

LA LEY 8/1990 O LA REAFIRMACIÓN DEL CATASTRO COMO SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL TERRITORIO

JESÚS ALONSO SAINZ

GERENTE TERRITORIAL DE BARCELONA - PROVINCIA



La desconexión entre lo que han venido denominándose valores fiscales y los derivados del urbanismo aparecía como uno de los aspectos más contradictorios del modelo urbanístico anterior. (Madrid desde los desmontes de Vallecas. Antonio López.)

LA Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990 —en adelante *Ley del Suelo 90*— ha pasado, sin duda, excesivamente desapercibida para la opinión pública, e incluso para la especializada, dados su contenido e incidencia. La considerable

elevación de los precios de los bienes inmuebles en gran parte de las ciudades españolas —especialmente las del tramo medio-alto en población y dinámica— a lo largo del último lustro y los subsiguientes efectos de escasez de suelo y techo destinado a los usos fundamentales (residencial, vivienda y terciarios pro-



Para propiciar una utilización del suelo de acuerdo con el interés general, es preciso complementarlo con un adecuado tratamiento fiscal del suelo, o potenciando la infraestructura de información del territorio. (Madrid desde el observatorio. Antonio López.)

ductivos como industrias y oficinas) han tenido una gran trascendencia en el marco socio-económico y ello ha sido unánimemente reconocido por los expertos.

Sin olvidar el malestar social generado por la situación descrita, tal vez lo más preocupante haya sido comprobar cómo se producían desvíos coyunturales de recursos (seguramente imprescindibles para afrontar con garantía el reto europeo) introduciendo factores de inflación de efecto retardado.

La Ley del Suelo 90 pretende abordar decisivamente toda la problemática expuesta, reconociendo que el ordenamiento jurídico vigente hasta hace poco en esta materia (básicamente la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, sus Reglamentos posteriores y las diversas legislaciones autonómicas) se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que venían disfrutando los agentes privados o por la rigidez —cuando no por la ausencia—, de los instrumentos de gestión

y ejecución disponibles por parte de la Administración actuante.

La consecución de las condiciones necesarias para propiciar una utilización del suelo de acuerdo con el interés general en el espíritu de los objetivos antes expuestos no será posible, sin embargo, si se utilizan exclusivamente estas nuevas medidas legislativas, como reconoce la propia Exposición de Motivos de Ley. Es absolutamente preciso para abordar el tema con garantías complementarias complementarlo, entre otros aspectos, con un adecuado tratamiento fiscal del suelo, con la necesaria reforma de la vigente LAU, o con una potenciación decisiva de la *infraestructura* de información del territorio (los sistemas de información Territorial —SIT—), sin olvidar la imprescindible firmeza de actuación de las Administraciones competentes convenientemente reforzadas en su organización y capacidad operativa en materia de gestión y disciplina urbanística, con ayuda de los men-

cionados SIT.

Conocidos especialistas se han pronunciado reiteradamente sobre la conveniencia de que la Ley del Suelo 90 resolviera algunas de las contradicciones básicas del modelo urbanístico que regía hasta el pasado 25 de julio, a partir del análisis minucioso de la articulación entre los elementos (realidad física territorial y su contenido) y las relaciones sociales (valor social, valor socio-económico, propiedad y transformación física) del proceso socio-cultural de la *urbanización*.

Algunas de las disfunciones críticas del anterior modelo urbanístico, que parte de 1956, se centran en la estanqueidad de los regímenes jurídicos del suelo (y, por extensión, de las calificaciones en zonas y sistemas) y de los propios usos del suelo. Dicha inflexibilidad nacería ya de la prefiguración de los propios tipos, formas y contenidos de los Planes que preveía la legislación urbanística. Asimismo, esa situación ha provocado que determina-

dos aspectos clave del *modelo*, como son la esencia y contenido del derecho de propiedad, el régimen económico, los valores y la fiscalidad, los aspectos de equidad distributiva de cargas y beneficios, así como sus técnicas de gestión no hayan gozado históricamente de la interrelación debida.

Muy concretamente, la desconexión entre los que han venido denominándose *valores fiscales* y los derivados del urbanismo aparecía como uno de los aspectos más contradictorios del modelo urbanístico anterior. Este y otros temas son abordados desde la óptica de la nueva Ley del Suelo 90, pero siempre dentro de un marco legislativo complementario que dote al conjunto de la necesaria coherencia.

Desde esta perspectiva de la posible resolución de la vinculación *fiscalidad/urbanismo* (utilizando la forma de expresión de la nueva Ley) por parte de la Ley del Suelo 90 —y sin renunciar a otros análisis de interés—, abordan estas líneas las interrelaciones existentes entre el Catastro y el ordenamiento urbanístico resultante de la nueva Ley, apoyándonos en ocasiones en la visión de ambos como sendos

Sistemas de Información del Territorio.

Algunos aspectos del contenido de la Ley 8/1990

Sin pretender hacer referencias exhaustivas al contenido de la Ley, sí resulta obligado apuntar someramente algunos aspectos básicos (o —si se quiere—, diferenciales respecto del ordenamiento anterior) de aquella, haciendo hincapié en los temas que más incidencia van a tener en nuestro análisis aplicado.

La Ley regula con mayor precisión el tema de los derechos a urbanizar y edificar, profundizando en el planteamiento, ya aceptado de hecho en los últimos tiempos, de que la facultad de edificar no es la consecuencia automática del derecho de propiedad. Así, el texto consagra una sistemática de adquisición gradual de facultades urbanísticas en que se distingue específicamente el derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento, el derecho a edificar y el derecho a la edificación.

Cabe destacar que la Ley del Suelo 90 sólo regula la incidencia de la ordenación sobre la propiedad

y no entra en la ordenación urbanística propiamente dicha. Se incide así sobre los procesos de transformación del suelo a nuevas situaciones y no, por tanto, sobre el derecho de propiedad *in totum*.

Además, en un planteamiento muy significativo (que rompe en cierta forma la rígida compartimentación actual de regímenes de suelo). La Ley 90 generaliza el deber de cesión del suelo y de su aprovechamiento a aquellos suelos de mayor valor donde los deberes eran hasta ahora inexistentes o casi: los suelos urbanos, clarificando de paso el tema de la participación de la colectividad en las plusvalías.

Otra de las temáticas que preocupaban del pasado modelo urbanístico como es la del factor de incertidumbre y posible falta de equidad distributiva que pudiera introducir el planeamiento, se aborda con la formulación de los mecanismos del aprovechamiento-tipo y transferencias de aprovechamiento por áreas.

El apuntalamiento que lleva a cabo la Ley de ciertas técnicas de gestión y ejecución de planeamiento (edificación forzosa, registro solares) y de sistemas de actuación vi-



La forma en que se regula la determinación de valores es uno de los puntos claves de la nueva Ley: el planeamiento sólo suministrará aprovechamiento y la valoración concreta será función de la normativa catastral. (Vista de Madrid con los rascacielos de Azca desde el norte. Antonio López.)



La nueva Ley lleva a cabo el apuntalamiento de ciertas técnicas de gestión y ejecución del planeamiento (edificación forzosa, registro de solares) y de sistemas de actuación (expropiación) que se realiza para facilitar la incorporación al mercado de suelo de superficies hasta ahora fácilmente retenibles por los operadores. (Calle madreña de Santa Rita. Antonio López.)

gentes (expropiación) se realiza en aras a facilitar la incorporación al mercado de suelo de superficies hasta ahora fácilmente retenibles por los operadores. Esto se completa con la puesta en práctica de una serie de instrumentos dinamizadores de la intervención pública en el suelo, unánimemente bienvenidos, como son la fijación de reservas posibles en suelos no programados o no urbanizables a valor inicial, los mecanismos nuevos de tanteo y retracto y la posibilidad de calificar suelo para VPO.

El papel que otorga al Catastro la Ley 8/1990 en relación al nuevo modelo de ordenamiento urbanístico

Son numerosas las alusiones y referencias directas a *la coordinación de urbanismo y fiscalidad y a la normativa fiscal de valoración, a las valoraciones fiscales o a la normativa catastral* tanto en la Exposición de Motivos como en el propio Texto de la nueva Ley del Suelo (en este sentido quizás haya que lamentar que la Ley no hace distinción alguna entre el Catastro como el Sistema de Información Territorial plu-

rifuncional que es y una de sus aplicaciones de más importancia como es la fiscal, y por tanto no contribuye a aportar luz sobre dicha cuestión).

En primer lugar, la clarificación de la participación de la colectividad en las plusvalías, disociando los valores *intrínsecos* de los bienes inmuebles respecto de los *añadidos*, se refleja en el punto III de la Exposición de Motivos.

En segundo lugar, el punto III.4 de la Exposición de Motivos cita que las normas fiscales abordarán la valoración de los aprovechamientos susceptibles de adquisición y anuncia la coordinación de urbanismo y *fiscalidad*, asignatura pendiente del ordenamiento urbanístico anterior, de la siguiente forma: "En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanística deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales. En todo caso habrán de tenerse en cuenta las normas sobre urbanización contenidas en el planeamiento urbanístico por cuanto de ellos dependerá el coste efectivo de aquélla. Se conseguirá

así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizándose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (con el régimen de vigencia y revisiones de éstos que se determinen) independientemente de las modificaciones del planeamiento que se produzcan".

Efectivamente, la determinación de valores viene regulada por el Título II (artículos 66 a 73) de la nueva Ley como una variable en función del conjunto de derechos o facultades adquiridas en cada momento preciso, pero, en cualquier caso, por remisión a las normas catastrales. Así rezan explícitamente el artículo 67 (valor inicial) y especialmente el 71 que respecto del valor urbanístico de un suelo a determinar una vez se ha adquirido el derecho al aprovechamiento, remite directamente a "la aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico mutuo de repercusión en el polígono corregido por su situación correcta dentro del mismo", citando que la Administración Tributaria fijaría para cada polígono fiscal el valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria, características resultantes de la ordenación

urbanística, ponderando la situación del suelo dentro del polígono de acuerdo con la normativa catastral.

La forma en que se regula la determinación de valores es, por tanto, uno de los puntos claves de la nueva Ley, hasta tal punto que el planeamiento sólo suministrará aprovechamiento y la valoración concreta será función de la normativa catastral. Este hecho, como reconoce la propia Exposición de Motivos, hace que el adecuado funcionamiento del sistema (y su justicia material) tenga una dependencia absoluta de la corrección de las valoraciones catastrales.

La nueva Ley otorga un tratamiento uniforme en cuanto a criterios de valoración aplicables a las expropiaciones de suelo, suprimiendo la acepción actual de carácter urbanístico o no del sistema de actuación y centrando el tema en el hecho de que el objeto a expropiar es el mismo en todos los casos, con independencia de la finalidad de la expropiación, y su valor, el fijado por la normativa catastral.

Otros puntos de contacto los encontramos en el tema de los Registros de Solares y Terrenos sin urbanizar (artículos 63 a 65), en el de Registro de transferencias, de aprovechamiento en la información y seguimiento del grado de consolidación de facultades urbanísticas (artículo 29) o en procedimientos muy concretos de determinación del aprovechamiento tipo en suelos con destino a VPO (artículo 35.3) o de información e identificación en obtención de dotaciones (artículos 57, 59.2 y 59.3).

Posibles vías para una más profunda coordinación Catastro-urbanismo a la luz de la Ley 8/90

Tras analizar lo expuesto anteriormente, parece adecuado formular una serie de reflexiones sobre las posibilidades de profundizar en la interrelación actual del ámbito catastral con el ámbito urbanístico a la luz de la nueva Ley, que obliga a ambas esferas a una cierta acomoda-

dación de formas y fusión de criterios en muchas materias.

Ya, hasta la aparición de la nueva Ley del Suelo, la utilidad directa de la Base de Datos Catastral, en materia de planeamiento y gestión urbanística era notable (un Catastro como SIT multifuncional proporciona automáticamente casi la totalidad de la fase de Información de cualquier figura de planeamiento y constituye base imprescindible para procesos de compensación, reparcelación o expropiación), y, en ese sentido tan sólo habría

casi), y los otros precisando de determinados ajustes para ser operativos, que han de coordinarse en esta materia.

De entrada, aspectos que sugieren una utilidad directa de la Base de Datos Catastral en relación a la nueva Ley del Suelo serían:

- La gestión directa de los Registros de Solares y Terrenos sin urbanizar (proceso de formación, inclusión, mantenimiento) y del Registro de Transferencias de aprovechamiento (en correlación con el SIT Registro de la Propiedad). En



que perfeccionar formatos de recepción e intercambio de información directa lo suficientemente operativos. Es ahora, cuando a la luz del papel fundamental que la nueva Ley reserva al Catastro, habrá que canalizar los esfuerzos en coordinar ambas esferas entre sí y con otras. Ello es posible inscribirlo en la mayor parte de los casos en el marco que nos ofrece el Decreto 1390/1990 de colaboración institucional.

Así, no parece demasiado aventurado apuntar una serie de aspectos y temáticas, los unos de posible aplicación directa e inmediata (o

el primer caso ello se produciría directamente (o con pequeñas adaptaciones) y en el segundo, tal vez a partir de la creación de algún tramo extra o de uno o varios polígonos teóricos en Ponencia que reflejaran la situación del submercado de suelos de sistemas o de los aprovechamientos en reparcelación voluntaria discontinua que se den en las áreas de reparto o las transferencias coactivas que pudieran producirse.

- Los procesos de identificación y certificación de titularidades para casos como los previstos en el artículo 29 de la nueva Ley (Infor-

mación municipal sobre facultades urbanísticas a partir del régimen urbanístico, el aprovechamiento tipo y grado de adquisición de dichas facultades, con o sin expresión de valores) o los que se mencionan en el artículo 57 en el procedimiento de ocupación directa para obtención de dotaciones para el que se precisan certificaciones gráficas y literales de titularidad.

Algunas vías de ajuste instrumental de temas concretos como respuesta a requerimientos de la nueva Ley del Suelo podrían ser,

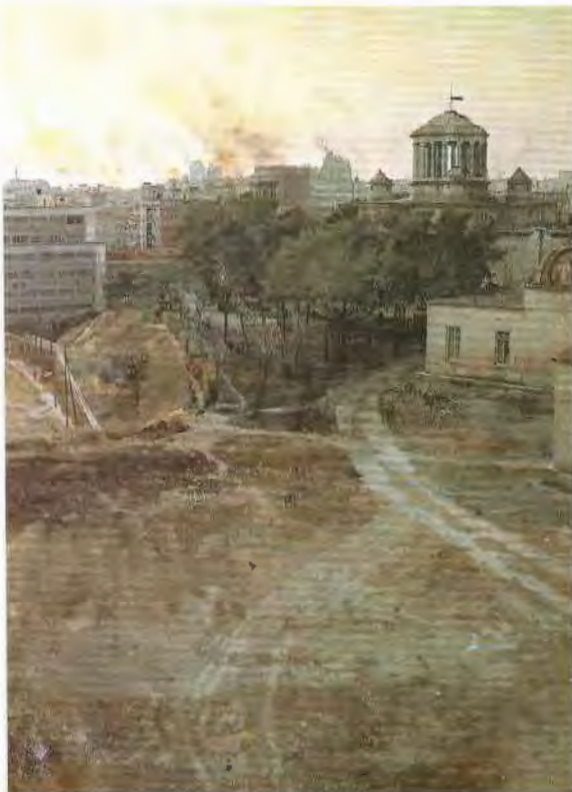
- Instrumentar asimismo un seguimiento fino de los señalamientos de sistemas de actuación en ejecución y gestión del planeamiento, ya fueran los establecidos inicialmente por el Plan, ya los resultantes de la posible Revisión del Programa (Disposición Transitoria 4ª, Ley 8/1990), ya de los señalados con posterioridad o por sustitución de los iniciales. Dado que el sistema conforma derechos y éstos se traducen en aprovechamiento, la fiabilidad del valor sólo se garantizará, por tanto, a través de un estrecho

tastral en el régimen de transitoriedad en tanto no se hayan fijado aprovechamientos-tipo.

- Estudiar la posibilidad de una adopción generalizada por el planeamiento transitoriamente de los polígonos de Ponencia como áreas de reparto de aprovechamiento y/o unidades de ejecución en tanto no se fijen éstas o aquéllas explícitamente por las vías descritas en las Disposiciones Transitorias de la nueva Ley, profundizando en el espíritu que apunta la misma Disposición Adicional 6ª para los aprovechamientos-tipo en suelos urbanos no incluidos en unidades de ejecución.

Todo indica, por tanto, que una base de datos catastral fiable que incorpore valores actualizados con agilidad en un seguimiento muy atento del planeamiento y la gestión urbanística que señalarán los aprovechamientos a contemplar, parece destinada a ser el soporte fundamental de información y gestión operativa para que pueda darse un correcto funcionamiento del sistema diseñado por la nueva Ley del Suelo basado en la consolidación gradual de facultades urbanísticas. En este sentido, y para concluir, cabe afirmar, por lo tanto, que la nueva Ley 8/1990 refuerza claramente el papel del Catastro como Sistema de Información Básico del Territorio que permitirá articular con la debida correlación el funcionamiento de otros numerosos sistemas y subsistemas específicos de información del territorio, y en especial como se ha hecho referencia en estas líneas al SIT Urbanismo y al SIT Registro de la Propiedad (para el que también la nueva Ley reserva un papel decisivo en aspectos vitales para el buen fin de los objetivos del texto legal).

Este hecho constituye un reto de gran importancia y nos obliga sin duda a estudiar con profundidad y precisión las mutuas implicaciones entre todas las esferas mencionadas para formular con diligencia las soluciones operativas adecuadas en un marco obligado de máxima coordinación administrativa e institucional.



Una base de datos catastral parece destinada a ser el soporte fundamental de información y gestión operativa para que pueda darse un correcto funcionamiento del sistema basado en la consolidación gradual de facultades urbanísticas. (Paisaje desde el observatorio de Madrid. Antonio López.)

entre otras, las siguientes:

- Profundizar en el diseño de mecanismos de seguimiento muy preciso del planeamiento y de la gestión y ejecución del mismo, y en particular de la adquisición gradual de facultades urbanísticas. Ello ha de permitir instrumentar respuestas ágiles en materia de adecuación de valores en Ponencias, sin necesidad de modificarlas. Se apunta la vía de fijar el valor correspondiente al aprovechamiento tipo susceptible de apropiación y prever los algoritmos que ajusten aquél a cada nivel de derechos.

seguimiento de la evolución de aquél).

- Hacer extensivos los mecanismos de seguimiento detallado a los restantes actos administrativos en materia de gestión urbanística, y en especial, a los que se refiere la Disposición Transitoria Primera punto 3 de la Ley 8/1990 (constitución o no de Junta de Compensación; aprobación definitiva del proyecto de reparcelación o declaración de innecesariedad; aprobación de relación de propietarios y bienes y derechos de expropiación), puesto que de ello dependerá la valoración ca-