

# CATASTRO Y URBANISMO

JORGE CASTANYER VILA

ABOGADO

## Introducción

**L**A publicación de la reciente Ley 8/1990 de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, unida a la transformación normativa y funcional a que se está viendo sometida la institución catastral en España, ponen de manifiesto la aparición de un principio de coordinación que hasta la fecha se había echado mucho de menos. Se ha iniciado incluso un principio de coordinación con el Registro de la Propiedad, tercer gran protagonista en materia de régimen de la propiedad inmobiliaria y gran ausente hasta fecha reciente en el campo del urbanismo.

Mientras que en otros países se empiezan a implantar catastros multifuncionales, se vinculan catastros y registros de la propiedad y se hacen constar en los ficheros catastrales las cargas derivadas de la normativa y el planeamiento urbanístico, en España, hasta la fecha, cada institución ha funcionado de espaldas a las otras y



*El legislador ha asignado un papel clave al Catastro en el funcionamiento del sistema regulador del régimen urbanístico. (Parlamento de Cataluña.)*

la norma ha sido la mayor desconexión.

La aparición de normas que anuncian un vuelco, siquiera parcial, en esta situación merece nuestra atención, y en las páginas que siguen se intenta presentar de manera muy sintética los principales datos que hacen entrever este cambio

de tendencia. Para ello se analizará el texto de la Ley 8/1990 y se estudiarán las conexiones expresamente establecidas con el Catastro, así como las que van implícitas en la Ley y las que serían convenientes para asegurar el mejor funcionamiento del sistema.

## Situación emergente

La confluencia de las normas recientemente aprobadas configuran una nueva situación en la que las esferas urbanística, catastral y registral empiezan a estar formalmente interrelacionadas y a reforzarse mutuamente. Tal como se plantea la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, resulta indispensable el funcionamiento conjunto de las instituciones de los tres ámbitos para que operen con alguna eficacia los mecanismos previstos en la misma. El sistema que se perfila con la nueva normativa mantiene la tradicional división institucional y funcional de modo que las tres esferas se distinguen como sigue:

- *Esfera urbanística*: Se ocupa del contenido urbanístico del derecho de propiedad, definiendo su alcance, así como el marco territorial y urbano en que se ejerce dicho derecho.

- *Esfera catastral*: Se ocupa de la identificación de los bienes inmuebles, de sus características físicas y de su valoración.

- *Esfera registral*: Se ocupa de la situación jurídica de los bienes inmuebles, atendiendo a su titularidad y los derechos y cargas, incluidas las urbanísticas que recaen sobre los mismos.

Las relaciones entre estos tres ámbitos parecen bastante obvias en lo funcional, pero hasta ahora operaban en la práctica como compartimentos estancos y existían pocas conexiones formales entre las instituciones de cada uno de ellos. Con la introducción de los últimos cambios normativos estas relaciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

#### *Esfera urbanística*

Toma del Catastro la información referente a valoraciones del suelo que necesita para sus operaciones de equidistribución y para la adquisición de terrenos destinados a infraestructuras y equipamientos. A su vez suministra al Catastro los datos urbanísticos necesarios para

el establecimiento de los valores catastrales, ya que define el contenido del derecho de propiedad y el contexto espacial en que éste va a ejercerse.

Del Registro extrae la información sobre titularidad de las fincas que necesita para tramitar los procedimientos de distribución de cargas y beneficios y adquisición de suelo. A su vez cuenta con la publicidad registral para hacer efectivas algunas de las cargas y limitaciones derivadas del planeamiento, remitiendo a dicha institución información sobre la situación de las fincas.

#### *Esfera catastral*

Suministra a la esfera urbanística toda la información referente a la valoración económica de los terrenos, sirviendo el valor catastral como base a partir de la cual se construye todo el sistema de valoración del suelo a efectos urbanísticos y de expropiación. A su vez ha de acudir al planeamiento urbanístico para conocer el aprovechamiento asignado a cada finca y las circunstancias urbanísticas que contribuyen a definir el valor asignable a la misma. Proporciona al Registro la identificación de las fincas y la cartografía que ha de servir para mejorar el funcionamiento y la fiabilidad real de la institución registral, y recibe del mismo la relación de transmisiones que tienen lugar.

#### *Esfera Registral*

Recibe de la esfera urbanística toda la información referente a las limitaciones y cargas derivadas del planeamiento y sirve para apoyar la efectividad de las mismas gracias al juego de la publicidad registral. Proporciona a los gestores urbanísticos información sobre los titulares de las fincas.

Recibe del Catastro la cartogra-

fía que ha de servir de base gráfica para la identificación de las fincas, así como la referencia que sirve como identificador de cada una de ellas. Remite a los órganos catastrales las relaciones de transmisiones inscritas, con indicación de los transmitentes y adquirentes.

Como puede apreciarse por esta sumaria presentación de las relaciones entre los tres ámbitos, queda claro que el nivel de interacción es ya apreciable, aunque falta por comprobar en la práctica el funcionamiento de las últimas previsiones legales. Sin embargo, se está muy lejos todavía de llegar al día en que quien se interese por una finca pueda conocer su situación geográfica, física, jurídica y urbanística con la visita o consulta a un único centro. A pesar de la mayor coordinación que se intenta lograr ahora, sigue resultando necesario acudir al Catastro, al Registro de la Propiedad y al Ayuntamiento para conocer toda la información relativa a un inmueble.

#### **Relaciones expresas en la Ley 8/1990**

La Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo se plantea como instrumento para "conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación"<sup>(1)</sup>, y desde un primer momento plantea la necesidad de actuar con medidas tanto fiscales como urbanísticas, partiendo de la base de que en materia de valoraciones no deben producirse diferencias entre el ámbito fiscal y el urbanístico.

La relación entre dichos ámbitos viene expresamente establecida en el párrafo III.4 del Preámbulo cuando afirma:

"En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales

(1) Extraído del párrafo I del Preámbulo de la Ley.

La Ley implanta un principio de unicidad en las valoraciones que resuelve la injusticia que supone que la Administración utilice unos criterios de valoración para cobrar y otros para pagar.



(...). Se conseguirá así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizándose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (...) independientemente de las modificaciones de planeamiento que se produzcan”.

Más adelante el mismo Preámbulo afirma que:

“El derecho al aprovechamiento urbanístico se valora por aplicación del valor fiscal (...). De este modo se consagra el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran sólo aprovechamientos, mientras que su valoración concreta es función de la normativa fiscal. Es obvio que el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependen de las correcciones de las valoraciones fiscales”.

No cabe duda de que el legislador ha asignado un papel clave al Catastro en el funcionamiento del sistema regulador del régimen urbanístico, en la medida en que la propia Ley señala su dependencia de las valoraciones fiscales, es decir, de la labor del Catastro, que es el encargado de realizar dichas valoraciones.

En materia de valoraciones resalta también el Preámbulo el hecho de que, de ahora en adelante, todas las valoraciones de suelo realizadas a efectos de expropiación, sea cual fuere el fin de la misma, se atenderán al sistema de valoraciones fijado en esta Ley, basado, como se ha indicado antes, en las valoraciones fiscales. Se implanta así un principio de unicidad por el que han venido clamando desde hace tiempo todos aquéllos que han señalado la manifiesta injusticia que podía derivarse del hecho de que la Administración utilizara unos criterios de valoración para cobrar y otros para pagar y valorara diferentemente unos mismos terrenos según el papel que le correspondía en cada momento.

Los principios enunciados en el Preámbulo se van desarrollando a lo largo del texto de la Ley, siendo abundantes las referencias a la valoración fiscal contenidas en su articulado. A continuación se señalan

las remisiones expresas que se van encontrando. Como es de suponer estas remisiones expresas se concentran en los Títulos que tratan de las valoraciones, expropiaciones y en relación con el cálculo del aprovechamiento urbanístico.

#### *Valor inicial y valor urbanístico*

El régimen de valoraciones establecido por la Ley se desarrolla en el Título II de la misma y se basa en conceptos ya conocidos en el derecho urbanístico español, como son

pedra angular sobre la que se basa todo el sistema de valoraciones de la Ley, el Catastro es la cantera de donde deberá extraerse dicha piedra, ya que como afirma el artículo 67 de la Ley: “el valor inicial se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones relativas a las valoraciones catastrales, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, (...)”.

Como puede apreciarse, esta norma no contiene una equiparación automática entre el valor catastral y el valor inicial, sino que remite a los criterios de valoración



*Dada la importancia que las expropiaciones y ventas forzosas adquieren para el nuevo régimen urbanístico, puede afirmarse que el Catastro adquirirá en el futuro una relevancia cada vez mayor en esta materia.*

los de *valor inicial* y *valor urbanístico*. El valor inicial es el que corresponde al suelo si se tiene en cuenta únicamente el aprovechamiento natural del mismo, haciendo caso omiso de su potencial utilización para fines relacionados con la urbanización y la edificación. Se configura este concepto como piedra angular del sistema de valoraciones, ya que sobre el mismo se irán añadiendo elementos que permitirán modular el valor del suelo en función de la utilidad urbanística del mismo, las inversiones realizadas, etc.

Si el valor inicial constituye la

catastral. Ello se hace en previsión de que el grado de actualización catastral no sea, en ocasiones, el deseable, en cuyo caso la equiparación automática entre ambos valores llevaría a resultados manifiestamente injustos y resultaría, por tanto, imposible de aplicar. A diferencia de lo que sucedía en la Ley del Suelo de 1975, en la que se fijaba toda una serie de conceptos a tener en cuenta a efectos de valoraciones, aludiendo al valor catastral únicamente como un término de comparación, la nueva Ley opta por defender el criterio de unicidad de valores y remite directamente a la

valoración fiscal. Pero lo hace teniendo en cuenta que los valores fundiarios son algo consustancialmente cambiante y que, por lo tanto, lo importante no es referirse a cifras absolutas sino a criterios de valoración.

La solución elegida de remitir a la aplicación de unos criterios y no de una valoración ya realizada resulta probablemente la más justa, pero habrá que esperar al desarrollo de la Ley para ver cómo se articula la aplicación de los criterios catastrales. En particular habrá que determinar cuándo se considera que el valor catastral ha quedado desfasado y hay que acudir, por tanto, a una valoración según criterios catastrales, y quién realizará esta valoración, ya que unos mismos criterios pueden dar lugar a distintos resultados según quién sea el encargado de su aplicación a un caso concreto.

La remisión a los criterios de valoración catastral no se realiza únicamente en relación con el valor inicial, sino que entra de nuevo en juego para establecer el valor urbanístico, el cual, según el artículo 71.1 se determinará "por aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico unitario de repercusión en el polígono, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo".

Para la fijación del valor urbanístico resultan, por tanto, fundamentales dos conceptos: uno el de aprovechamiento, que se deriva directamente del planeamiento urbanístico, y otro, el de *valor básico unitario de repercusión*, que deberá obtenerse a partir del Catastro. Como dice el mismo artículo 71 en su párrafo 2:

"A tal efecto, la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal el expresado valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso."

Ya no se trata, como para la determinación del valor inicial, de utilizar los criterios de valoración fis-

cal, sino que en este caso se recurre directamente a la Administración tributaria, léase el Catastro, para que fije un elemento clave del sistema fijado por esta Ley. La institución catastral asume, por tanto, un papel activo y no meramente referencial en la ejecución de la legislación de valoraciones. Dada la importancia que las expropiaciones y ventas forzosas adquieren para el nuevo régimen urbanístico, puede afirmarse que el Catastro adquirirá en el futuro una relevancia cada vez mayor en una materia de la que hasta ahora ha estado injustificadamente apartado.

La remisión a la legislación catastral se produce de nuevo dentro de este mismo artículo, ya que la modulación de los valores básicos en función de su situación dentro del polígono se realiza también según criterios contenidos en la misma. Como dice el párrafo 3, "la ponderación de la situación de cada parcela dentro del respectivo polígono se determinará en la forma que defina la normativa sobre fijación de valores catastrales"<sup>2</sup>.

Esta remisión obligará a la Administración urbanística a utilizar una normativa que hasta ahora le ha sido ajena y es de esperar que con ello se vaya forjando la colaboración entre dos ámbitos que la nueva legislación está forzando a entenderse. Como se verá más adelante, además, el recurso a los criterios catastrales deberá probablemente generalizarse a otros supuestos en los que no se realizan valoraciones a efectos de adquisición o expropiación de suelo, pero que resultan claves para el funcionamiento de algunos de los mecanismos previstos por la Ley 8/1990.

Para terminar esta referencia a las valoraciones hay que señalar que la trascendencia de estas normas resulta todavía más destacada

(2) La determinación de los valores catastrales para inmuebles de naturaleza urbana se rige en este momento por la Orden de 28 de diciembre de 1989, completada por las Circulares 5.04/1990 de 8 de febrero, 8.04/1990 de 26 de febrero y 9.04 y 06/1990 de 9 de abril, del CGCCT.

si se tiene en cuenta que las reglas establecidas en este título tercero resultan de aplicación a todas las expropiaciones de inmuebles que se realicen en el futuro en el ámbito de todo el Estado, independientemente del objetivo que se persiga con la expropiación y la legislación que la legitime. Para que no queden dudas al respecto la Disposición Deroga-



toria de esta Ley afirma que "en especial quedan derogados los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la legislación expropiatoria".

La Ley 8/1990 incluye otras remisiones a la normativa catastral en temas distintos a las valoraciones en sentido estricto. Así, el artículo 35,

que articula la posibilidad de que el planeamiento urbanístico califique terrenos para su uso específico en la construcción de Viviendas de Protección Oficial, prevé que para tener en cuenta esta calificación en el momento del reparto de cargas y beneficios se asigne a los terrenos "el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación



*La normativa que rige las valoraciones fiscales pasará a ser manejada fuera del ámbito estrictamente impositivo, integrándose en la esfera del urbanismo.*

con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el (uso) característico del área de reparto en que quede incluido".

Se recurre abiertamente de nuevo a los *criterios de valoración catastral*, y esta vez, como se indicaba antes, en un contexto distinto del de las valoraciones, lo que pone de

manifiesto la voluntad del legislador de que tales criterios pasen a ser utilizados en todos aquellos aspectos del proceso de planificación y gestión urbanística que lleven aparejada la determinación directa o indirecta de la utilidad económica que puede derivarse de un suelo determinado. Esta determinación es algo que resulta consustancial a uno de los fines intrínsecos de la planificación urbanística, el reparto de cargas y beneficios, por lo que hay que llegar a la conclusión de que la aplicación de la nueva legislación supondrá necesariamente el fin de la separación estricta que hasta ahora ha predominado entre la esfera urbanística y la catastral.

### Relaciones implícitas

En los párrafos anteriores se han presentado los casos en que la Ley 8/1990 establece una relación explícita entre la esfera urbanística y la catastral, pero hay que afirmar que existen otras ocasiones en que el planificador o el gestor urbanístico tendrá que acudir a los criterios y herramientas utilizados en el Catastro.

La necesidad más evidente se planteará, sin duda, en el momento de realizar operaciones de equidistribución. Si la Ley contiene una remisión expresa a los valores catastrales en el caso de los terrenos calificados específicamente para la construcción de Viviendas de Protección Oficial, no se encuentra razón alguna que justificara acudir a criterios distintos en los supuestos de vivienda libre o de cualquier otro uso.

De ahora en adelante parece lógico que todas las operaciones de valoración de suelo y aprovechamiento que deban realizarse en el marco de la planificación y la gestión urbanísticas partan de la base de las valoraciones fiscales y utilicen los criterios seguidos a efectos catastrales. La documentación de las Ponencias de valores cobra bajo esta luz una importancia renovada, y la normativa que rige las valoraciones fiscales pasará a ser mane-

jada fuera del ámbito estrictamente impositivo, integrándose en la esfera del urbanismo.

La nueva Ley regula todo un sistema de transferencias de aprovechamiento que necesitará basarse en valoraciones objetivas del mismo, ya que se pretende que exista un cierto mercado en el que los propietarios con exceso de aprovechamiento puedan venderlo a quienes lo necesitan para cumplir sus obligaciones urbanísticas o quieren maximizar las posibilidades edificatorias de una parcela. En este marco será de gran utilidad la existencia de valoraciones *neutrales* y la existencia de criterios que permitan a las partes llegar a acuerdos y a los Ayuntamientos ejercer las amplias funciones de intervención que les ha sido asignadas.

El recurso al Catastro se producirá de forma casi necesaria en materia de valoraciones, pero hay otros temas que pueden beneficiarse grandemente de una mayor relación entre ambas esferas. Así, por ejemplo, en el momento de delimitar las áreas de reparto de cargas y beneficios, puede acudirse a los polígonos fiscales, ya que los mismos se habrán determinado teniendo en cuenta criterios de tipología, uso, etc. paralelos a los que deberán utilizarse con fines urbanísticos. A la hora de redactar un plan resultará más práctico acudir al trabajo ya realizado a efectos fiscales, aunque sólo sea como punto de partida, que realizar todo el trabajo de caracterización y distinción de ámbitos partiendo de cero. La utilización de los polígonos fiscales redundaría no sólo en una agilización o simplificación del trabajo para el urbanista, sino que además aseguraría una mayor coherencia en la aplicación de los criterios fiscales de valoración en los supuestos previstos por la Ley.

### Posibilidades que se abren

El incremento de las relaciones entre el ámbito catastral y el urbanístico puede reportar grandes beneficios en el momento de la gestión

cotidiana de los procesos administrativos, jurídicos y económicos que exige la aplicación del conjunto de la legislación urbanística. A título de ejemplo piénsese en la mejora que podría suponer para un Ayuntamiento una base catastral en la que estuvieran identificadas todas las fincas, con constancia no sólo de su aprovechamiento, sino del valor de las mismas, así como de los datos referentes a su titularidad.

La creación del Registro de Transferencias de Aprovechamiento, o el Registro de Solares, supone en cierto modo la formación de catastros municipales de ámbito reducido, ya que en dichos archivos se almacenará una información paralela a la contenida en el Catastro. El seguimiento de la situación real de las diversas fincas en cada momento exigiría de los Ayuntamientos un esfuerzo que difícilmente podrá fructificar si no es mediante la creación de archivos en los que consten para cada finca los pasos que se han dado en la adquisición gradual de los derechos previstos en la Ley 8/1990, las fechas correspondientes y los plazos en que debe exigirse el cumplimiento de las obligaciones.

Lo lógico sería que este tipo de archivos se creara partiendo de la base de los datos catastrales, de tal manera que los municipios interesados contaran con su copia propia de los datos de identificación de fincas, propietarios y valoraciones existentes en el Catastro, y sobre ellos construyeran su propio sistema de seguimiento urbanístico. Ni que decir tiene que tales sistemas están reclamando un tratamiento informatizado, y que para ello puede aprovecharse el esfuerzo que las instituciones catastrales están realizando desde hace un tiempo en materia de creación de bases de datos informatizadas.

Los Ayuntamientos, como titulares del Impuesto de Bienes Inmuebles, tienen ya acceso a los datos catastrales, y se verán obligados a utilizarlos con profusión en el ejercicio de sus funciones urbanísticas para todo cuanto atañe a las

valoraciones. Además, vienen utilizando desde antiguo la cartografía catastral para la elaboración de planos que exigen un tratamiento parcelario. A su vez tienen la obligación de suministrar al Catastro información periódica sobre licencias de primera ocupación, modificaciones del planeamiento urbanístico, declaraciones del Impuesto sobre el Incremento del valor de los Terrenos, y modificaciones producidas en los identificadores fiscales de los inmuebles<sup>3</sup>. Parece que resultaría lógico profundizar estas relaciones y basar a los sistemas de gestión urbanística municipal en la cartografía y los datos catastrales, hasta llegar al punto en que ambos sistemas pudieran alimentarse mutuamente de forma casi automática.

Si volvemos la mirada al Registro de la Propiedad, al que la Ley 8/1990 alude incluso con mayor asiduidad que al Catastro, y tenemos en cuenta que en los últimos años se está intentando poner en marcha un proceso de coordinación entre ambas instituciones<sup>4</sup>, resulta cada vez más aparente que el Catastro se está colocando en situación de convertirse en el núcleo sobre el que podrán gravitar los sistemas de gestión urbanística, registral y fiscal (en lo inmobiliario), sirviendo de nexo de unión entre todos ellos.

La situación ideal sería probablemente aquella en que cada Ayuntamiento, por lo menos de una cierta entidad, contaría con un sistema informatizado de gestión en el que se integraría la cartografía y datos catastrales junto con la información urbanística, y que a medida que se fueran alterando las circunstancias físicas, jurídicas o urbanísticas de

las fincas, estas transformaciones se verían reflejadas en dicho sistema y transmitidas automáticamente a los sistemas registral y catastral para ser tenidos en cuenta en los mismos a los efectos de cada uno.

No se trata de una utopía inalcanzable, ya que existen otros países europeos en los que se han puesto en funcionamiento sistemas de esta índole, habiéndose conseguido ya, por ejemplo, la perfecta integración entre Catastro y Registro en Holanda, partes de Alemania y un altísimo grado de coordinación en Francia. La integración de la información urbanística está menos avanzada, pero también se incluye en algunos *Länder* alemanes, capaces de suministrar como única consulta toda la información referente a una finca determinada.

Para llegar a esta integración debe proseguirse con la política de fomento de las relaciones entre los tres ámbitos, no sólo mediante normas que impongan la comunicación de datos sino también por medio de la colaboración técnica y la adopción de medidas sencillas como puede ser el extender la utilización de la referencia catastral a la identificación de fincas a efectos de planeamiento. En este contexto se hace necesario potenciar el papel del Catastro no sólo como receptor y depositario de información —papel que se verá aumentado, si cabe—, sino como suministrador de la misma y órgano de apoyo técnico a los Ayuntamientos que quieran poner en pie sistema informáticos de gestión urbanística.

El Organismo público que mayor experiencia ha acumulado en la creación de bases de datos cartográficas y alfanuméricas referidas a la propiedad inmobiliaria no puede permanecer al margen de este proceso y debe colaborar no sólo suministrando su información, sino sus conocimientos prácticos. Esto se aparta un poco de la misión tradicional del Catastro, pero contribuye al enriquecimiento de sus funciones y abriría las puertas para una mayor colaboración con los Ayuntamientos.

(3) Real Decreto 1390/1990 de 2 de noviembre, sobre colaboración de las Administraciones Públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral.

(4) Real Decreto 1030/1980 de 3 de mayo sobre coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad y Real Decreto 430/1990 de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización de bases gráficas y presentación de documentos por telecopia.