



Asepelt
España

Comunicaciones XIV Reunión

**CATASTRO E INMUEBLES RÚSTICOS: LA
NECESIDAD DE UNA REFORMA**

*Miguel Romero Velasco - mromero@etea.com
E.TEA. Universidad de Córdoba*

Anales de Economía Aplicada

Oviedo 2²3³4⁴
Junio 2000



Reservados todos los derechos.

Este documento ha sido extraído del CD Rom "Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España. Oviedo, 22 y 23 de Junio de 2000".

ISBN: 84-699-2357-9

**XIV REUNIÓN ASEPELT
OVIEDO, 22-23 DE JUNIO DE 2000**

CATASTRO E INMUEBLES RÚSTICOS: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA
¡Error! Marcador no definido.

Miguel Romero Velasco

ETEA –INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE LA COMPAÑÍA DE JESÚS.

Profesor Facultad CC.EE. y EE. (ETEA)

UNIVERSIDA DE CÓRDOBA.

Correo electrónico: mromero@etea.com

La confección de un registro donde se establezcan las características de todo tipo (ya sean físicas, jurídicas o económicas), atribuibles a los bienes inmuebles rústicos, se ha convertido en una necesidad de cualquier sistema fiscal que utilice los impuestos sobre la propiedad.

Es claro que si se establecen sistemas fiscales con figuras impositivas en función de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, una forma de manifestarse esa capacidad es la posesión de riqueza inmueble, y para poder gravar de forma directa esta manifestación, la existencia de unos inventarios, registros o catálogos de riqueza territorial han sido conocidos desde siempre.

1. NOTAS SOBRE LA HISTORIA DEL CATASTRO.

La situación actual del catastro de rústica en España, es consecuencia de las distintas orientaciones legislativas que se han derivado a lo largo del tiempo; por ello, nos parece oportuno realizar una breve referencia a las principales normas que han configurado la actualidad de esta institución en nuestro país.¹

Es en el reinado de Felipe V donde se introduce el término y el concepto moderno de catastro; se estableció un tipo de contribución y catastro único, que se instituyó en el Decreto de Nueva Planta, estructurándolo de forma definitiva el Ministro Patiño en 1716 (SANZ GARCÍA-CANTÓ, 1985, pág. 175). Efectivamente la decisión de sacar a la luz el Decreto de Nueva Planta es para ordenar el sistema tributario a que debe someterse Cataluña tras la Guerra de Sucesión, pero para llevar a la práctica el nuevo sistema tributario era imprescindible llevar a cabo un registro o catastro de todas las propiedades inmuebles.²

¹ SEGURA I MAS (1988, PÁG. 175) nos relata que es precisamente en la Europa Occidental donde comienza a desarrollarse el Catastro. Los antecedentes más remotos se encuentran en la elaboración del denominado Domesday-Book, de 1.085, que siguió a la conquista de Inglaterra por los normandos, y donde se detallaban a quien habían pasado los dominios y propiedades de los sajones. En la Baja Edad Media se elaboraron distintos catastros que tenían finalidades fundamentalmente fiscales, si bien se refieren a demarcaciones muy reducidas.

² La historia del Catastro se puede remontar a los egipcios y caldeos, que idearon un sistema para describir y valorar las propiedades y de esta forma poder fijar los impuestos (SEGURA I MAS, 1988, pág. 175). El historiador Herodoto relata en sus obras que Alajandro Magno encargó a su hermano Artafernes que midiera las tierras conquistadas en Asia Menor, y que estableciera los resultados de tal medición en unos registros, y así poder determinar la contribución que debían pagar los habitantes en proporción a sus tierras. Pero fue en Roma donde comenzó el auténtico desarrollo del Catastro; Servio Tulio vino a establecer un registro de bienes que se renovaría cada cinco años, y esta labor fue posteriormente desarrollada por Julio Cesar, Diocleciano y Augusto que ordenó confeccionar un Catastro General del Imperio Romano, y que una vez realizado fue posteriormente actualizado y utilizado en la Galia y después en toda la Europa de entonces. (FERNÁNDEZ DE QUINCOES, 1988, pág. 36-37).

Es a partir de la Reforma Tributaria de Alejandro Mon, por **Ley de 23 de Mayo de 1845**, cuando se inicia la confección de registros y catastros de la propiedad territorial. Por Ley de 24 de Agosto de 1896 y posteriormente la de 27 de Marzo de 1900, ya en la reforma de Fernández Villaverde, ordenan la formación de un Catastro por masas de cultivo y clases de terreno, la rectificación y valoración de las cartillas evaluatorias de la riqueza territorial y la formación de un registro fiscal de fincas y ganadería.³

Lo que hay que resaltar, es que en cualquiera de las etapas que analicemos referidas al Catastro, siempre advertiremos una función primordial consistente en servir a los intereses fiscales de los que detentaban el poder en cada época.⁴

2. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO.

La etimología, a la que más arriba nos hemos referido, de la palabra catastro es posible que nos alumbrara algo la definición de registro fiscal que a esta institución se le ha dado tradicionalmente.

FERNÁNDEZ DE QUINCOCES (1988, pág. 36) da la siguiente definición enciclopédica de catastro: *"El conjunto de operaciones y trabajos científicos (y también el documento, libro o registro en que constan sus resultados) para describir exactamente las propiedades inmuebles de un país, y determinar la capacidad contributiva de cada inmueble, atribuyendo a éste personalidad jurídica independiente de la de su propietario"*.

Una definición algo más breve, pero profunda en su significado, nos ofrece SANZ GARCÍA-CANTO (1985, pág. 174), cuando lo define como *"un censo oficial técnico-estadístico individualizado, que recoge la riqueza rústica del país"*. GARCÍA BADELL Y ABADÍA (1968, pp. 4 y ss.) establece una definición más extensa que la anterior, si bien coincidiendo en lo fundamental con las que hemos dado hasta ahora, viene a definirlo como *"la institución Administrativa más importante que tiene un Estado, donde se recogen todos aquellos datos jurídicos, económicos y fiscales, referentes a la riqueza rústica de un país"*.

Con base en todas estas definiciones, estaríamos de acuerdo con una definición que resaltara no sólo las funciones fiscales a que puede servir el catastro, sino también otra serie de funciones de índole económica y jurídica; en este sentido podríamos dar la siguiente **definición actual** de lo que debería ser un catastro: *"un registro de la propiedad inmobiliaria donde se describen los datos físicos, económicos y jurídicos de los inmuebles rústicos, y donde los valores que constan en él sirven para determinar tanto la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, como otras notas transcendentales en toda la tributación inmobiliaria local, autonómica y estatal, además de tener una función fundamental en aspectos medioambientales, agrícolas y de ordenación del territorio en general"*.

³ No fueron estas las únicas disposiciones sobre catastro que se dictaron en este período, se pueden citar también la Real Orden de 9 de junio de 1853 por la que suprimen los padrones de riqueza y se forman los amillaramientos, la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1869 por la que se rectifican esos amillaramientos, Real Decreto de 10 de diciembre y Real Orden de 16 de diciembre de 1878 por las que se establece el reglamento para la rectificación de amillaramientos y se dan instrucciones para evitar el desnivel de las cuotas imponibles, Ley de 18 de junio y Real Decreto de 30 de septiembre 1885 estableciendo los amillaramientos y el reglamento provisional para el repartimiento de la contribución de inmuebles, cultivos y ganadería, aparte de exenciones y Juntas y Comisiones de evaluación, y otras muchas Leyes, Decretos y Ordenes que culminan en esta etapa en las dos citadas de 1896 y 1900.

⁴ Respecto a los antecedentes históricos del Catastro pueden consultarse además de los autores citados a BOIXADERA Y PORTA (1991), CASTANYER Y CANEST (1990), PRO RUIZ (1993), GARCÍA- BADEL, FERRER Y CRUZ-VILLALON (1990) etc.

3.EL CATASTRO EN ESPAÑA.

3.1. Principales Disposiciones relativas al Catastro.

A.- La Ley de 23 de Mayo de 1906 y la influencia de la Conferencia Internacional de Catastro de 1890.

A.1. Creemos que fue decisiva en el Anteproyecto que presentó la Junta Echegaray. En esta Conferencia se encarga a Don Juan Sánchez y Massiá a que la pronuncie sobre el tema de la medición de términos municipales (MARTÍN LÓPEZ, 1995, pág. 76).⁵

A.2. Lo fundamental y uno de los principales logros de la Ley de 1906 es la **introducción del concepto de "parcela catastral"**, con sus características de diversa índole, y que supuso un adelanto incuestionable en el desarrollo del catastro parcelario, y del aumento de la base imponible.⁶

Es la primera vez que se produce un acercamiento al concepto de parcela catastral, pero no es el único concepto que introduce el Reglamento de 23 de octubre de 1913, que desarrolla a la Ley de 1906, pues entre otros define: **La parcela catastral**, que es la porción de terreno cerrada por una línea poligonal que pertenezca a un solo propietario o a varios proindiviso, dentro de un solo término municipal.⁷ Este concepto de parcela es el que introduce y fija el de **finca o predio rústico**, que estará formada por una sola parcela catastral o por varias contiguas de un sólo propietario separadas exclusivamente por accidentes naturales del terreno.⁸ Y por último se introduce el término de **polígonos topográficos** que son los formados dentro de la jurisdicción municipal por líneas permanentes del terreno y accidentes notables, ya sean vías fluviales o terrestres, perímetros de poblaciones, divisorias de aguas etc.

⁵ Las conclusiones que en ella se expusieron fueron fundamentales a la hora de la redacción de la Ley de 1906, eran varias las razones que esgrimía para la formación de un Catastro: a.- Desde el punto fiscal, porque nos daría a conocer la riqueza imponible y las personas que deben satisfacer los impuestos. *De tal forma que un país con un catastro completo podrá aumentar sus ingresos, rebajando sin embargo la cuota contributiva, porque entonces conocerá todas las propiedades que existen en el país, haciendo imposible la ocultación de la riqueza, viniendo por consiguiente a tributar todos en proporción a su riqueza.* b.- Desde un punto de vista jurídico porque daría a conocer exactamente todas las propiedades evitando muchos pleitos entre propietarios colindantes. c.- Desde el económico, facilitaría las transacciones de mayor valor e importancia de la propiedad, ya que al tener perfectamente delimitadas sus propiedades en un título que contenga todas las características, vendría a tener las ventajas de un título al portador.⁵ Pero no fue hasta la **Ley de 23 de Mayo de 1.906** cuando se instaura en España un auténtico catastro parcelario (no por masa de cultivo), y que iba a tener por finalidad la determinación y la representación de la propiedad territorial, con el objeto de servir para el reparto equitativo del impuesto territorial, según establece en el artículo 1º, sentándose de esta forma las bases para transformar la contribución territorial, pasando de un gravamen de cupo a otro de cuota.⁵

⁶ FERRER RODRÍGUEZ Y CRUZ VILLALON (1990, pág. 40) se muestran de acuerdo en que el sistema de tributación directa introducido haría aflorar riqueza oculta, y precisan que al final del periodo se había duplicado el valor de la riqueza rústica en las tierras catastradas, evaluadas por el sistema de amillaramiento en más de trescientos millones de pesetas, y en seiscientos treinta y dos millones por el nuevo sistema.

⁷ Las subdivisiones de las parcelas que ofrezcan uniformidad en su cultivo o aprovechamiento y en su intensidad productiva, se denominarán **subparcelas**.

⁸ SILVA MUÑOZ (1958, 212 y ss.) ha propuesto la sustitución del concepto de parcela catastral por el de *patrimonio territorial que podría ser definido como la suma de unidades métricas superficiales de la misma clase de cultivo y análoga calidad, perteneciente a un determinado titular dentro del término municipal*. Concepto que en nuestra opinión es acertado, máxime cuando no exige que se hallen todas las parcelas sobre un mismo polígono topográfico y no tienen que estar separadas por accidentes naturales del terreno; si existe una cuestión con la que creo que se podría haber logrado una mayor recaudación, consistente en que al no ser el impuesto todavía municipal, se podría no haber exigido que se encontraran todas las parcelas dentro del mismo término, y probablemente se hubiera salvado en algunos casos el límite de líquido imponible para contribuir.

A.3. La Ley de 1906 fijó un Avance Catastral, sin embargo el Catastro que se formará será **parcelario**, por consiguiente para poder realizar una justa valoración de cada una de las parcelas de un término municipal habrá que determinar en primer lugar sus características.⁹

A.4. El **problema fundamental seguía siendo la determinación de la base imponible**, por ello en las valoraciones catastrales no se evalúan capitales ya que la contribución territorial no se basa directamente en ellos, sino que se determinan las utilidades anuales que se obtienen de la tierra y de la ganadería, en consecuencia el objeto que tienen es *calcular el líquido imponible que ha de ser la base de la tributación fiscal de cada propiedad*. (GARCÍA-BADELL, 1968, pág. 178).

Este líquido imponible fue definido por el Reglamento de 1923, estableciendo que *por líquido imponible de la tierra se entiende a los efectos del impuesto territorial, e integrado en dicho producto el rendimiento de la ganadería, la suma de las cantidades siguientes: a.- La que en concepto de renta corresponde al propietario de la tierra, acrecida en el interés de los capitales invertidos anualmente en el cultivo. b.- La que en concepto de beneficio corresponde al que cultiva la tierra. c.- La que en concepto de beneficio y de interés de los capitales invertidos anualmente en la explotación pecuaria corresponde a quien explota el ganado de labor o renta*.¹⁰

La cantidad que se obtenía como consecuencia de las recaudaciones de rústica y pecuaria que eran satisfechas por cada provincia según el nuevo procedimiento era deducida del cupo global de la nación, por el que seguían tributando el resto de las provincias. Pero se daba una circunstancia digna de resaltar, y es que por nuevo sistema se tributaba más que por el de cupo, por lo que se estaba fomentando por lo que tanto se había luchado, evitar la defraudación.¹¹

B.- Real Decreto de 23 de octubre de 1913, por el que se aprueba el Reglamento del Avance Catastral de Rústica, es una norma fundamental a nuestro entender en la historia fiscal de los impuestos territoriales en nuestro país, porque aparte de lo ya señalado anteriormente sobre el mismo, lo importante es que introduce una definición por primera vez de lo que se entiende *por contribución territorial*, que será la parte correspondiente al Estado de los beneficios que producen o pueden producir los bienes o utilidades sujetos al inventario catastral que no hayan sido expresamente

⁹ Estas características vienen establecidas en el Reglamento citado de 1913, y las divide en tres grupos: de orden físico, de orden económico y de orden fiscal, coincidentes prácticamente con las que contiene el Catastro en la actualidad: a.- Las características de **orden físico** de las parcelas y subparcelas serán la situación en el término municipal y en la nación, definida por el polígono; los linderos respecto a las parcelas colindantes; la extensión superficial; y la calificación, es decir la designación de los cultivos o aprovechamientos y los edificios que pueda contener. b.- Las características de **orden jurídico y fiscal** hacían referencia a la propiedad y sus modificaciones, y a las exenciones temporales y perpetuas. c.- Las características de **orden económico** vienen determinadas por la clasificación, o sea la determinación de las intensidades productivas dentro de cada cultivo o aprovechamiento, en cada término municipal o grupo de términos; y por la valoración, es decir la aplicación de los tipos evaluatorios a la parcela o subparcelas, para obtener el producto de estos tipos unitarios, por las extensiones superficiales, o sea *la riqueza imponible*.

¹⁰ GARCÍA-BADELL lo expresa utilizando la formula siguiente: Líquido Imponible= Li = R + I + B , siendo R= renta, I= interés y B= beneficio del agricultor. Como la ecuación de equilibrio económico de toda explotación es $P = G + R + I + B$ (siendo P el producto bruto, y G la suma de gastos de cultivo) obtendremos el siguiente resultado $P - G = R + I + B$; y de esta igualdad se deduce que uno cualquiera de sus dos miembros constituye la base del líquido imponible. Por cual para determinar este se pueden seguir dos vías : calcular los gastos y restarlos de los productos (la denominada vía analítica o bien determinar la renta, el interés y el beneficio y sumarlos (la llamada vía sintética), e incluso se pueden seguir ambas procedimientos como dispone la ley, para que los técnicos tengan la comprobación por ambas caminos, si bien no puede existir una diferencia entre las cifras determinadas que sea superior al 5 %.

¹¹ Varios autores han criticado este sistema, todos están de acuerdo en que el nuevo producía una mayor **defraudación**, pero había que reconocer que el sistema de Avance reducía la **ocultación de riqueza**. (GARCÍA-BADELL, 1968) (SILVA MUÑOZ, 1958) (GARCÍA MARTÍN Y FERNÁNDEZ-MURO, 1971), (FERNÁNDEZ NAVARRETE, 1978) ETC.

exceptuados de gravamen.¹²

C.- Real Decreto de 3 de abril de 1925.¹³

E.- Las reformas tributarias y el catastro.

Después de este largo paréntesis sin apenas avances en la confección de un catastro, se publica la **Ley de Reforma Tributaria de 1.940** que trató de unificar los tipos impositivos y corregir las valoraciones para ponerlas al día. En este momento en nuestro país, el catastro se encontraba en una fase muy diversa, puesto que existían amillaramientos, avance catastral, registro fiscal y catastro parcelario.¹⁴

La **Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964** supone una serie de implicaciones fundamentales en el sistema impositivo español. En ella se establece una nueva forma de tributación, de tal forma que la contribución territorial se compondrá de una cuota fija y de una proporcional. Dispone la Ley que se "da entrada en la contribución territorial rústica a una tributación acomodada a la explotación agrícola, como unidad de producción, en la que sea posible comprender de forma variable, sus ingresos y sus gastos". De esta forma se introduce el concepto de explotación como base del sistema impositivo, sustituyendo a la parcela o finca que constituía la base hasta ese momento. La cuota fija se calcula sobre la base de la estimación catastral y grava la tenencia de los bienes rústicos en sí mismos, en cambio la cuota proporcional grava los rendimientos obtenidos por las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas. (MEROÑO, 1994 y FERRER Y CRUZ, 1990).¹⁵

¹² Hay otra cuestión importante que debemos destacar en esta cita del Reglamento, nos referimos a la disposición relativa a que una vez realizado el Avance en un municipio, este dejará de tributar por cupo, para pasar inmediatamente a ser imposición de cuota, que gravará la riqueza de cada parcela de forma independiente de las otras parcelas del término.

¹³ La siguiente norma importante en cuanto a catastro, fue el Real Decreto de 3 de abril de 1925 y su Reglamento de 30 de mayo de 1928, sobre Catastro Parcelario jurídico. Estas Disposiciones, si bien recogían los objetivos fundamentales de la Ley de 1906, a la que derogaban, establecían algunas modificaciones importantes: de una parte aumentaban las competencias del Instituto Geográfico y Catastral que tenía como misión la formación de los planos parcelarios y sobre ellos el Servicio de Catastro de Rústica del Ministerio de Economía y Hacienda y obtendría las características de orden económico de las parcelas que le permitirían llegar a la elaboración de un catastro de la riqueza rústica, base del auténtico catastro fiscal que se pretendía conseguir.

¹⁴ Como efecto de la Ley de 1940, se dictan la Ley de 26 de septiembre de 1941 y la Orden Ministerial de 16 de diciembre del mismo año, que reanudan los trabajos catastrales del país; así los trabajos catastrales se estructuran en dos servicios: el de amillaramiento que comprobará y fijará la riqueza en los regímenes de amillaramiento y registro fiscal, y el de Catastro que va a tener como misión conservar y mejorar los avances para convertirlos en catastros parcelarios. (MEROÑO, 1994, pág. 19). Existe a partir de entonces la voluntad de terminar el catastro, o por lo menos no hay disposiciones contradictorias que retrasen su ejecución como ocurrió en el primer tercio del siglo. Desde 1944 se da un fuerte impulso a la confección del Catastro por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, y así se publican la Ley de 20 de diciembre de 1952 y la Orden de 19 de enero de 1953, donde se insisten en la conveniencia de que se pueda disponer a corto plazo de un sistema unificado de tributación por riqueza rústica por un lado, y de otra parte incrementa el presupuesto y se buscan medidas para agilizar la confección del catastro, llegando incluso la Orden de enero de 1953 a fijar un plazo de cinco años para culminarlo, pudiendo prorrogarse excepcionalmente. Estas disposiciones dieron frutos favorables, puesto a finales de 1943 se pasó de 23 millones de has. catastradas, a unos 45 millones en 1959, por lo que prácticamente a comienzos de la década de los sesenta el catastro estaba terminado.

¹⁵ De esta forma se llega a finales de la década de los setenta, caracterizada por la implantación en nuestro país de un nuevo sistema político y la rapidez con la que se intentan adecuar diversos ámbitos y estructuras a las nuevas condiciones de una sociedad abierta y competitiva. Las elecciones municipales para elegir los órganos de gobierno de los Ayuntamientos, y que estos tuvieran responsabilidades en la gestión, requería la puesta en marcha de un plan de corrección y mejora de las finanzas de los municipios que les permitiera afrontar con éxito la creciente demanda de servicios públicos que los ciudadanos

Para poder obtener fondos con los que afrontar esta nueva etapa, se publica la **Ley 44/78 de 8 de septiembre**, que estableció en sus Disposiciones Transitorias la transformación en tributos locales, de carácter real, a la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y pecuaria. Pero era necesario una revisión urgente del catastro, porque su desactualización forzaba a los Ayuntamientos a establecer altos tipos de gravamen para obtener los recursos suficientes con los que atender a los servicios públicos. Para desarrollarla se crean los Consorcios de Gestión e Inspección de las Contribuciones territoriales, por las que el Ministerio de Economía sigue manteniendo sus competencias sobre el Catastro, pretendiéndose con ello que una vez perdidas sus atribuciones en la recaudación del impuesto, pudiera seguir interviniendo en la conservación del catastro. Se llega así, con alguna que otra norma importante como el Real Decreto 1279/85 de 24 de julio que regula el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, a la **Ley 39/88 de 31 de diciembre** que marca un nuevo punto en esta materia.

3.2. La situación actual del Catastro.

3.2.1. La Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales y el Catastro.

Con la Ley 39/88 se intenta consolidar un proceso en el que se persigue que el Catastro no sea simplemente un mero instrumento fiscal como hasta el momento actual, precisamente lo que se propondrá es que constituya una auténtica base de datos capaz de suministrar información a todas las Administraciones públicas.

Con esta Ley se cambia el escenario que hasta entonces se había utilizado, puesto que volvían de nuevo a ir juntas las contribuciones territoriales (ahora en forma de Impuesto de Bienes Inmuebles, comprensivo de los de naturaleza rústica y urbana) que habían sido separadas por la Ley de Presupuestos de 1893, y se cambia el sistema de imposición, porque de un impuesto sobre el producto líquido resultante de los cultivos y de la ganadería, se pasaba a un sistema en el que el hecho imponible viene constituido por la propiedad de los bienes rústicos y se grava el valor catastral de los inmuebles que pasa así a constituirse en la base imponible del impuesto (MOYA RODRÍGUEZ, 1994, pág. 20).

Efectivamente, hoy es la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales la que define la situación actual del catastro en España. La Disposición Adicional Cuarta de la Ley define el Catastro de la siguiente forma *"Los catastros inmobiliarios Rústico y Urbano están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, cantidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas u jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones"*.

De este artículo podemos destacar dos notas fundamentales: en primer lugar que se ha pasado de un catastro con fines exclusivamente fiscales a otro que puede ser calificado como un catastro multifuncional. Por otro lado y como hemos señalado anteriormente, se produce un cambio importante en la consideración de los impuestos territoriales, puesto que se pasa de un sistema de imposición de producto a otro basado en la propiedad, gravando el valor catastral del bien rústico.

Por tanto se ha producido un cambio drástico en la filosofía del impuesto, porque de gravar los rendimientos de los cultivos o aprovechamientos y la ganadería, se ha pasado a gravar el valor de los bienes en sí, constituyendo la base imponible el valor de los bienes inmuebles, tomando como valor el valor catastral de los mismos, que se fijará con referencia al valor de mercado de aquellos, sin que, en ningún caso pueda exceder de este.¹⁶

demandaban. (RUSSINES TORRESGROSSA, 1990, pág. 40).

¹⁶ Por ahora sólo precisar que la Ley ha ajustado el valor catastral al valor de mercado para que pueda ser utilizado también con finalidades distintas al del impuesto territorial, teniendo influencia en otros impuestos como el IRPF, el Impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

Continuando con la LRHL, el artículo 68 establece la definición de lo que se debe entender por valor catastral, estableciendo además los criterios generales para obtenerlo: *el valor catastral de los bienes de naturaleza rústica estará integrado por el valor del terreno y el de las construcciones, el valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando al interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales.*

Para el cálculo de estas rentas se puede atender a los datos obtenidos por la investigación de arrendamientos o aparcerías existentes en la zona o comarca de características agrarias homogéneas. Además se tendrán en cuenta las mejoras que hayan sido introducidas en los terrenos de naturaleza rústica, que formen parte indisociable de su valor. También se tomará la aplicación o utilización de medios de producción normales que conduzcan al mayor aprovechamiento, pero no la hipotética aplicación de medios extraordinarios. De todas formas cuando la naturaleza de la explotación o las características del municipio dificulten el conocimiento de rentas reales o potenciales, podrá calcularse el valor catastral de los bienes, incluidas sus mejoras permanentes y plantaciones y atendiendo al conjunto de factores técnicos-agrarios y económicos y otras circunstancias que les afecten.

Pero es la propia Ley 39/88 en su Disposición Transitoria Segunda la que se encarga de aplazar temporalmente la Disposición Adicional cuarta, cuando dice que *hasta tanto no se proceda a la fijación de los valores catastrales con arreglo a lo establecido en la propia Ley, el impuesto se exigirá aplicando como valor catastral de dichos bienes el resultado de capitalizar al 3 por 100 el importe de las bases liquidables vigentes en 1990 a efectos de la contribución territorial rústica y pecuaria.* A estos valores se les aplicó posteriormente un coeficiente de actualización del 1'05, utilizando la autorización contenida en el artículo 72 de la Ley que posibilita su realización en las Leyes de Presupuestos Generales. De igual forma en todas las Leyes de Presupuestos posteriores se han ido actualizando estos valores catastrales como comprobaremos en su momento.

Por tanto, todavía no está plenamente en aplicación la Ley 39/88 en lo referente a la actualización de los valores catastrales, si bien el proceso de renovación con la revisión de los inmuebles de todo el país sigue su marcha hasta poder tener actualizada todas las hectáreas de los términos municipales de toda la nación. Según el Cuadro siguiente y gracias al proceso de renovación iniciado en 1988, en el momento de que se disponen los datos de renovación se ha alcanzado la cifra de 3 billones de valor catastral, que supone un aumento del 4'9 por 100 respecto a 1994, lo que se ha logrado por el proceso de actualización y revisión del catastro, logrando superar en 1'4 puntos el porcentaje de actualización del 3'5 fijado por el Gobierno en la Ley de Presupuestos para 1995. El número de contribuyentes y la superficie catastrada crecieron relativamente muy poco en comparación con el año anterior, suponiendo un 0'1 y un 0'3 respectivamente.

**CUADRO II
RENOVACIÓN DEL CATASTRO**

¡Error! Marcador no definido.AÑO	Nº MUNICIPIOS RENOVADOS	SUPERFICIE (Ha.)	VALOR CATASTRAL (miles de pesetas)
1985	120	540.287	24.017.022

1986	173	877.395	93.463.312
1987	188	1.184.695	99.529.501
1988	136	834.459	65.738.303
1989	511	3.190.434	188.832.755
1990	789	5.522.968	433.097.226
1991	753	4.637.239	380.753.240
1992	781	5.175.894	388.082.591
1993	761	4.735.134	350.459.073
1994	530	2.646.781	208.965.831
1995	349	1.948.568	164.676.162
TOTAL MUNICIPIOS	7.575	46.944.536	3.027.151.487
RENOVADOS	5.239	31.957.640	2.442.385.205
NO RENOVADOS	2.336	14.986.896	584.766.282

FUENTE: CGCCT. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA y elaboración propia.

3.2.2. La gestión: El debate de las Haciendas Territoriales.

A.- La cuestión competencial.

Si el Catastro está llamado a ser una base de datos de todo el territorio nacional, probablemente se vea centro de un interés constante de todas las Administraciones Públicas por aumentar sus competencias o al menos sus utilidades del mismo. Es así que la entrada en vigor de la Ley 39/88 con el desarrollo de la figura del IBI y la consideración del valor catastral como un valor único administrativo de la propiedad inmueble, con los efectos que puede tener sobre otros impuestos y sobre otras materias, van a convertir al Catastro en una fuente permanente de información a la que se acudirán desde todas las Administraciones.

Ese valor catastral único que propugna la Ley Reguladora de las Haciendas Locales va a tener influencia y efectos en otros impuestos como hemos mencionado, como son el impuesto sobre la renta, sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y como en estos impuestos concurren intereses tanto de la Administración Central, de la Autonómica y de la Local, puede surgir una polémica competencial referida al Catastro.

La polémica parte de los artículos 77 y 78 de la Ley 39/88, en ellos se establece que el impuesto es gestionado a partir del padrón, y en el artículo 78 se da competencia al Estado mediante el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria para la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales, concediéndose la superior función de coordinación de valores al CGCCT. Esta función de coordinación se establece en todo caso como exclusiva del Estado sin que pueda ser objeto de delegación.¹⁷

La cuestión partía de que los Ayuntamientos reclamaban en base al principio de autonomía

¹⁷ Surge esta cuestión al atribuir el artículo 7 de la Ley la posibilidad que tienen las Entidades Locales de delegar en las Comunidades Autónomas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias de la Ley. Sin embargo sólo se podrán delegar aquellas competencias que no se han atribuido para sí el Estado como ocurre con la gestión. La vía posible es la de modificación legislativa mediante una nueva Ley de Catastro o de Valoración donde además de fijar los criterios de valoración se dicten normas de atribución competenciales.

local, la totalidad de las competencias en materia de gestión; mientras que la Administración del Estado entendió que debía conservar competencias en estas materias, sobre todo un control sobre las valoraciones catastrales, puesto que tienen trascendencia en otros impuestos de carácter estatal. La discusión se vio aumentada cuando se encarga la gestión catastral al Estado y la gestión tributaria a los Municipios, sin que se haga ninguna referencia a las Comunidades Autónomas, si bien estamos de acuerdo con lo que afirma FERNÁNDEZ DE QUINCOES (1990, pp. 36-38) al decir que "la Administración Central está propulsando la necesaria participación autonómica en la difícil tarea de una revisión catastral".¹⁸ El debate nace por tanto a raíz de la Ley 39/88 que realiza una toma de posición sobre las competencias en materia de catastro, cuando en la Disposición Adicional cuarta en su párrafo 2 declara: *"La formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios, serán de competencia exclusiva del Estado y se ejercerán por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con los Ayuntamientos o, en su caso, Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares a petición de los mismos en los términos que reglamentariamente se establezcan. Todo ello sin perjuicio de la configuración de dichos Catastros Inmobiliarios como base de datos utilizable tanto por la Administración del Estado como por la Autonómica y Local"*, es decir que se atribuye la competencia exclusiva al Estado en la confección y conservación del mismo, sin perjuicio de que puedan ser utilizados por las otras Administraciones, lo que supuso la interposición de tres recursos de inconstitucionalidad.

Compartimos la opinión de FERREIRO (1989, pág. 17) en el sentido de no estar de acuerdo con la atribución exclusiva, que se hace en esta Disposición al Estado de todo lo referente a los trabajos catastrales. El artículo 149 de la Constitución establece que el Estado sólo tiene competencia exclusiva sobre las bases de la regulación de la Hacienda Local, y a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo de estas bases cuando su respectivo Estatuto lo establezca; la Ley 39/88 al establecer en su artículo primero que las normas de la misma tienen el carácter de básicas, está impidiendo a las Comunidades Autónomas cualquier regulación sobre el contenido de las mismas (excepto lo establecido en los art. 132 a 138 respecto a las Entidades Supramunicipales y a las Comarcas).

Pero ya hemos dicho que el Catastro está llamado a cumplir funciones multifinalitarias, y como banco de datos de los bienes inmuebles convergen en él intereses de todas las Administraciones Territoriales, por ello es difícil comprender porqué la Disposición Adicional Cuarta establece una colaboración de los Ayuntamientos con el Estado para la formación del Catastro, y no se refiere para nada a la colaboración de las Comunidades Autónomas, cuando estas están interesadas en este Catastro por muchos conceptos (ordenación del territorio, medio ambiente, planificación agrícola, colaboración en la Reforma de la PAC, valoraciones de inmuebles a efectos fiscales, etc.) y pueden prestar una mayor y más completa colaboración que los Ayuntamientos.

B.- Comunidades Autónomas y Catastro.

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/88 fue objeto de varios Recursos de inconstitucionalidad por parte de algunas Comunidades Autónomas (PALOMAR OLMEDA, 1990, pp.

¹⁸ Prueba de esta llamada a la Administración Autonómica la encontramos en las normas que se han dictado y donde se reconocía la necesidad de la participación de las Comunidades Autónomas en las Juntas Técnicas Territoriales y en las Comisiones de Coordinación inmobiliaria de Rústica, y además en la gestión catastral, puesto que el RD 1477/89 que regula el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, creando los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria, establece la participación de representantes de las Comunidades Autónomas; también la Orden de 30 de noviembre de 1989 por la que se crea la Comisión Superior de Coordinación Informática del Catastro y el Consejo Superior Inmobiliario, se fijan representantes de las Comunidades Autónomas en sus órganos. Pero sobre todo el Real Decreto 1390/1990 de 2 de noviembre, sobre la colaboración de las administraciones públicas en materia de Gestión Catastral y Tributaria e Inspección Catastral, donde se establecen importantes criterios de coordinación.

42-44):

1.- El Recurso 591/1989 pretendía la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, basándose en la consideración de que no responde al concepto de bases. Y se apoyan en el argumento de que el Título competencial del artículo 149.1.14 de la Constitución no atribuye al Estado una competencia exclusiva y excluyente en la regulación y definición de la Hacienda General que suponga la exclusión de los demás Entes Territoriales. 2.- El Recurso 587/1989 (interpuesto por el Parlamento de Cataluña) se basaba en el concepto de valor catastral, porque al tener una influencia directa en otros impuestos, la inconstitucionalidad se predica al excluir a la Comunidad Autónoma del procedimiento para la determinación del valor catastral, puesto que el Estatuto Catalán atribuye en el artículo 9.8 a dicha Comunidad competencias en el régimen local, y además no se cita a las Comunidades Autónomas entre los Entes que pueden suscribir convenios con el CGCCT para gestionar los catastros inmobiliarios. 3.- El Recurso 572/1989, alega que no existe un título competencial exclusivo que permita reservar al Estado la realización de los Catastros Inmobiliarios, puesto que se trata de un registro público muy importante para todas las Administraciones Públicas.

Todo lo dicho anteriormente nos lleva a realizar una serie de **precisiones sobre la cuestión**, que podemos sintetizar de la manera siguiente:

a.- A raíz de la publicación de la Ley 39/88, y de lo redactado en su Disposición Adicional Cuarta dos, se produce una polémica en cuanto a las competencias para la formalización y conservación del Catastro.

b.- De las razones que se han argumentado para presentar los recursos de inconstitucionalidad puede deducirse que se han basado sólo en una de las funciones que tiene el Catastro, cual es la de servir de soporte a la formalización de las bases impositivas de los impuestos territoriales, cuando el catastro tiene otras funciones tan importantes como esta, que lo llevan a que hable de un catastro multifuncional, puesto que debe realizar una función más amplia dentro del ordenamiento jurídico.

c.- Está aceptado por la mayoría de la doctrina que la formalización del Catastro, precisamente por esa labor que está llamado a desempeñar en todo el conjunto del país, debe estar a cargo de una sola Administración, si bien creemos que por las funciones que está llamado a desempeñar en el futuro, hay que dar entrada en todos los ámbitos a las Comunidades Autónomas. La Constitución atribuye al Estado la Hacienda General, concepto que se ha preocupado de concretar el Tribunal Constitucional en su sentencia 179/1985, de 19 de diciembre que considera el calificativo de "general", como aquellas materias que deben ser consideradas de repercusión general, es decir, de ámbito nacional, y el Catastro es de esta naturaleza.

3.2.3. El futuro del Catastro.

3.2.3.1. Las funciones encomendadas actualmente.

La actualidad respecto al sistema catastral y a sus funciones vigentes en España se encuentra marcada por la tan citada Disposición Adicional Cuarta dos de la Ley 39/88. Es esta norma la que establece cuales son las funciones que debe desempeñar el Catastro, y de esta manera después de definir en el número uno al catastro como "un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos....., que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones", establece en el número dos que "*La formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios, serán de competencia exclusiva del Estado y se ejercerán por el Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria,...*".

Es aquí por tanto donde se establecen las principales funciones del Catastro, que no son otras

que la **formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros**. Sin embargo, de la lectura de la norma citada no se extrae una conclusión sobre las funciones concretas que normalmente los sistemas catastrales desarrollan, es decir una función fiscal, una función jurídica y una función de banco de datos.

Pero tanto de la Disposición Adicional citada, como del artículo 78.1 de la Ley 39/88 que establece en cuanto a la gestión del impuesto de bienes inmuebles que *"la elaboración de las ponencias de valores, así como la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la modificación del padrón del impuesto, se llevará a cabo por el CGCCT, directamente o a través de convenios de colaboración que se celebren con las Entidades Locales en los términos que reglamentariamente se establezcan"*, se deduce fácilmente que todas las funciones que vaya a tener el Catastro van a ser realizadas y coordinadas por el **Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria**.¹⁹

Este Organismo creado en 1984 tiene encomendadas directamente las siguientes funciones :

a.- La realización o, en su caso, la dirección, control y coordinación de su ejecución, de los trabajos técnicos de formación, conservación y revisión de los catastros inmobiliarios. b.- El estudio y coordinación de los sistemas de valoración de los bienes inmuebles, la coordinación de los valores catastrales resultantes y la aprobación de las ponencias de valores. c.- La elaboración de estudios y propuestas de normas y sistemas relativos a los trabajos de formación, conservación y revisión de los Catastros inmobiliarios. d.- La inspección catastral del impuesto sobre Bienes Inmuebles en los términos establecidos en la ley 39/88. e.- La gestión y disponibilidad de las bases de datos catastrales como servicio público externo. f.- La realización de estudios inmobiliarios y la elaboración y análisis de la información estadística contenida en los Catastros inmobiliarios y la relativa a la tributación de los bienes inmuebles. g.- El impulso y coordinación de las funciones del Centro y el diseño, explotación y mantenimiento de los sistemas y medios informáticos precisos para el desarrollo de estas funciones.

Estas son las funciones encomendadas al CGCCT, de las que puede deducirse que actualmente en nuestro país, a pesar de las orientaciones legales y doctrinales, el Catastro sigue teniendo una función eminentemente fiscal, sin ninguna coordinación con el Registro de la Propiedad que le otorgue una configuración más jurídica, y sin constituir la base de datos que todos reclamamos; pero a pesar de esto, presta una ayuda inestimable a la gestión del impuesto de bienes inmuebles lo que le convierte en un Organismo fundamental en su configuración.

3.2.3.2. Las funciones futuras: hacia un nuevo catastro multifinalitario.

Es la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales la que define la situación actual del catastro en España. La Disposición Adicional Cuarta de la Ley define el Catastro de la siguiente forma *"Los catastros inmobiliarios Rústico y Urbano están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, cantidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas u jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones"*.

Se ha pasado de un catastro con fines exclusivamente fiscales a otro que puede ser calificado

¹⁹ Se trata de un Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, y concentra como hemos señalado todas las competencias en materia catastral. Se lograba con ello algo que se había perseguido siempre, cual es la existencia de un único Catastro coordinado por un organismo autónomo centralizado, con lo que se lograría homogeneidad en la valoración de la propiedad inmueble, y por tanto una cierta igualdad en todo el territorio (GONZÁLEZ MERNEZ, 1993, pág. 686, también LLOMBART BOSCH, 1989, y CANET, 1990, se muestran conformes con esta unificación lograda).

El CGCCT se creó por el art. 87.1 de la Ley 50/84 de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y pasó a desarrollar las funciones que en materia de gestión catastral ejercían los sesenta y cinco Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales.

como un catastro multifuncional (que podrá ser utilizado por las Administraciones Públicas y particulares) por esa transformación en un sistema de información territorial, si bien todavía no ha pasado a ser un catastro que disponga también de los datos jurídicos precisos para que se le pueda dar la denominación de auténtico Banco de Datos del Catastro.

A. Comunidades Autónomas y Catastro.

Si el Catastro está llamado a ser una base de datos de todo el territorio nacional, probablemente se vea centro de un interés constante de todas las Administraciones Públicas por aumentar sus competencias o al menos sus utilidades del mismo. Es así que la entrada en vigor de la Ley 39/88 con el desarrollo de la figura del IBI y la consideración del valor catastral como un valor único administrativo de la propiedad inmueble, con los efectos que puede tener sobre otros impuestos y sobre otras materias, van a convertir al Catastro en una fuente permanente de información a la que se acudirá desde todas las Administraciones.

El valor catastral único que propugna la Ley Reguladora de las Haciendas Locales va a tener influencia y efectos en otros impuestos, como son el impuesto sobre la renta, sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y como en estos impuestos concurren intereses tanto de la Administración Central, de la Autonómica y de la Local, puede surgir una polémica competencial referida al Catastro.

Somos de la opinión de no estar de acuerdo con la atribución exclusiva que se hace al Estado de todo lo referente a los trabajos catastrales. Pero ya hemos dicho que el Catastro está llamado a cumplir funciones multifuncionalitarias, y como banco de datos de los bienes inmuebles convergen en él intereses de todas las Administraciones Territoriales, por ello es difícil comprender porqué la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/88 establece una colaboración de los Ayuntamientos con el Estado para la formación del Catastro, y no se refiere para nada a la colaboración de las Comunidades Autónomas, cuando estas están interesadas en este Catastro por muchos conceptos (ordenación del territorio, medio ambiente, planificación agrícola, colaboración en la Reforma de la PAC, valoraciones de inmuebles a efectos fiscales, etc.) y pueden prestar una mayor y más completa colaboración que los Ayuntamientos.

Por lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Catastro concluimos dos cuestiones fundamentales:

1. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas efectúen desarrollos puntuales en materia de Catastro, pudiera suponer una diferenciación en el régimen de elaboración, mantenimiento y utilización del Catastro, así como desigualdades manifiestas entre las distintas Comunidades. Ello será evitado con una Ley de Valoraciones que establezca criterios iguales de valoración para todas.

2. Sin embargo, las Comunidades Autónomas deben tener su misión en materia catastral; no hay que olvidar que son parte integrante de la Hacienda Estatal y que sus actuaciones tienen transcendencia para muchos administrados, además debe aprovecharse la ingente labor que han realizado en la comprobación de valores y que permiten disponer de una base de datos muy amplia de los bienes inmuebles.

Como aspectos generales en cuanto al Catastro, **podemos concluir lo siguiente:**

1. El catastro nunca debe ser una fuente de conflictos de poder, puesto que está llamado a desempeñar una función importantísima en el futuro, que no será exclusivamente fiscal.

2. Ese carácter multifuncionalitario que va a cumplir no debe excluir la participación de las

Comunidades Autónomas en alguna de las funciones, sobre todo aprovechando los datos de los que ya disponen, si bien debe existir un órgano que someta a enlaces recíprocos la actuación de las diferentes Administraciones.

3. Cada vez con mayor urgencia se puede reclamar la redacción de una nueva Ley de Catastro que sustituya a la de 1906 y aglutine todas las funciones que va a desempeñar e incida en la colaboración interadministrativa.

B. Las funciones multifinalitarias del catastro.

Desde su creación y hasta la épocas recientes, el Catastro ha venido desarrollando una función exclusivamente fiscal, por lo que se han producido bastantes problemas de desfases de información y poca precisión de la que disponía. Sin embargo, se ha llegado en nuestro país a una situación en la que cada vez es más precisa una información tanto de índole impositiva, como de ordenación del territorio; por ello se está intentado la formación de un Catastro Multifinalitario que cubra necesidades en esos aspectos: desde el fiscal, es necesario el establecimiento de una base homogénea y unos criterios perfectamente definidos para valorar la propiedad rústica; desde el de ordenación del territorio, hay que conocer la situación real de los aspectos agrarios para poder planificar los recursos disponibles.

Con el objetivo de conseguir estos fines, el **Catastro debe desempeñar en el futuro** con carácter prioritario **las siguientes funciones:**

1.- Función fiscal del Catastro.

La función o finalidad fiscal es la que ha venido desempeñando el Catastro casi con exclusividad hasta estos momentos, y no debe dejar de desempeñarla. Tanto en la antigua contribución territorial rústica como en el actual impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica, el catastro tiene y ha tenido una importante función fiscal: porque tanto los rendimientos potenciales del inmueble, como el valor catastral que se grava ahora, tienen en el catastro una institución de formación, conservación y actualización constante de estos valores, a los que en base a la colaboración entre Administraciones se podrá acudir para el establecimiento del impuesto.

Pero no sólo aquí, es claro que los valores catastrales van a tener un papel importantísimo en otros impuestos, el IRPF, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto de sucesiones y donaciones, el de transmisiones y actos jurídicos documentados y otros, independiente de la Administración Territorial que esté encargada de ellos, necesitará de una institución donde acudir para obtener actualizados estos valores catastrales, y esa institución no podrá ser otra que el Catastro.

2.- Función jurídica.

Es decir la finalidad intentada y deseada del catastro para que los datos de los que dispone sean la base en que se sustente la titularidad registral y jurídica del bien, para ello la coordinación con el Registro de la Propiedad es una cuestión pendiente.

Tanto el catastro como el registro son dos instituciones que nacieron con autonomía plena, pero que tenían un mismo objeto, los bienes o propiedades inmobiliarias, si bien se sirven de técnicas diferentes en su funcionamiento: el catastro es un registro o censo en el que se determinan las fincas de un país, mediante su descripción o expresión gráfica y la determinación de sus características específicas; sin embargo el registro es una institución jurídica que tiene como finalidad robustecer la seguridad jurídica inmobiliaria, mediante la publicidad de los actos de constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales sobre inmuebles.

Apoyamos la opinión de alguna doctrina citada en el sentido de que aunque son dos instituciones diferentes, con fines y técnicas distintas, al tener un objeto común cual es el bien inmueble, necesitan complementarse y coordinarse:

1. La complementación viene en el sentido de que el Catastro puede suministrar la base física y material al Registro, con la identificación exacta y con todas las características que tiene el bien inmueble al que se refiera. Y el Registro puede suministrar al Catastro la certeza de la titularidad jurídica y el origen de operaciones de segregación, agregación o división de las fincas.

2.- La coordinación viene exigida desde la creación del Catastro, y a lo largo de este tiempo se han publicado normas para coordinar ambas instituciones sin conseguirlo todavía. Esta coordinación se tiene que iniciar por un acuerdo sobre el objeto de la misma, es decir sobre las fincas rústicas.

3.- Función económica.

Pensamos que esta función económica, junto con la fiscal, puede ser la que en el futuro tenga un auténtico desarrollo legislativo. Con las orientaciones sobre agricultura, medio ambiente, recursos naturales etc. provenientes de la Unión Europea, la función que puede desempeñar el Catastro es fundamental.

La Política Agrícola Comunitaria fue motivada por la necesidad de romper el círculo creado por los precios altos y la no decreciente superproducción, por ello en 1992 se adoptaron una serie de reformas en materia agrícola que marcan las nuevas finalidades de la Unión Europea en este sentido. A partir de este momento no se beneficia la producción, sino que lo que se intenta es mantener los ingresos de los agricultores, cambiando el sistema de ayudas y pasando de un sistema productivista a otro basado en la superficie, y donde el Catastro ha pasado a desempeñar una función primordial puesto que tiene que suministrar datos de las parcelas agrícolas y de las parcelas catastrales para la identificación que tienen que realizar los agricultores.

Esta actividad agrícola, basada en el sistema de ayudas y subvenciones para dirigir la producción en función de las necesidades globales, y destinadas a primar determinadas actividades medioambientales y a potenciar el abandono de tierras, tienen que ser encauzadas, como ha dicho LLOMBART BOSCH (1994, pág. 9), con un procedimiento que permita la correcta localización de cada parcela agrícola, basándose en la información contenida en el Catastro rústico, y que ha ocasionado que en los últimos cuatro años se hayan suministrado millones de datos a otras Administraciones para cumplir los objetivos de la PAC, y que ha hecho también que en estos años los agricultores españoles hayan percibido más de un millardo en subvenciones y ayudas.

Concretamente creemos que el catastro puede tener una misión fundamental en los siguientes temas:

1.- En la ordenación y modernización de las explotaciones agrarias: tanto la reciente Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como el Real Decreto 2.235/85, establecen la primera un registro especial de "explotaciones prioritarias" que serán las que tengan preferencia en el momento de recibir ayudas y subvenciones, y que será llevado en las Comunidades Autónomas; y el Real Decreto citado que organiza el Registro Especial de Arrendamientos Rústicos, especifica que la superficie y ordenación de las parcelas o fincas objeto de arrendamiento se expresarán de acuerdo con las referencias catastrales y será llevado en cada Comunidad Autónoma, con un archivo central en el MAPA (nuevamente vuelve cobrar importancia la Comunidad Autónoma a la hora de relacionarlo con el Catastro).

2.- En la gestión de los recursos naturales: concretamente en lo que se refiere al agua, tanto superficial como la subterránea, y a las masas forestales y sobre todo a la protección de un medio

ambiente adecuado, la formación de un inventario con base en el Catastro y con fundamento en mapas de cultivos y aprovechamientos, tanto agrológicos, geológicos, hidrogeológicos, zonas afectadas por centrales nucleares, parques y reservas naturales etc., es un instrumento fundamental para la gestión eficaz de estos recursos.

4.- Función de Base de Datos actualizada.

Esta función engloba a todas las anteriores, ya que ordenados todos los datos que se incluyen en el catastro puede cumplir ese carácter multifuncional y polivalente que tiene, estando a disposición de todas las Administraciones Públicas. A ese banco de datos con objetivos de apoyo a la ordenación y modernización agraria, a la política de medio ambiente y de gestión de recursos naturales, a la formación de estadísticas y censos, no le será ociosa la incorporación del valor de los bienes inmuebles rústicos, para futuras funciones.

En conclusión, creemos que la actual situación de los bienes rústicos infravalorados a efectos catastrales debe ser solucionada, las nuevas valoraciones que se realicen deben aproximarse a valores reales próximos a los de mercado (ello no tiene que suponer una mayor presión fiscal para el propietario si se adoptan las medidas fiscales oportunas: bajada de tipos de gravamen o deducciones completas) y evitar de esta forma la lesión que se puede producir al principio de equidad general de los sectores productivos ante el sistema tributario. Para lograr esta finalidad, el catastro, con las funciones que más arriba hemos indicado que debe realizar, tiene que ser un instrumento eficaz de logro de objetivos y la colaboración entre las Administraciones la pieza clave de la actualización de los valores reales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y FUENTES UTILIZADAS.

- .CANET RIVES, I. (1990): "Política tributaria y fraude fiscal en el sector inmobiliario", Catastro nº 3.
- .CANO MARTÍNEZ, L. (1990): "Catastro: banco de datos de bienes inmuebles", Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía, nº 3/90.
- .FERNÁNDEZ DE QUINCOCES BENJUMEA, M. (1990): "El catastro y las Comunidades Autónomas", Catastro nº 5.
- .FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1978): "La evolución histórica de la Contribución Territorial Rústica" Agricultura y Sociedad nº 8.
- .FERRER RODRÍGUEZ, A. Y CRUZ VILLALON. J. (1990): "La historia del Catastro de Rústica en España" en El Catastro en España Vol. II (de 1906 a la Actualidad). CGCCT. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- .GARCÍA-BADELL ABADIA, G. (S.F.): El Catastro de la Riqueza Rústica en España Ministerio de Agricultura. Madrid.
- .GARCÍA-BADELL ABADÍA, G. (1968): la Contribución Territorial y el Catastro de la Riqueza Rústica. IEF. Madrid.
- .GARCÍA MARTÍN, J.A. Y FERNÁNDEZ-MURO ORTIZ, M.J. (1971): "Historia del Régimen Tributario de la Agricultura en España". Anales de Economía nº 12.
- .LLOMBART BOSCH, M.J. (1989): "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Ley Reguladora de las haciendas Locales". Catastro nº 1.
- .LLOMBART BOSCH, M.J. (1990): "El Catastro y la colaboración municipal" en El Catastro en España Vol. II CGCCT. Ministerio de Economía y hacienda.

- .MARTÍN LÓPEZ, J. (1995): "Comentarios sobre la Conferencia Internacional de Catastro de 1890". Catastro nº 23.
- .MEROÑO DE LARRIVA, J.E. (1994): Propuesta Metodológica para la renovación del Catastro de Rústica. Tesis Doctoral no publicada. Universidad de Córdoba. ETSIAM.
- .MOYA RODRÍGUEZ, M. (1990): "El Catastro de Rústica. presente y futuro" en El Catastro en España VOL II (de 1906 a la época actual). CGCCT. Madrid.
- .MOYA RODRÍGUEZ, M. (1994): "El valor catastral de los bienes inmuebles rústicos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", Catastro nº 20.
- .PRO RUIZ, J. (1993): Estado, Geometría y Propiedad. Los orígenes del Catastro en España. Edit. CGCCT. Madrid.
- .PRO RUIZ, J. (1995): "Revisiones catastrales y rectificaciones de amillaramientos en la España moderna", Catastro nº 23.
- .ROMERO VELASCO, M. (1998): La fiscalidad sobre la propiedad rústica en las Haciendas Territoriales. Ed. UNED, C.A. Córdoba
- .RUSSINES TORREGROSSA, J (1988): "Situación actual del catastro en España" en Jornadas de Valoración Tributaria, Torremolinos 1987, Edit. Consejería de hacienda. Junta de Andalucía.
- .RUSSINES TORREGROSA, J. (1990,b): "La reforma de los catastros" en La valoración fiscal y la seguridad del contribuyente, XXXV Semana de Estudios de Derecho Tributario, IEF, Madrid.
- .SANZ GARCÍA-CANTÓ, J. (1985): "La Contribución Rústica y pecuaria, el Catastro y la concentración parcelaria" en Lecturas sobre fiscalidad agraria, IEF_MAPA, Madrid.
- .SEGURA I MAS, A. (1990): "La Reforma tributaria de Mon y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX" en El Catastro en España (1714-1906), Vol. I. CGCCT, Madrid.
- .SILVA MUÑOZ, F. (1958): Evaluación Fiscal de la Riqueza Rústica en los principales países. Edit. Revista de Derecho Financiero, Madrid.
- .SOLIS Y ZUÑIGA, J.I DE (1990): "Factores intervinientes en la valoración de inmuebles rústicos", Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía, nº 3/90.