Si bien las contribuciones se mantienen como impuestos estatales directos, ahora se constituyen en gravámenes “a cuenta” de la tributación sobre la renta, en un sistema fiscal que se orienta ya claramente a lo *personal* desde lo *real*.

La nueva Contribución Territorial Rústica y Pecuaria establece una cuota fija de aplicación general y una cuota proporcional que grava exclusivamente los rendimientos de las explotaciones agrarias cuya base imponible superase las 100.000 pesetas y que, según datos de 1965, llegaba a cerca de 23.000 explotaciones.

Se crean comisiones mixtas de contribuyentes y funcionarios para la determinación de módulos y coeficientes correctores de aplicación en la determinación de la cuota proporcional y que posteriormente determinarán quinquenalmente los módulos por cultivos e intensidades productivas necesarios para obtener las bases imponibles de cuota fija. El impuesto grava los rendimientos de la actividad agraria, así como los del ganado dependiente de las fincas y la ganadería independiente, no incluyéndose la actividad del ganado de labor al entenderse como factor de producción.

La nueva Contribución Territorial Urbana nace en el momento de máxima urbanización del país y su objetivo esencial es el establecimiento de un sistema de valoración objetiva de los inmuebles urbanos, desagregando los valores de la construcción y del suelo, que se obtiene residualmente de sustraer al producto inmobiliario el valor del resto de factores que intervienen en su formación. Para cada sector o polígono de valoración del municipio, una

Junta Mixta, formada por funcionarios y contribuyentes, establece un valor básico del suelo al que se le aplican diversos coeficientes para la determinación del correspondiente a cada parcela, según su localización, forma, edificabilidad o condiciones especiales para su aprovechamiento urbanístico. El coste de la edificación se obtenía mediante métodos de reposición, esto es, de valoración del coste para la construcción del edificio, corregido según factores como la antigüedad o su estado de conservación. Calculado el valor catastral según el procedimiento descrito, se hallaba la renta catastral como valor del 4 por 100 sobre el anterior y sobre ella se determinaba la base imponible. El tipo de gravamen se fija en el 17,2 por cien.

En la nueva Contribución aparece una importante novedad, al circunscribir el suelo urbano al calificado como tal según la legislación urbanística, definiendo así residualmente el suelo rústico y dotando de universalidad a un catastro territorialmente continuo.

Acompañando a la nueva norma fiscal se aprueban por Orden de 6 de agosto de 1966 las especificaciones para la implantación del Catastro Urbano, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Hacienda, quien, en colaboración con los Ayuntamientos, y a través de la Subdirección General de Imposición Inmobiliaria, sustituirá progresivamente al Instituto Geográfico en los trabajos catastrales hasta la total desvinculación de este Organismo mediante Orden de 30 de abril de 1971.

De este modo, y sustituyendo a los *Registros Fiscales*, en la década de los setenta se implanta realmente el catastro urbano en la totalidad de municipios de régimen general, es decir, en todos salvo en los situados en el País Vasco y en Navarra que disfrutaban secularmente de regímenes forales propios.

Mientras el Catastro Urbano va adquiriendo una creciente importancia y la contribución territorial que de él se deriva

supera sucesivamente los ingresos por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, el Catastro Rústico adolece en esta época de falta de protagonismo. Los servicios territoriales, además de proceder a la actualización de datos, abordan de manera preferente tareas de inspección en la comprobación de valores en la liquidación de impuestos patrimoniales o la determinación de las jornadas teóricas de labor por hectárea para cada cultivo o aprovechamiento, elaborando cuadros a nivel municipal para el establecimiento del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

En todo caso, los trabajos desarrollados en los años 50 y 60 en el ámbito rústico y durante los años finales de la década de los 60 y los años 70 en el ámbito urbano permitieron por primera vez disponer de manera simultánea de un Catastro relativamente uniforme en todo el territorio nacional y aportaron como novedad más importante la elaboración de cartografías parcelarias continuas. No obstante, los trabajos adolecieron de algunos defectos, que cabe atribuir a la carencia de suficientes controles administrativos en la fijación de valores y a la falta de experiencia e insuficiencias de orden técnico en la producción de datos, que por aquellos años comenzaba a informatizarse.

Hacia un Catastro completo y homogéneo (1979-2002)

El nuevo marco político que inaugura la aprobación de la Constitución en 1978 establece el compromiso colectivo de contribuir para sostener el gasto público y fundamenta las Haciendas Locales en los principios de autonomía y suficiencia financiera.

En aquellos años, la reforma fiscal de Fernández Ordóñez formulada esencialmente a través de la Ley 44/1978 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, consolida un modelo tributario de

carácter personal que se orienta hacia el consumo y las rentas del trabajo, desplazando del centro de la política tributaria del Estado a las figuras vinculadas exclusivamente a la propiedad inmobiliaria. En consecuencia y a fin de satisfacer los principios constitucionales que garanticen la capacidad de decisión del poder local y su disponibilidad de recursos, las *contribuciones* se transforman, con efectos del 1 de enero de 1979, en tributos locales que seguirá gestionando la administración estatal ante la endémica carencia de medios de las Corporaciones Locales, que en todo caso recibirán desde entonces la recaudación resultante de la exacción de estos tributos.

Tras la celebración de las elecciones municipales en abril de 1979 y mediante el Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, se aprueban medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, con el propósito de garantizar el principio de suficiencia predicado en el artículo 142 de la Constitución mediante el incremento de la recaudación, centrando por ello sus determinaciones en el ámbito urbano, que para entonces acumula la mayor parte de la riqueza inmobiliaria del país y donde los incrementos de valor resultan más significativos.

La nueva norma dispone la urgente revisión de los valores catastrales urbanos y aprueba el incremento de los actuales según el año de implantación de los mismos a partir del régimen establecido por la Ley 41/1964. La renta catastral de los bienes urbanos se concreta “sin excepción alguna” en el 4 por 100 de su valor catastral, que resultará de la suma de los valores de la construcción y del suelo, obteniéndose este último de su más idóneo aprovechamiento. Será precisamente la consolidación de una única renta catastral el primer paso para la transformación del catastro de producto en un catastro de valor, esto es, de un sistema que evalúe la riqueza a partir del valor de los inmuebles y no de su rendimiento expreso o presunto.

La urgente tarea de revisar los valores catastrales urbanos en todo el territorio nacional exigía de una estructura organizativa suficiente, dotada de medios materiales y económicos capaces de afrontar tan importante apuesta, para la que debía contarse con la imprescindible colaboración de las Corporaciones Locales, cuya participación contribuiría a dotar de consenso interadministrativo a las actuaciones que se realizaran. De tales presupuestos nacieron en el propio Real Decreto-ley 11/1979 y posteriormente, mediante la aprobación del Real Decreto 1.373/1980, los Consorcios para la *Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales*, como organizaciones con personalidad jurídica propia y de ámbito provincial, excepto en algunas ciudades como Madrid, Valencia, Sevilla, La Coruña, Alicante o Córdoba, donde se crean Consorcios para la gestión catastral de cada uno de ellos. En el ámbito del área metropolitana de Barcelona y de las Delegaciones de Hacienda de Vigo, Cartagena, Jerez de la Frontera y Gijón también se crean *Consorcios específicos*.

Los 65 Consorcios creados aparecen en el marco de la administración fiscal como instrumentos para la gestión tributaria de las contribuciones, pero también para la completa revisión del catastro urbano en los territorios de régimen general, a fin de disponer de un registro actualizado y preciso de la propiedad inmobiliaria que sirva para la exacción de las Contribuciones Territoriales, equidistribuir la carga tributaria y para cuantas aplicaciones sea de interés la descripción de la propiedad territorial.

La financiación de los *Consorcios* se distribuyó por partes iguales entre la Administración del Estado y, en general, los Ayuntamientos, costeándose al 50 por 100 los gastos comunes, mientras que las revisiones de valores y, en general las operaciones correspondientes específicamente a cada municipio se financiaban al 50 por 100 por la Administración del Estado y por la corporación local afectada.

Durante los primeros años ochenta se iniciaron tímidamente los trabajos de revisión de los valores catastrales urbanos, al tiempo que se producían instrumentos para la normalización de los procesos entre los que destacan los exhaustivos Pliegos de Condiciones para la Contratación de los trabajos de formación y revisión de nuevos Catastros. Igualmente debe significarse la aprobación en los años 1982 y 1983 de diversas disposiciones en el ámbito del catastro urbano para la delimitación de suelo sujeto a la correspondiente Contribución Territorial, la valoración de bienes inmuebles, o el establecimiento de un cuadro marco de valores de suelo y de construcción aplicable a los procesos de revisión.

Las nuevas normas refieren de nuevo directamente la delimitación fiscal del suelo urbano a las disposiciones del planeamiento urbanístico del municipio y establecen el valor catastral de cada inmueble como resultado de adicionar los valores del suelo y, en su caso, de la construcción en los que se descompone, afectado por diferentes coeficientes correctores.

Los *Consorcios* se constituyeron como Administración Tributaria con personalidad jurídica propia, gozando de gran autonomía y agilidad para la gestión de las tareas encomendadas, si bien adolecieron de cierta dispersión en sus actividades y de unidad de criterio, por lo que, con el fin de racionalizar y unificar la gestión, son suprimidos por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, asumiendo sus funciones el *Centro de Gestión y Cooperación Tributaria*. Dicho Organismo, nacido fundamentalmente para la rápida implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, dará paso mediante Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, al *Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria* que, esencialmente, continúa las tareas que como Organismo Autónomo desarrollaba el centro directivo al que sustituye,

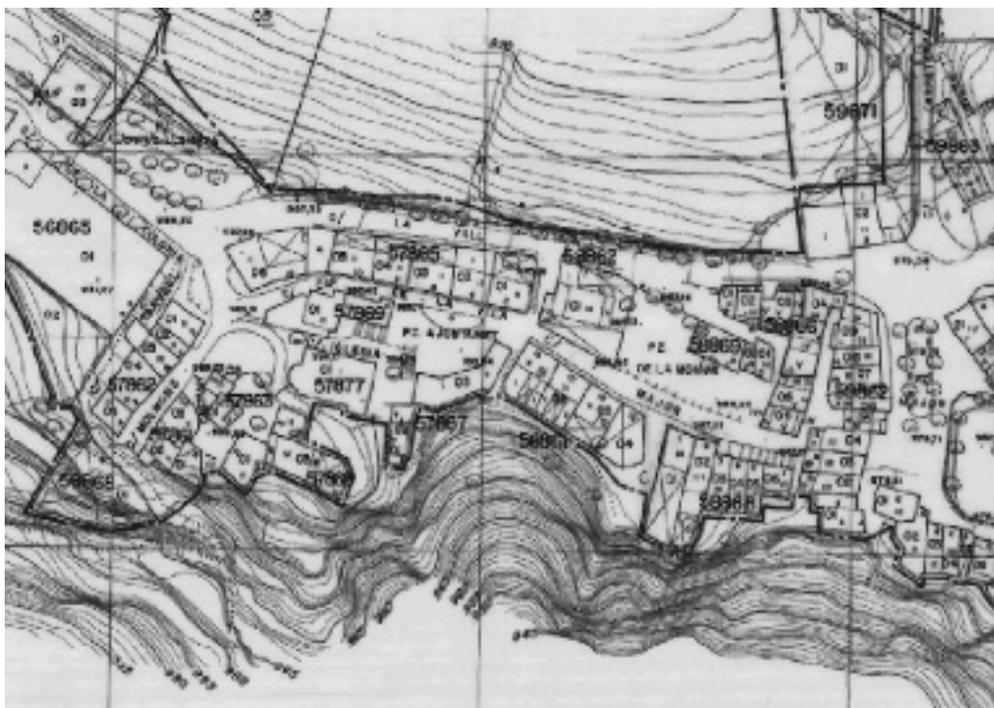


Figura 16: Parcelario de urbana de 1985 del municipio de Tirvia (Lleida). (AHPL).

si bien asume ya como vocación prioritaria el mantenimiento de un catastro nacional homogéneo (figura 16).

En desarrollo de las competencias atribuidas al nuevo Organismo, se extienden a todos los municipios incluidos en territorio de régimen general los trabajos de revisión de valores catastrales urbanos, siempre afectados por un clima de contestación social fruto de los incrementos producidos y de la detección de omisiones. Lanzado plenamente el proceso de revisiones desde 1987, se aprueba, un año más tarde, la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales cuyas disposiciones responden a los mandatos constitucionales de autonomía y suficiencia financiera, por lo que las Corporaciones Locales pasan a ser responsables de la gestión tributaria del nuevo Impuesto sobre Bienes inmuebles. Este tri-

buto inmobiliario sustituirá a partir del 1 de enero de 1990 a las antiguas Contribuciones Territoriales, cuya titularidad ya recaía en los ayuntamientos tras la reforma fiscal de Fernández Ordoñez, aunque su gestión venía siendo competencia de la Administración del Estado.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles tendrá como base imponible el valor catastral de los inmuebles rústicos o urbanos, que ya se refiere decididamente al mercado, consolidando un modelo de catastro basado en el valor del producto inmobiliario en sustitución del modelo tradicional fundamentado en sus rendimientos.

La continuidad de las revisiones catastrales en el ámbito urbano y el nuevo marco legislativo que establece la Ley 39/1988 convergen en el año 1990 para el que se proyectan actuaciones, con efectos

para 1991, en cerca de 400 municipios que totalizan el 50 por 100 de los inmuebles urbanos del país.

El gran alcance de las operaciones y el incremento sustancial de valores que suponían determinaron un importante clima social de rechazo a los trabajos, que culminó en su paralización mediante las disposiciones incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991. De este modo, la suspensión del proceso, popularizado como “catastrazo”, frenó el intento por adecuar al mercado, mediante segundas revisiones, los valores catastrales en los municipios de mayor dinámica inmobiliaria, además de impedir la culminación del proceso de primeras revisiones iniciado a partir de las determinaciones del Real-Decreto 11/1979, de forma que, tras tres años sin actuaciones, el conjunto del territorio nacional resultó finalmente revisado en 1994.

Tras la experiencia de 1990 y a fin de atenuar el impacto de los trabajos de segunda revisión se fueron adoptando, a partir del año 1994, diversas medidas que fundamentalmente gravitaron en torno al incremento de las tareas de información pública, a un mayor consenso y a una decidida participación de las Corporaciones Locales, en cuyo ámbito residió desde entonces la capacidad de reducir el tipo impositivo del impuesto en los años siguientes a la revisión de valores, así como el sometimiento a su consideración de los resultados del proceso antes de su aprobación.

Igualmente se aprobó mediante Resolución de 15 de enero de 1993 del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria una reducción de la referencia al mercado que debían tener los valores catastrales, que pasaron de un techo del 70 por 100 a un máximo del 50 por 100.

Una última medida, aprobada mediante la Ley 53/1997, amortigua aun más el impacto de los nuevos valores catastrales revisados en el ámbito urbano, al diferir una década la determinación directa de la base imponible del Impuesto sobre Bienes

Inmuebles según el nuevo valor catastral, de manera que, durante diez años desde el siguiente a la revisión, se incrementa la base en un diez por ciento de la diferencia entre los valores catastrales de cada inmueble posteriores y anteriores a la revisión.

Las reformas experimentadas desde el año 1993 no sólo afectaron a la modulación tributaria de los nuevos valores catastrales urbanos, sino que también incluyeron la aprobación de nuevas normas para su determinación, que se concretaron en el Real Decreto 1020/1993, nacido igualmente en consideración de las disposiciones incluidas en la nueva legislación urbanística que refunde el Real Decreto Legislativo 1/1992.

La sustancial reorientación de las actividades catastrales producida en aquellos años también tuvo repercusión en la propia organización de su centro directivo, que, manteniendo el nombre de Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se transformó mediante el Real Decreto 1725/93, de 1 de octubre, en una Dirección General más del Ministerio de Economía y Hacienda, abandonando su configuración como Organismo Autónomo.

Concluidas en el año 1994 las primeras revisiones del catastro urbano implantado en España a finales de los años sesenta y durante la década de los setenta, se inicia un proceso continuado de segundas y terceras revisiones que se mantiene en la actualidad y cuyo objetivo fundamental es la adecuación de los valores catastrales a la realidad alcista del mercado inmobiliario y a las transformaciones experimentadas por el planeamiento urbanístico.

El Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto, por el que se define la estructura orgánica básica del nuevo Ministerio de Hacienda crea en el ámbito del departamento la actual Dirección General del Catastro, en sustitución meramente nominal del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

En aquel año se inicia una etapa de singular trascendencia en la actividad del Catastro Inmobiliario en la que no sólo se desarrollarán importantes trabajos de revisión del catastro urbano sino que vuelven a cobrar protagonismo las tareas de renovación del catastro rústico, al tiempo que se aborda de manera sistemática el mantenimiento ordinario de los datos catastrales y se inicia una constante producción legislativa e instrumental, en el marco de un sistema general de participación de las diversas administraciones e instituciones públicas en la actividad del Catastro. Posteriormente y tras la creación del Ministerio de Hacienda, la Dirección General del Catastro queda adscrita al nuevo departamento mediante el Real Decreto 1330/2000 de 7 de julio, en el que se ratifican las funciones encomendadas con anterioridad a la Institución por el real Decreto 1884/1996.

Será durante los años finales del siglo XX, y continuando el decidido impulso institucional que arranca de las reformas practicadas en los albores de la democracia, cuando España alcanza un modelo de Catastro completo, actualizado y disponible, lo que sin duda ha venido transformando un registro inmobiliario al servicio de la tributación territorial en una fuente de información crecientemente demandada.

Si a finales de los años setenta puede decirse que el catastro en España se encuentra plenamente implantado y cuenta con información gráfica y literal de la práctica totalidad del territorio, sólo las operaciones de revisión llevadas a cabo en las últimas dos décadas del siglo XX han permitido alcanzar finalmente el objetivo de disponer de los niveles de calidad suficiente para afirmar con rotundidad que se trata de un registro inmobiliario completo y continuo.

Conseguido el objetivo de disponer de un catastro completo, resultaba imprescindible sistematizar su mantenimiento, evitando que sólo los cíclicos impulsos para la revisión de valores fueran aprovechados para actualizar, además de las característi-

cas económicas de los inmuebles aquellas otras que los definen desde parámetros físicos y jurídicos. Tan ambicioso reto por superar la desactualización de los datos catastrales se apoya básicamente en varias iniciativas de aplicación simultánea: incremento de la colaboración interadministrativa, aplicación de nuevas tecnologías, implantación de un modelo de gestión por objetivos y desarrollo de mecanismos legales e instrumentales para facilitar la incorporación de datos.

Igualmente destaca como instrumento de colaboración el contenido en la ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que abre definitivamente el camino para la siempre diferida coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, garantizando la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario mediante la correcta identificación de los bienes inmuebles por los diferentes fedatarios públicos. El conjunto de medidas incluidas en la citada norma y las sucesivas modificaciones legislativas practicadas obligan a la incorporación de un identificador del inmueble en las escrituras y títulos públicos donde consten actos o negocios de trascendencia real, así como en las inscripciones registrales.

La aportación de esta *referencia catastral*, como identificador universal del inmueble, exime al ciudadano de la declaración ante el Catastro de las transmisiones de dominio, que desde entonces se incorporan mediante las comunicaciones de datos que realizan mensualmente Notarios y Registradores de la Propiedad al Catastro.

Mención especial debe hacerse de la aplicación generalizada desde el año 1997 de un modelo de gestión por objetivos, como mecanismo de orientación de los diferentes trabajos catastrales y de evaluación sistemática de las tareas realizadas y pendientes, facilitándose una mayor eficacia en la aplicación de los recursos así como en la atención de las demandas formuladas por los ciudadanos.

No puede concluirse el análisis del periodo comprendido entre los años 1979 y 2002 sin hacer referencia a la situación del catastro rústico, carente del protagonismo del que fue durante la primera mitad del siglo XX pero que, asociado a otros usos no estrictamente fiscales y en particular a la concesión de ayudas agrarias procedentes de la Unión Europea, ha experimentado un proceso de actualización integral.

En el año 1996 se aprueba un programa comunitario de actualización de datos del territorio que afecta a gran parte del país y que, completado con otras actuaciones entre las que destaca especialmente la colaboración con instituciones, como el *Institut Cartografic de Catalunya*, han permitido la práctica renovación del catastro rústico. Se trata en todo caso de procesos de actualización de datos, que no de revisión de valores, realizada por última vez en el año 1982, en que se fijaron tipos evaluatorios, según los rendimientos medios obtenidos en los últimos cinco años, por unidad de superficie, según el tipo de cultivo y su intensidad productiva. Concluido el quinquenio 1983-1987 y, en consecuencia, expirado el plazo de aplicación de los módulos revisados en 1982 que establecía la regulación de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, éstos se prorrogaron por sucesivos Reales Decretos, durante los años 1988 y 1989.

Desde entonces y hasta la actualidad la valoración de bienes inmuebles rústicos se mantiene por aplicación de aquellos tipos evaluatorios, anualmente incrementados según las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Si el Catastro inmobiliario del siglo xx nace en 1906 con la promulgación de la Ley de 23 de marzo, cabe fechar su clausura con la aprobación de la Ley 48/2002 del Catastro inmobiliario, posteriormente refundida con la anterior y con numerosas normas producidas durante tan largo periodo en el Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo.

El Catastro hoy

El Catastro que inicia su andadura por el siglo XXI queda así definido básicamente por las prescripciones normativas establecidas en el ya citado Real Decreto Legislativo 1/2004 así como por el desarrollo de nuevas técnicas instrumentales que convergen en la Oficina Virtual del Catastro como plataforma electrónica en la que los ciudadanos y las instituciones pueden consultar la información de los más de 75 millones de inmuebles inscritos.

Por otro lado, las políticas de calidad, en el marco de una gestión por objetivos crecientemente participada por otras instituciones, constituyen en la actualidad la orientación estratégica de la organización catastral dentro de un modelo sensible a las demandas de las diferentes Administraciones Públicas y de la sociedad en general, así como de los incipientes procesos de acomodación de los sistemas de información territorial a un contexto supranacional, en los que la Dirección General del Catastro ocupa un papel privilegiado en los ámbitos europeo y latinoamericano.

La nueva regulación del catastro inmobiliario diferencia claramente entre la gestión propia de sus actividades y las del Registro de la Propiedad y la gestión tributaria de cada uno de los impuestos para los que resulta de aplicación como censo de bienes, distinguiéndose así respecto a la gestión de los impuestos locales y singularmente respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, antigua *contribución territorial*, que queda regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se refunde la normativa en materia de Haciendas Locales.

En la actualidad, la Dirección General del Catastro se encuentra incorporada a la estructura del refundido Ministerio de Economía y Hacienda y cuenta con cerca de 3.000 funcionarios que prestan servicio fundamentalmente en unidades administrativas de ámbito provincial bajo el nombre de Gerencias Regionales o Territoriales,

salvo en las provincias de Pontevedra y Cádiz y en las Comunidades Autónomas de Murcia y Asturias, donde parte de su territorio es gestionado respectivamente por las Subgerencias de Vigo, Jerez de la Frontera, Cartagena y Gijón.

El modelo que consolida el Real Decreto Legislativo 1/2004 queda vertebrado en torno a la consideración del Catastro como una base de datos inmobiliaria universal, de orientación esencialmente fiscal, en la que la incorporación de los bienes y de sus alteraciones resulta obligatoria, a diferencia de otras instituciones que gestionan información inmobiliaria, como el Registro de la Propiedad, en el que la inscripción de derechos sobre los inmuebles resulta voluntaria, si bien algunos de ellos, como el de hipoteca, precisan de la inscripción como condición constitutiva del mismo.

Los datos contenidos hoy en el Catastro son de naturaleza física, jurídica y económica y se encuentran digitalizados en su totalidad, agrupándose bajo una *referencia catastral* única de 20 dígitos. Entre la información disponible figuran el valor catastral y la titularidad de los inmuebles, así como su aprovechamiento y superficie, además de otras circunstancias, como la antigüedad y el estado de conservación de las edificaciones, incorporándose anualmente más de cuatro millones de nuevas inscripciones.

La aprobación de la Ley 48/2004 y la refundición normativa que contiene el Real Decreto Legislativo 1/2004 ha incorporado importantes novedades a la trayectoria seguida por el Catastro a lo largo del siglo XX y así, los bienes inmuebles se clasifican por primera vez en tres grupos, añadiendo a los urbanos y rústicos ya existentes aquellos que pasan a denominarse de características especiales por agrupar en una sola entidad un conjunto especializado de instalaciones destinado a diversas actividades industriales, energéticas o de transporte, entre las que pueden citarse, a título de ejemplo, las refinerías de petróleo, los embalses o los aeropuertos.

La nueva regulación recupera para el catastro rústico las parcelas fraccionadas en contra de la legislación agraria y las que albergan construcciones de naturaleza urbana, que, conocidas como “diseminados”, han venido formando parte hasta la fecha del catastro urbano.

Otro aspecto novedoso y de especial interés se refiere al tratamiento de los titulares catastrales, cuya condición hasta la fecha quedaba confundida con la de sujeto pasivo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y que ahora no sólo se consolida con naturaleza propia para los propietarios, usufructuarios, superficiarios o concesionarios de bienes o derechos sobre ellos, sino que se amplían los supuestos de inscripción a cada una de las participaciones en los diversos tipos de comunidades existentes.

Especial interés reviste en la actualidad el amplio abanico de fórmulas de colaboración entre la institución catastral y otras Administraciones Públicas que recoge el Real Decreto Legislativo 1/2004 y que comprenden desde la suscripción de convenios para todas las tareas de gestión, hasta la posibilidad de llevar a cabo conjuntamente tareas de inspección o a desarrollar procedimientos de incorporación al Catastro mediante *comunicación*, esto es, sustituyendo la declaración del contribuyente, como vienen haciendo de manera regular Notarios y Registradores de la Propiedad.

De ese permanente espíritu de cooperación Administrativa nació la disponibilidad desde el año 2005 de más de 3.000 Puntos de Información Catastral, que permite a los ciudadanos consultar en otras tantas instituciones, mayoritariamente Ayuntamientos, los datos catastrales de los inmuebles de su titularidad sin más requisito que la exhibición de su DNI, universalizando así el acceso electrónico a la información.

La actividad del Catastro Inmobiliario en España se rige hoy por los principios de generalidad, justicia tributaria y equidistribución de los recursos públicos al servicio

de un amplio abanico de aplicaciones, que bien pueden estructurarse en cuatro ámbitos diferentes: identificación de los bienes inmuebles, soporte de la gestión tributaria, control de ayudas agrarias y sociales y finalmente ordenación del territorio y de la actividad económica en general.

La precisa identificación de los bienes inmuebles dota al tráfico inmobiliario de la seguridad jurídica que debe garantizar el marco político vigente y facilita en gran medida las tareas que en este sentido desarrollan tanto los fedatarios públicos como las diferentes Administraciones Públicas, resultando, a título de ejemplo, obligatorio una certificación catastral, coincidente con el título que se presente, para la inmatriculación de un inmueble en el Registro de la Propiedad.

En la actualidad, la actividad del Catastro no comprende la gestión de ningún tributo, aunque sus datos resulten fundamentales para la exacción de la práctica totalidad de las figuras impositivas, por lo que se encuentran permanentemente a disposición de las entidades gestoras de cada uno de ellas. No obstante, la actividad del Catastro en esta materia sigue ligada singularmente a la gestión de los tributos locales y en particular del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Inmuebles de Naturaleza Urbana.

Los Reales Decretos Legislativos 1/2004 y 2/2004 refunden respectivamente las disposiciones anteriores referentes a la regulación del Catastro Inmobiliario y a las Haciendas Locales, y definen un panorama en el que se distingue de una manera explícita y tajante entre gestión catastral y gestión tributaria local, reservando en exclusiva al Catastro la formación, mantenimiento y difusión de los datos contenidos en él. Por otro lado, la actual regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles otorga una amplia capacidad reguladora a los Ayuntamientos, quienes, a partir de la información sobre titulares y valores que ofrece el

Catastro, disponen de potestades para aplicar numerosas exenciones objetivas y subjetivas, así como bonificaciones sobre las cuotas tributarias y distribuciones diferenciales de la carga tributaria por usos y áreas geográficas.

La colaboración en la concesión y control de las ayudas agrarias y sociales ha sido una de las actividades en las que el Catastro Inmobiliario ha experimentado un mayor desarrollo, atenuando la tradicional reserva de la sociedad frente a una organización ligada secularmente a la recaudación de impuestos. Actualmente la información catastral resulta de obligada referencia en los procesos de ayudas vinculados a la Política Agraria Común de la Unión Europea, así como para la concesión de becas o de acceso a determinados servicios asistenciales.

Del mismo modo, deben significarse las crecientes aplicaciones relacionadas con la ordenación del territorio y de la actividad económica, entre las que destacan los trabajos de planeamiento urbanístico y de creación de infraestructuras, en los que la información catastral se utiliza básicamente en las etapas de planificación general y gestión de los procesos expropiatorios.

Al hablar en la actualidad del Catastro Inmobiliario, no pueden obviarse los aspectos de su gestión relacionados con las políticas de calidad y con la decisiva apuesta por las nuevas tecnologías que se vehiculan a través de la Oficina Virtual del Catastro.

Hoy, los compromisos de calidad que recogen sus dos Cartas de Servicios se constituyen en obligaciones con los clientes de la Institución que trascienden de las prescripciones normativas y permiten garantizar a los ciudadanos la concertación de cita previa en un plazo inferior a siete días a través de la Línea Directa del Catastro, la disponibilidad de canales para la formulación de quejas y sugerencias mediante asistencia telefónica o la facilidad de formular consultas mediante correo electrónico.



Figura 17: Parcelario de urbana del municipio de Tirvia (Lleida) disponible hoy, 2008, en la Oficina Virtual del Catastro. Compárese con ese mismo espacio en 1985, recogido en la figura 16.

Los compromisos que recoge la Carta de Servicios Electrónicos de la Dirección General del Catastro aprobada mediante Resolución de 8 de enero de 2004, se vinculan especialmente a la Oficina Virtual del Catastro y detallan los servicios a los que se puede acceder en la misma según se disponga o no de certificado digital, esto es de la conocida como *firma electrónica*.

Así, se recoge la posibilidad de acceder sin ningún requisito previo a la consulta de estadísticas y de datos catastrales no protegidos, esto es, la totalidad de los contenidos en el Catastro, salvo los de titular y su identificación, domicilio fiscal y valor, para cuyo conocimiento y certificación es necesario contar con la acreditación correspondiente como titular o Administración Pública. En consecuencia, actualmente pueden consultarse libremente a través de la Oficina Virtual del Catastro, alojada en la página web de la

Institución (www.catastro.meh.es) los datos no protegidos de los 33 millones de inmuebles urbanos y 42 millones de inmuebles rústicos registrados, incluyendo la cartografía parcelaria de todos ellos (figura 17).

Finalmente, es necesario regresar al valor catastral, que hoy alcanza globalmente el billón y medio de euros a nivel nacional, para cerrar el breve resumen de lo que significa el Catastro del siglo XXI, apuntando la firme vocación de actualización con la que arranca la nueva regulación normativa, que no solo impulsa medidas en tal sentido mediante procesos particularizados de valoración colectiva en cada uno de los 7.586 municipios gestionados mediante la aprobación de nuevas ponencias de valores, sino estableciendo la posibilidad de actualizar masivamente los valores anualmente según el uso del inmueble y la dinámica inmobiliaria del municipio en el que se encuentra.

Conclusiones

Alboreaba el siglo XX con un catastro parcial, literal y desactualizado, en el marco de una sociedad eminentemente agraria donde el sistema tributario se basaba en impuestos sobre la propiedad rústica para cuya exacción se fijaba un *cupo* por municipio, derramado mediante *repartimientos*, más o menos proporcionales, entre los contribuyentes. Por aquellos días se inicia una andadura que, impulsada por la Ley de 1906, ha culminado en las postrimerías del siglo recién concluido con la disponibilidad de un Catastro extendido a la totalidad del país, fundamentado sobre precisas cartografías de raíz ortofotográfica y en el que se aplican procedimientos de valoración objetivos que cifran la riqueza nacional por referencia directa al mercado inmobiliario.

Las transformaciones experimentadas en la institución catastral durante su siglo XX (1906-2002) no solo han permitido la completa descripción de la propiedad inmobiliaria y la implantación de mecanismos para su permanente actualización, sino que ha facilitado la evolución de un sistema tributario más justo que en un nuevo marco político ha desplazado el sistema de *cupo por territorio* a un sistema de *cuota por inmueble* o, si se quiere, por contribuyente.

Tampoco ha estado ajeno a la evolución socioeconómica del país, siendo el siglo XX en el ámbito catastral el de la inversión de la proporción entre lo rústico y lo urbano, como en el tributario lo ha sido entre la imposición inmobiliaria sobre lo *real* y sobre lo *personal*, dando buena cuenta de ambas circunstancias el alcance actual de la recaudación por inmuebles rústicos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que, apenas, representa el 3 por 100 del total.

El Catastro español, en fin, ha cerrado su siglo XX cumpliendo el encargo recibido para definir y valorar la propiedad inmueble al servicio de políticas fiscales fundamentadas en los principios de equidad y generalidad que ya proclamara Ensenada hace más de doscientos cincuenta años y que desde entonces han sido pilares irrenunciables de la Hacienda Pública en nuestro país.

Superado dicho encargo e impulsado por una decidida vocación de servicio, el Catastro español inicia su andadura por un nuevo siglo en el que además de contribuir a la suficiencia financiera de las Administraciones Públicas está llamado a ser pieza clave del sistema de garantías sobre la tenencia y transmisión de la propiedad inmueble y a facilitar el ejercicio de las más variadas políticas públicas, constituyéndose así en un instrumento indispensable para la gestión y el desarrollo de esa gran parcela del planeta que habitamos. ■