

La colaboración del Catastro y el Registro de la Propiedad. Precedentes y nuevo Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario

Miguel de Haro
Abogado

El Catastro y el Registro de la Propiedad son dos instituciones de una gran tradición en nuestro sistema jurídico que a lo largo de los últimos cien años de nuestra historia más reciente han intentado establecer vías de colaboración y comunicación que permitiesen coordinar el gran caudal de información que dispone cada una de las instituciones. Este artículo quiere mostrar cuales han sido los principales hitos legales más decisivos e importantes que han buscado hacer efectiva dicha colaboración, los obstáculos que se han encontrado a lo largo del tiempo y que han paralizado dicha coordinación, así como trazar los principios sobre los que alcanzar una cooperación eficiente y real partiendo de la legislación más reciente en la materia aprobada en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario en el pasado año 2004.

Las Instituciones

El Catastro y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria son dos instituciones inde-

pendientes y autónomas entre sí, con diferentes definiciones, diferentes modos de operar, diferentes técnicas de registro de la propiedad y diferentes finalidades.

El Catastro Inmobiliario se configura como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, así define la institución catastral el artículo 1 del RD. Legislativo 1/2004 de 5 de Marzo. Añadiéndose posteriormente en ese mismo texto legislativo en su artículo 3 que “la descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral.

Podemos, por tanto, destacar como los principales elementos definidores de la institución catastral vienen configurados por ser una entidad de naturaleza y finalidad esencialmente tributaria, institución gene-

radora de una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, institución puesta al servicio de los principios de la generalidad y justicia tributaria pero también con la capacidad suficiente y necesaria para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos, resaltando como característica principal que el desarrollo de sus competencias se enmarcan y desarrollan dentro de la Hacienda general, según se recoge en el artículo 149.1.14ª de la Constitución Española, justificándose de esta manera su adscripción al Ministerio de Economía y Hacienda y su atribución como competencia exclusiva del Estado.

Por el contrario, el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, se define de acuerdo al artículo 1 de la Ley Hipotecaria, como aquel Registro que tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

Es el Registro de la Propiedad Inmobiliaria una institución jurídica con la misión principal de fortalecer la seguridad jurídica mediante la publicidad de todos los actos del tráfico jurídico a que están sujetos los bienes inmuebles y que más comúnmente se articulan por medio de su constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales que recaen sobre los mismos.

El Registro de la Propiedad está íntimamente vinculado al principio de legitimación, a través del cual el titular dispone de la facultad de realizar todos aquellos actos y negocios jurídicos sobre su propiedad, protegiéndose frente a terceros de dichas disposiciones por medio del principio de publicidad registral, principio que le permite tener la confianza y seguridad jurídica máxima sobre la propiedad frente a terceros. Siendo, por último, uno de sus elementos característicos el ser una institución de derecho privado la cual regula la mayoría de sus diferentes aspectos y funciones bajo el paraguas del derecho civil.

Pero frente a las definiciones y características de cada institución en las que parece que no hay ningún elemento de coincidencia, que sus elementos definitorios son tan distantes y que el origen de las mismas sea tan discordante, hay un elemento, el más importante, que les hace estar unidas, y es que el objeto para el que están hechos es uno mismo, la FINCA, concepto sobre el cual gira toda la actividad productiva e informadora tanto del Catastro Inmobiliario como del Registro de la Propiedad, convirtiéndose la propiedad inmobiliaria en el objeto principal de la razón de ser de ambos aunque con diferentes finalidades.

Surge así el elemento esencial por el cual el Registro de la Propiedad y el Catastro necesitan coordinarse y complementarse con la finalidad de que cada institución preserve sus respectivos objetivos y métodos de trabajo, sin generar discrepancias que vayan en contra de su propia finalidad, y que por tanto, generen un perjuicio para todos aquellos titulares de derechos reales y ciudadanos en general.

Orígenes e historia de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad

Durante finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX se ha debatido con gran profundidad por los distintos estamentos políticos y administrativos cual debería ser el modelo ideal de coordinación entre ambas instituciones.

La esencia de dicha coordinación se centra, por un lado, en que el Registro de la Propiedad se encuentra con el problema del ingreso de las fincas en el registro sin la debida garantía sobre su verdadera existencia y características delimitadoras, hecho que además se agrava al no contar con los procedimientos para verificar que los datos topográficos son realmente concordantes

con las manifestaciones de los otorgantes sobre el título que origina la primera inscripción, o los sucesivos títulos que se puedan ir incorporando a dicha inscripción. Esta falta de capacidad de verificación produce, sin duda, una cierta inseguridad jurídica que va contra los principios esenciales de la propia institución registral, que no son otros que el principio de legitimación, fe pública registral y oponibilidad.

Por parte del Catastro la necesidad de coordinar sus actuaciones con el Registro de la Propiedad viene establecida por la exigencia de disponer y aprovechar todo el caudal informativo que emana del Registro, en todas y cada una de sus inscripciones relativas a segregaciones, divisiones, agrupaciones, etc. Con la finalidad última de poder siempre disponer de una correcta actualización de sus bases de datos sobre las parcelas, así como de corrección y actualización de valores.

Una vez establecidas las bases generales sobre las cuales se debe establecer una correcta coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro veamos cuales han sido en nuestra historia mas reciente los planteamientos que se han impulsado para hacer efectivo un correcto marco de coordinación.

Ley de 23 de marzo de 1906 sobre el Catastro Topográfico Parcelario

Aunque previamente a la Ley de 1906 se producen ya intentos de establecer una coordinación entre ambas instituciones, como por ejemplo, y entre otros, el Reglamento General para la Ejecución de las Operaciones Topográficas-Catastrales de 5 de agosto de 1865 o el Real Decreto de 4 de febrero de 1893 de creación de los Registros Fiscales de Edificios y Solares, vamos a iniciar nuestro recorrido por la Ley de 23 de Marzo de 1906 ya que éste es el último texto autónomo de este rango aprobado antes de la reciente aprobación de la Ley 48/2002 que reguló la institución del Catastro.

El impulso que pretendió dar dicha Ley a la coordinación del Catastro y el Registro de la Propiedad se basaba esencialmente en partir del hecho de que ambas instituciones eran consideradas “*instituciones hermanas*”, atribuyendo a la institución del Catastro, por medio de la cedula catastral, todo el valor legal y jurídico de un título real.

Esta ley, según muchos autores, entre ellos Rubio Torrano, citando al Profesor Chico Ortiz, contemplan la Ley como un verdadero obstáculo para lograr la pretendida coordinación, indicando que:

“al idear la creación de un catastro jurídico o con finalidades jurídicas descentró el problema, ya que este instituto sólo debió de intentar la creación de un inventario o catálogo suministrador de datos físicos. Olvidó, en cambio, esta legislación el juego de los principios hipotecarios y, en particular de la publicidad”.

Supuso, por tanto, la Ley de 1906, un primer fracaso en el camino hacia la coordinación de ambas instituciones al pretender, por un lado, que el Catastro compartiese la función de constituir un instrumento de publicidad con plenos efectos civiles, y por otro, los grandes defectos en materia de organización técnica en que incurrió al prolongarse varias décadas la elaboración de su base informativa catastral, no pudiendo prestar por un lado seguridad y certeza sobre la titularidad de los bienes, ni siquiera llegando a disponer de los elementos esenciales descriptivos de los inmuebles en su acepción física.

Ley Hipotecaria de 21 de abril de 1909

La Ley Hipotecaria del primer decenio del siglo XX omitió cualquier referencia a la Ley aprobada tres años antes en el 1906 relativa al Catastro Topográfico Parcelario,

y se limitó a citar en el Preámbulo la conveniencia de impulsar la coordinación entre ambas instituciones pero sin expresar ninguna modalidad concreta a través de la cual impulsar una solución al problema de la descoordinación existente entre el Registro de la Propiedad y el Catastro.

Ley Hipotecaria de 1944-1946 y su Reglamento complementario

Nos encontramos de nuevo con una regulación en materia hipotecaria que pretende impulsar la coordinación de la información entre ambas instituciones. La nueva Ley Hipotecaria por medio de los artículos 201 y 203 pretende impulsar dicha coordinación, así el artículo 203 describe de la siguiente manera la voluntad de coordinación del legislador al indicar que:

“El interesado, que deberá aseverar con juramento y bajo pena de falsedad en documento público, la certeza del hecho mismo, presentará al Notario necesariamente una certificación del estado actual de la finca en el Catastro Topográfico Parcelario o, en su defecto, en el Avance Catastral, Registro Fiscal o Amillaramiento y otra del Registro de la Propiedad del mismo contenido señalado”.

Parece del todo sorprendente que con esta breve referencia al profundo problema de la coordinación de las instituciones se pudieran obtener grandes logros, situación que se ha confirmado con el paso del tiempo como una aspiración modesta y sobre la que se volvería a legislar en los años ochenta, no sin antes haberse impulsado la constitución de diferentes Comisiones mixtas durante los años 1956, 1971 y 1977 en las que se estudiase de nuevo los posibles mecanismos a través de los cuales articular dicha coordinación.

Real Decreto 1030/1980 de 3 de mayo, sobre Coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el registro de la Propiedad, nuevo intento de obtener una definitiva coordinación de instituciones

Dicho Real Decreto establecía una definición sobre la coordinación en su Norma 9ª, párrafo a), donde se indica:

“la coordinación de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria con el Catastro Topográfico Parcelario implicará la conformidad de la Administración con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio Registral. En consecuencia los expedientes administrativos relativos a las fincas deberán tomar como base de la actuación de que se trate los datos resultantes de la coordinación a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas”.

Establece la norma como puntos fundamentales de dicha coordinación la necesaria complementariedad de ambas instituciones a través de un intercambio de información, debiéndose dar traslado por parte del Catastro al Registro de la Propiedad de los datos descriptivos y gráficos de la finca, especialmente aquella información referente a superficie y linderos. Como contrapartida el Registro concederá información relativa a la titularidad del dominio y todos aquellos cambios registrales que se hayan producido en las fincas respecto a agregaciones, agrupaciones, divisiones, segregaciones y exceso, o reducción de cabida.

Por otro lado el Real Decreto plantea como elementos esenciales de dicha coordinación que toda la normativa aprobada sea considerada de interés público con efectos vinculantes para particulares, nota-

rios, así como autoridades registrales, administrativas y judiciales.

La instauración de dicha coordinación se programó para ser incorporada de manera escalonada y progresiva en el tiempo, y siempre que se hubieran establecido y actualizado las bases informativas de las fincas, de las cuales suministraría la información el Catastro Topográfico Parcelario, disponiendo dicha normativa una importante limitación que no era otra que la información que debía otorgar el Catastro Topográfico Parcelario la cual era únicamente contemplada para el suelo rústico.

No cuajaron, de nuevo, aunque sí se establecieron las bases iniciales de un esquema integrador de ambas instituciones, los efectos prácticos de coordinación que se querían impulsar con el Real Decreto, las razones de dicho fracaso se centran básicamente en los escasos medios disponibles para la realización efectiva del intercambio de información entre las diversas instituciones, los limitados beneficios que podían obtener los titulares de los bienes inmuebles, así como los profundos cambios institucionales que se produjeron en la década de los ochenta que acabaron por ahogar tanto presupuestariamente como políticamente la regulación aprobada por la norma.

Real Decreto 430/1990 de 30 de marzo de modificación del Reglamento Hipotecario

Un nuevo intento de coordinación surge con la importante reforma del Reglamento Hipotecario, donde dicha modificación en el tema que estamos tratando introdujo dos importantes novedades tal y como indica D. Jesús S. Miranda Hita en un muy interesante artículo publicado en esta misma revista, que se puede sintetizar en los siguientes términos:

- a) Se introduce de manera expresa a través de los artículos 398 b y 398 c,

la referencia catastral como identificador geográfico de la finca.

- b) Se da por primera vez paso a las nuevas tecnologías de la información en la actividad registral, regulándose la obligación por parte del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de remitir al órgano gestor del Catastro en ese momento, toda la información relativa a las transmisiones inscritas, indicando los datos identificadores de la finca así como los datos personales de los transmitentes y adquirentes, todo ello por medio de soportes magnéticos. Por su parte el Catastro se ve obligado a remitir a los Registradores de la Propiedad la cartografía catastral necesaria para la correcta identificación de las fincas objeto de transmisión, dicha documentación podía ser remitida opcionalmente tanto por soporte magnético como en papel.

El desarrollo normativo se impulsó originalmente a través de proyectos pilotos previamente delimitados e identificados, dando un resultado parcial muy satisfactorio en todo lo relativo al intercambio de información, sin embargo y como en otras ocasiones la falta de impulso institucional no permitió dar continuidad a dicha propuesta quedando una vez más como un proyecto interesante pero falto en última instancia de una verdadera y decidida participación por todas las instituciones en su aplicación práctica.

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Se establece con la aprobación de la Ley 13/96 un importante avance de gran trascendencia para el desarrollo de la fun-

ción del Catastro y su correspondiente coordinación con el Registro de la Propiedad, la regulación establecía la obligación de incorporar a todas las escrituras públicas así como en las inscripciones registrales la referencia catastral de los bienes inmuebles.

La medida, aunque pueda parecer muy poco ambiciosa o incluso simple en sus planteamientos, y especialmente después de todos y cada una de las diferentes propuestas históricas vistos hasta ahora con su desigual desarrollo, supone un importante avance al considerar al Catastro no sólo como una entidad meramente fiscalizadora y tributaria, sino que resalta la importancia de dicha institución como elemento esencial para prestar seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario, permitiendo, por otro lado, acceder y disponer de un gran volumen de información sobre toda operación del tráfico jurídico que recaía sobre las fincas, la cual era remitida con carácter obligatorio tanto por los registradores como por los notarios.

La Ley en su artículo 50 determina la obligatoriedad de reflejar la referencia catastral en todos aquellos documentos públicos o privados que contengan negocios jurídicos con trascendencia real sobre los bienes inmuebles y en las inscripciones que se practiquen en el Registro de la Propiedad, aunque dicho artículo no paraliza la actuación de los notarios y registradores, al indicarse, por otro lado en el artículo 51, que el incumplimiento de la obligación de aportar la referencia catastral no impedirá que los Notarios autoricen el documento, no afectando a la eficacia del mismo ni al acto o negocio que contenga. Manifestando asimismo en el artículo 53 que la no inclusión de la referencia catastral en los documentos objeto de inscripción no impedirá conforme a la legislación hipotecaria, que los registradores practiquen los asientos en el Registro de la Propiedad.

Se logra de esta manera hacer efectiva una coordinación de las diferentes instituciones

sin limitar ni impedir la finalidad última del Registro de la Propiedad y de los notarios.

A su vez la ley establece una serie de supuestos, inmatriculación de fincas, rectificación de cabida o alteración de linderos, procedimientos de identidad de la finca a petición de los interesados, en los que la referencia catastral desarrolla un papel esencial para la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

Inmatriculación de fincas. El artículo 53.siete establece que no se inmatriculará ninguna finca en el Registro si no se aporta junto al título inmatriculador certificación catastral descriptiva y gráfica de la misma en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título.

La medida permite que sobre todas aquellas fincas que accedan por primera vez al Registro, el Catastro dispondrá de una información idéntica, lográndose así una plena coordinación entre ambas instituciones.

Procedimientos de rectificación de cabida o alteración de linderos. La ley establece dos vías, dependiendo de la disponibilidad o no de certificación catastral descriptiva y gráfica. Una primera, en caso de disponer de la certificación registral, en la que se podrá practicar la inscripción registral siempre que de la descripción de la finca que se obtenga por medio de dicha certificación y la que conste en el registro se pueda deducir por el registrador la identidad de la finca. Y una segunda, derivada de la no existencia de la certificación registral, en la que el registrador no practicará dicha inscripción disponiendo de la facultad de anotación preventiva de suspensión según la legislación hipotecaria. En estos casos, y siempre que el exceso de cabida que pretenda inscribirse sea inferior al 20% de la finca previamente inscrita, el registrador podrá proceder a su inscripción sustituyéndose la certificación catastral descriptiva y gráfica por el certificado o informe de superficie expedido por un técnico con suficiente competencia en la materia, y siempre que no puedan surgir dudas sobre la identidad de la finca.

Procedimiento de identidad de la finca a petición de los interesados. El artículo 53, en su apartado cinco, dispone de una modalidad de procedimiento que podrá solicitar el titular registral con la finalidad de lograr la misma identificación de la finca en el Registro de la Propiedad y el Catastro.

En cuanto al régimen de comunicaciones al Catastro por parte de los Registradores de la Propiedad y Notarios, la Ley 13/1996, establece la obligación de los Notarios y Registradores de la Propiedad de remitir a la Gerencia del Catastro de la provincia, en que se encuentre radicada la finca, dentro de los primeros veinte días de cada mes información relativa a todos los documentos por ellos autorizados o sobre los que hayan realizado alguna inscripción en el mes anterior, entendiéndose por alteración cualquier modificación de datos catastrales. Haciéndose constar en forma suficiente si se ha cumplido o no la obligación establecida en el artículo 50 de la Ley.

El efecto práctico de este precepto es de vital importancia ya que posibilita de una manera relativamente sencilla actualizar por parte del Catastro sus registros y titularidades en concordancia con la realidad del tráfico jurídico.

La Ley 13/ 1996 supuso un gran avance para el establecimiento de una verdadera y operativa coordinación del Catastro con los Registros de la Propiedad y los Notarios, porque, como hemos visto, se estableció la obligación de que Notarios y Registradores utilizaran de manera preceptiva en todas sus actuaciones la referencia catastral como dato que se debía incorporar a cualquier documento público, permitiendo de esta manera la localización objetiva y exacta, respondiendo a criterios geográficos de interpretación generalizada en la que se trasladaba una estabilidad descriptiva de los inmuebles que sin duda permitían dar un mayor valor de seguridad jurídica. Sin embargo, y aunque son evidentes los grandes progresos para una colaboración entre las instituciones, quedó pendiente de reso-

lución la incorporación de los bienes de naturaleza rústica, situación que aunque era exigida a partir del 1 de enero de 1998 nunca llegó a materializarse como consecuencia de la Disposición Final Tercera de la Ley 66/1997, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en la que se remitió su regulación a una futura Ley.

Real Decreto 1867 de 4 de septiembre de 1998 por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario

La necesidad de identificación por parte de los Registradores de la Propiedad de las fincas objeto de tráfico jurídico mediante un soporte cartográfico que permitiese una exacta y precisa delimitación territorial con la finalidad de otorgar una mayor certeza y seguridad jurídica en las transmisiones inmobiliarias fue encauzado a través de lo dispuesto en la modificación del Reglamento Hipotecario, concretamente del artículo 51, reglas 1, 2, 3 y 4.

Encomendándose, por otro lado, por medio del artículo 398 b) y 398 c) y d) del Reglamento Hipotecario, al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles la adquisición y elaboración de programas informáticos de contenido uniforme que serán objeto de aplicación en los Registros de la Propiedad para el tratamiento de bases gráficas de las fincas, encargo que fue cumplido mediante la Instrucción de 2 de marzo de 2000 de la Dirección General de Registros y Notariados.

Una vez puesta a disposición del Registrador de la Propiedad la aplicación cartográfica de su distrito hipotecario, este deberá actuar bajo su responsabilidad en la identificación de las fincas registrales en los casos que entienda que hay una plena identidad entre la descripción gráfica que se obtenga de los datos registrales y la que se disponga de su descripción gráfica obtenidos por la referencia catastral. Una vez identificada la finca

y dejada constancia en el documento que se realice, se incorporarán a la base cartográfica del Registro como una entidad geográfica propia y autónoma, se hará constar dicha circunstancia en el folio registral de la misma por nota al margen de la última inscripción de dominio, según lo dispuesto en el apartado cuarto de dicha instrucción, en el que hace referencia a la constancia registral de la identificación de la finca.

En aquellos casos, y según lo acordado en el exponiendo sexto de dicha instrucción, cuando en la zona o el lugar en el que se ubique el inmueble no pueda determinarse por los valores descriptivos de la finca, deberá ser identificada por el propio solicitante de la información mediante la obtención de una representación gráfica.

La regulación derivada del Real Decreto de 4 de septiembre de 1998, que modifica algunos artículos del Reglamento Hipotecario y su desarrollo operativo por medio de la Instrucción de 2 de marzo de 2000 ha supuesto un gran avance en la identificación de fincas mediante soporte cartográfico permitiendo una mayor seguridad jurídica y coordinación del Registro de la Propiedad y el Catastro.

Principales novedades de la Ley 48/2002 de 23 de diciembre del Catastro Inmobiliario ante la exigencia de coordinación de ambas instituciones

La Ley del Catastro Inmobiliario recopila y recoge la parte más nuclear de la normativa anterior existente en materia catastral, buscando el legislador ordenar, sistematizar y enriquecer en un nuevo texto todas las experiencias precedentes adquiridas a lo largo de los años de desarrollo de la institución catastral. Sin embargo debemos reseñar que el texto aunque sistematiza y ordena la

regulación precedente tiene algunas carencias en cuanto que no abarca todas y cada una de las distintas facetas catastrales que debieron ser reguladas en una norma de dicho rango, por lo que en su Disposición Final se autoriza al Gobierno para refundir dicho texto en un plazo de quince meses en un sólo texto toda la normativa aplicable al Catastro Inmobiliario.

Antes de tratar las novedades más importantes que dicha Ley introduce en las relaciones de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario hagamos un breve repaso, meramente enunciativo, a las novedades más importantes que dicha normativa introduce.

La novedad principal que el texto introduce es la definición objetiva que se realiza sobre la institución catastral, definiéndola como un registro administrativo en el que se describen los bienes inmuebles. Se destaca, por tanto, la naturaleza tributaria de la institución, al servir como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública, prestando a la vez un servicio de base de datos de información territorial.

Otras novedades dignas de resaltar incluidas en dicha Ley hacen referencia a la regulación de los procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles al Catastro, estableciéndose una serie de procedimientos que se caracterizan por su adecuación a las disposiciones de la Ley General Tributaria, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

Incorpora la Ley una sistemática y precisa regulación del valor catastral, aunque la mayor parte de los elementos que constituyen la descripción catastral estaban ya incluidos antes de aprobarse la presente Ley, se incorpora la representación gráfica a la misma, siendo esta una decisión muy acertada y correcta que genera importantes consecuencias jurídicas positivas de control de información.

Son objeto de regulación y especial atención por parte de la Ley cuestiones tan importantes como la referencia catastral, el deber de colaboración, el régimen sancionador, los procedimientos de actualización de valores en los que se fortalece el principio de legalidad de determinadas actuaciones como en el caso de la motivación catastral, etc...

Es por tanto una Ley que ha logrado sistematizar, ordenar y planificar así como establecer los pilares fundamentales para afrontar con ciertas garantías de futuro una moderna institución catastral.

Principales novedades de la Ley del Catastro Inmobiliario en materia de cooperación registral y catastral

La Ley del Catastro Inmobiliario reconoce de manera muy elocuente cuales son las competencias y funciones a desarrollar por el Registro de la Propiedad. Una primera evidencia de este reconocimiento de las competencias registrales viene recogido en la Exposición de Motivos, al indicar:

“Dicho registro, institución a la que el ordenamiento jurídico atribuye la esencial función, propia de todo Estado moderno, de garantizar la protección de los derechos inscritos, y con ello, del tráfico jurídico inmobiliario, es el único registro que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles”.

Se muestra ya en la Exposición de Motivos la clara voluntad por parte del legislador de resaltar que el Registro de la Propiedad es el único registro con efectos de plena garantía de fe pública sobre los titulares de la propiedad y de derechos reales sobre las fincas, se da la importancia debida a dicha institución como única garante de la fe pública, fortaleciendo de esta manera la finalidad de cada institución y

estableciéndose por tanto las premisas esenciales sobre las que establecer una coordinación efectiva de la institución catastral y los registros.

Entrando en la revisión del texto articulado sobre aquellas materias referentes a la colaboración institucional entre los Registradores y la institución catastral, se observa ya en el artículo 1 como el legislador vuelve a reconocer las competencias y funciones del Registro al indicar:

“Lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho Registro”

Haciendo, por otro lado, referencia posteriormente en el artículo 1. apartado 3 a la presunción de certeza y veracidad de los datos catastrales, indicando que *“a los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos”*, no siendo del todo completa dicha presunción cuando el titular no cumple con el deber de colaboración mediante la facilitación de datos necesarios para la gestión catastral, según se pone de manifiesto en el artículo 3.4.

Pero una de las cuestiones más novedosas que introduce el texto legislativo es lo dispuesto en el artículo 3.5, al regular un elemento de especial importancia que va a facilitar las inscripciones catastrales incluso cuando se produce una contradicción con los datos obrantes en el Registro, al indicar que en caso de discrepancia entre Catastro y Registro de la Propiedad sobre la identidad del titular catastral y la del propietario según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto a las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Cata-

tro, la titularidad que resulte del mismo, salvo que a la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad.

También se puede calificar como novedosa dentro del ámbito de las relaciones Catastro y Registro la regulación del régimen de procedimientos de incorporación de los inmuebles al Catastro Inmobiliario, así como la modificación de alteraciones de sus características. Así el artículo 4 y siguientes describe dichos procedimientos, los cuales tienen una naturaleza eminentemente tributaria, clasificándose los mismos en cuatro principales categorías:

- a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.
- b) Subsanción de discrepancias.
- c) Inspección catastral.
- d) Valoración.

Las comunicaciones, procedimiento que vamos a reseñar por su especial vinculación con el tema que estamos tratando, vienen definidas como toda comunicación que remitan los Notarios y Registradores de la Propiedad conforme al artículo 55 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, siempre que se hayan cumplido las condiciones previstas en el artículo 54 de la misma ley.

Los Registros vienen obligados a comunicar al Catastro los siguientes hechos, actos o negocios que se realicen sobre las fincas:

- a) La realización de nuevas construcciones y la ampliación, rehabilitación, demolición o derribo de las ya existentes, ya sea parcial o total.
- b) La modificación de uso o destino y los cambios de clase de cultivo o aprovechamiento.
- c) La segregación, división, agregación y agrupación de los bienes inmuebles.

- d) La adquisición de la propiedad por cualquier título y su consolidación.
- e) La constitución modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos reales de usufructo y de superficie.
- f) Las variaciones en la composición interna o en la cuota de participación de las comunidades de bienes o entidades sin personalidad siempre que la respectiva entidad se haya acogido previamente a lo dispuesto en el mismo.

Para terminar este repaso a los hitos más importantes de la Ley 48/2002 hay que hacer especial mención a la no obligación de obtener un consentimiento por el afectado para la realización de cesión de información de datos de carácter personal al Catastro Inmobiliario, así como la autorización que se les otorga a los notarios y registradores de la propiedad para en cumplimiento y ejecución de lo dispuesto en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social acceder a los datos catastrales para la identificación de las fincas.

Es la Ley del Catastro Inmobiliario una ley breve, tan sólo 16 artículos, incompleta y parcial en cuanto que en la misma se contempla quince remisiones a regulación reglamentaria, en la que se dispone en su Disposición Final Segunda la autorización al Gobierno para refundir en un plazo máximo de 15 meses una refundición de toda la normativa que atañe al texto en un único texto. Sin embargo y dicho todo lo anterior, es una ley que avanza y establece unas importantes premisas sobre las que cimentar una colaboración real y efectiva entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, destacando y reconociendo la finalidad de cada una de las instituciones sin pretender una atribución excesiva de competencias por parte

del Catastro, que invalidaría una efectiva y real colaboración con el Registro de la Propiedad.

El Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo

El Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo está constituido en su parte sustancial por el contenido de la Ley 48/2002 de 23 de diciembre, cuyos preceptos configuran parte del título preliminar así como parte del título primero, segundo y séptimo y gran parte del título cuarto. El nuevo texto recibe de la Ley 48/2002 de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario la definición objetiva del Catastro tal y como la hemos descrito en el apartado IV de este artículo, mantiene igualmente la regulación en materia de procedimientos de incorporación de los bienes inmuebles al Catastro Inmobiliario, la precisa y sistemática regulación de la referencia catastral, manteniéndose a su vez de dicho texto los diferentes mecanismos de determinación de valores catastrales y reforzamiento del principio de legalidad en su determinación, actualización de valores, etc.

El Texto Refundido recoge además un sinfín de normas dispersas hasta el momento que regulaban parcialmente distintos aspectos e instituciones relacionadas con el Catastro destacando entre las mismas la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, Ley de 23 de marzo de 1906, que establece el Catastro Topográfico Parcelario, la Ley 7/1996, de 24 de enero, de Ordenación Cartográfica, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, permitiendo que

dicha refundición favorezca la sustantividad necesaria que era requerida, mejorando por otro lado la estructura de su articulado permitiendo aclarar y armonizar una regulación que hasta la fecha estaba caracterizada por su dispersión y falta de claridad.

Pero veamos de que manera afecta el Texto Refundido a la colaboración entre la institución catastral y los Registradores de la Propiedad.

Una de las referencias, entre las ya comentadas, que realiza el Texto Refundido es en su artículo 38, al indicar que la referencia catastral debe ser incluida obligatoriamente en los documentos públicos notariales en los que consten actos o negocios relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, asimismo esta referencia se hará constar en el Registro de la Propiedad en los supuestos legalmente previstos.

El interesado podrá hacer constar la referencia catastral para su inclusión en los documentos cuando soliciten la inscripción en el Registro de la Propiedad dando a conocer la misma mediante los siguientes instrumentos:

- Certificación catastral electrónica obtenida por procedimientos telemáticos según la resolución de la Dirección General del Catastro de fecha de 28 de abril de 2003.
- Certificado del Catastro emitido a través de sus Gerencias Territoriales.
- Escrituras públicas en la que ya conste la referencia catastral, o mediante información emitida por el Registro de la Propiedad, cuando figure inscrita.
- Último recibo justificante del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Disponiéndose la exoneración de la obligación de presentación por parte de los otorgantes del documento público o solicitantes de la inscripción registral en los casos anteriores cuando la autoridad judi-

cial o administrativa, o los notarios o los registradores de la propiedad obtengan directamente las certificaciones.

Se entiende que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca, según recoge el artículo 45, en primer lugar siempre que los datos de situación, denominación y superficie, si consta esta última, coincidan con la del título y, en su caso, con los Registros de la Propiedad.

En segundo lugar cuando existan diferencias de superficie que no sean superiores al 10 % y siempre que además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca derivadas de otros datos descriptivos. Si hubiera habido un cambio en el nomenclátor y numeración de calles, estas circunstancias deberán acreditarse, salvo que al Notario le constaren.

El Texto Refundido establece además un acceso por parte de los Notarios y Registradores de la Propiedad a los datos catastrales, cuando el Notario o Registrador considere que la referencia catastral que resulte de los documentos aportados por el interesado, no obstante haber identidad de los términos expresados en el artículo 45, pueda no coincidir con la correspondencia al inmueble objeto del acto o jurídico documentado pueden hacer uso del procedimiento especial de acceso a la información catastral que regula el artículo 49, siempre que el acceso se produzca en orden a la normativa establecida en los artículos 51.tres y 53.uno de la Ley de 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, la cual establece que no puede acceder al valor catastral del suelo, de la edificación, ni al valor catastral de toda la finca cuando sea este su caso.

El Texto Refundido, por último recoge, en su artículo 36.3 la obligación de remitir información a las Gerencias Territoriales del Catastro, tal y como se recogía en la normativa precedente, el suministro de la información relativa a documentos inscritos de los que se deriven alteraciones catastrales

de cualquier orden, incluyendo en dicha información de forma separada la identidad de las personas que hayan incumplido la obligación de aportar la referencia catastral.

Pero sin duda la novedad más importante que entiendo que conlleva el establecimiento de esta colaboración regulada y sistematizado por el Texto Refundido es la disponibilidad y uso de aplicaciones informáticas y programas de comunicación entre las instituciones que permiten mantener una línea directa de comunicación rápida y segura entre los Registros de la Propiedad y el Catastro a través de los cuales se puede obtener información segura sobre los elementos definidores específicos de cada finca. Poniéndose en la actualidad programas informáticos como son el programa CATASTRO y el programa PIZARRA que permiten una mayor facilidad para el traspaso de información y coordinación por ambas instituciones.

Conclusiones

Hemos recorrido durante estas páginas cuales son los diversos intentos legislativos que han intentado hacer efectiva la colaboración entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario, impulsos que en varias ocasiones han partido de planteamientos erróneos, al intentar conceptuar cada institución de una manera equivocada, como así ocurrió en las diversas disposiciones de principios del siglo XX en las que a la inscripción catastral se le pretendía otorgar no sólo un valor tributario, si no, además otorgar una finalidad jurídica que excedía de manera evidente sus propias competencias, invadiendo e inutilizando la propia finalidad esencial del Registro de la Propiedad.

En otros casos el legislador citaba de manera parca en las disposiciones aprobadas como debería de establecerse dicha colaboración entre ambas instituciones, pero más como una mera declaración de

principios que como una decidida voluntad de establecer unas nuevas vías de relación, comunicación e información que permitiesen alcanzar una efectiva colaboración entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

También se puede achacar a la falta de coordinación históricamente repasada la ausencia de voluntad política por parte de las instituciones políticas y administrativas que en muchas ocasiones hacían declaraciones con la boca pequeña de su deseo de colaboración, pero con posterioridad a la hora de impulsar dichas declaraciones de principios carecían en la realidad práctica de políticas de acompañamiento que permitiesen disponer de medios humanos y económicos suficientes para concretar dichas declaraciones de colaboración.

Sin embargo a partir del año 1996 se fueron estableciendo los pilares del actual sistema catastral, los cuales a través de disposiciones aparentemente sencillas, como por ejemplo la incorporación de la referencia catastral en todo documento relativo al tráfico jurídico de una finca permitieron establecer unas bases reales sobre la coordinación de ambas instituciones.

El Texto Refundido que ahora nos regula la disciplina de colaboración es un texto que reconoce y define el valor propio y las funciones que deben desempeñar tanto el Catastro como el Registro de la Propiedad, estableciendo sistemas de comunicación entre las instituciones que hacen posible coordinar ambas fuentes de información, pero sobre todo y de manera especial introduce un elemento primordial por el cual canalizar el trasvase de información, y esta herramienta no es otra que la aplicación de las nuevas tecnologías.

La aplicación y el uso de las nuevas tecnologías, acompañado de un correcto y satisfactorio texto normativo como el que se dispone actualmente permite la colaboración real de ambas instituciones en la

actualidad, así como un mayor desarrollo futuro que haga factible la cooperación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad. El impulso en la utilización y desarrollo de programas informativos tales como el programa AGORA, programa CATASTRO o el programa PIZARRA, como instrumentos puestos al servicio de ambas instituciones facilitan la comunicación sobre la descripción de las fincas y la descripción de los titulares de las mismas de una manera ágil y rápida con detallada información cartográfica sobre las fincas que son objeto del tráfico jurídico diario. Permitiendo disponer de un gran flujo de información bastante amplio y diverso que mejora y permite obtener una mayor certeza y seguridad jurídica en el ámbito de la propiedad inmobiliaria, que sin duda beneficia en última instancia a los ciudadanos en todo lo relativo a los derechos de la propiedad inmobiliaria.

Bibliografía

BELDA CÉSAR: *Fe pública y realidad registral*. Fundación para el Estudio de la Seguridad en las Telecomunicaciones. Ponencia impartida en 2003. Palma de Mallorca.

FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO: *El Catastro y el Justiprecio del Suelo*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación. THOMSON ARANZADI. 2004.

MAESTRE AVILÉS, LUIS: *Actualización del Catastro de la Gerencia Regional de Madrid, sobre la información remitida por notarios y registradores*. CT/CATASTRO, Julio 2003.

MIRANDA HITA, JESÚS. S.: *La Coordinación de las fuentes de información territorial. Análisis de las implicaciones de la Ley 13/96 desde la perspectiva catastral*. CT/CATASTRO, n.º 32, Madrid, 1998.

MIRANDA HITA, JESÚS. S.: *La Ley del Catastro Inmobiliario I*. CT/CATASTRO, Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ OTERO, LINO: *Elementos de Derecho Hipotecario. I.Tomo.2ª Edición*. DIJUSA 2003. ■

