

LA INFORMACION EN EL CATASTRO

ENTRE las funciones desempeñadas actualmente por el Catastro hay que distinguir tres aspectos fundamentales: soporte tributario, registro de los bienes inmuebles y banco de datos. Este último aspecto es bastante desconocido, tanto para el público en general, como incluso, para gran parte de los analistas y planificadores económicos. Pero más desconocido aún es el hecho de que la información contenida en él lo convierte en el mayor banco de datos de España.

Este desconocimiento es consecuencia lógica de que, hasta ahora, no se había ni siquiera planteado la posibilidad de utilizarlo para otros fines distintos de los fiscales, para los que fue creado. Claro es que, dado el grado de abandono que tradicionalmente ha venido padeciendo, hubiera resultado inútil plantearse otros objetivos adicionales cuando no podía cumplir satisfactoriamente su función primaria.

Pero en la actualidad, la situación ha cambiado radicalmente desde la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y el esfuerzo presupuestario realizado para acometer las grandes inversiones que requiere la obtención y mantenimiento de un Catastro moderno y actualizado. La inminente entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –en

JOSE FRIAS SAN ROMAN
SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO
DE ESTUDIOS Y ESTADISTICA

E
Catastro se revela como el
más detallado y fiable
instrumento para toda la
operación o gestión directa o
indirectamente relacionada
con el territorio, su economía
o titularidad jurídica.

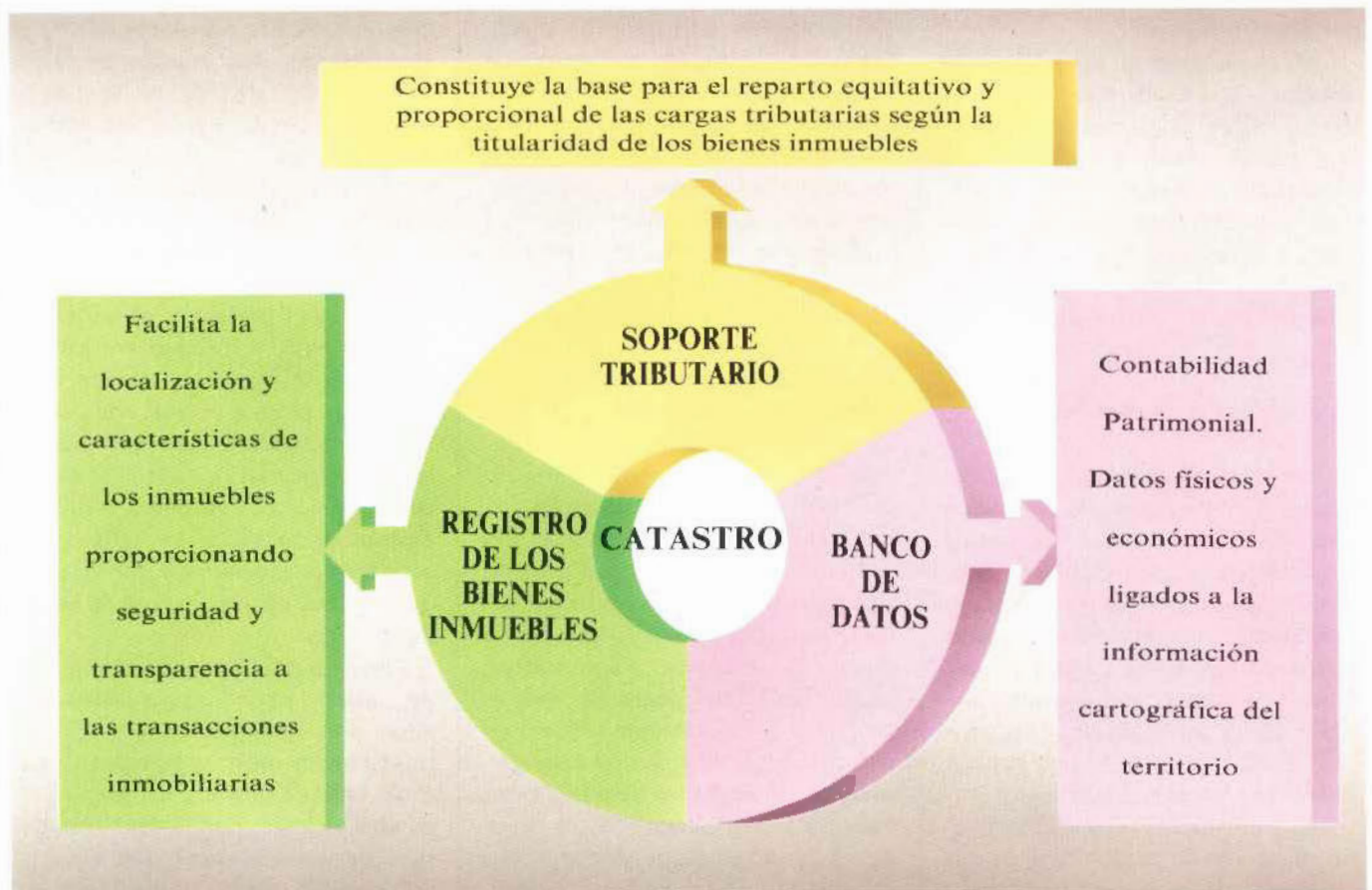


la que se deslindan y diferencian claramente las funciones catastrales de la gestión tributaria–, configura y resalta el objetivo fundamental del CGCCT como elaborador y gestor de los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano, estableciendo expresamente su carácter de base de datos.

Quizá la mejor forma de comenzar la explicación sobre su contenido sea repetir la definición que de ellos hace la propia Ley Reguladora: *Los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamiento, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones.*

Esta definición proporciona ya una primera distinción de los datos catastrales que, por su temática, se pueden clasificar en datos jurídicos, físicos y económicos. Por otra parte, la necesidad de expresar superficies, situación, etc., indica la existencia de información gráfica, además de la literal y numérica.

En el apartado siguiente se señalan las características diferenciales más sobresalientes de la información existente en el Catastro y que determinan, por tanto, la actual



LOS TRES ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL CATASTRO

importancia de éste como banco de datos.

Características de la información contenida en el Catastro

Las características más importantes de la información contenida en el Catastro —que señalan sus peculiaridades y que lo distinguen de los demás bancos de datos de tipo económico—, son las siguientes:

- Se trata de un registro de carácter censal, es decir exhaustivo, de toda la riqueza patrimonial existente. Como inventario de la riqueza inmobiliaria permite su conocimiento con una referencia temporal determinada. Mediante los sistemas de actualización previstos puede también facilitar las variaciones patrimoniales en un cierto periodo; es decir, que además de stocks de riqueza puede medir flujos, por lo que constituye una auténtica contabilidad patrimonial, inexistente en España hasta la fecha.

- El conjunto de datos físicos que almacena el Catastro para cada unidad rústica o urbana constituye una información valiosísima y con un grado de perdurabilidad inusual, al no estar sujetas dichas características físicas a las fluctuaciones de precios que con enorme rapidez dejan anticuadas e inútiles la mayor parte de los datos económicos.

- La diferencia fundamental con otros registros consiste en que todos los datos del Catastro tienen su correspondiente referencia territorial. Se supera así la tradicional separación entre informaciones numéricas y cartográficas y se presenta un inventario actualizado de las superficies, en el que figuran unidas sus características geométricas reflejadas en los correspondientes mapas, con la información de tipo alfanumérico relativa a los datos físicos, usos y valores catastrales. Esta información así agrupada constituye, sin duda, una pieza indispensable para la planificación

del territorio y de sus recursos.

- La información contenida en el Catastro constituye una ingente masa de datos. Hay que pensar que se registran numerosas variables numéricas y gráficas referentes a cada una de las más de dieciocho millones de unidades urbanas —que se espera rebasen los veintiún millones al finalizar todo el proceso de revisión— y más de cincuenta millones de parcelas rústicas que se estima será el contenido final del Catastro de Rústica renovado.

Esta enorme cantidad de información, por mucha calidad e interés que tuviera, no tendría apenas utilidad sin la existencia de un potente y moderno sistema informático que permita su manejo y su adecuación a los formatos más útiles para los distintos usos potenciales. En resumen, los datos catastrales, al igual que los demás datos estadísticos de cualquier tipo, deben presentar una accesibilidad fácil, sin desfases tem-

porales significativos.

Afortunadamente, tal y como se describe en los distintos artículos monográficos de este número, existe un Proyecto Informático que está comenzando a dar sus frutos y permite, parcialmente en la actualidad y totalmente en el futuro próximo, valorizar al máximo la información existente.

La información sobre el territorio

Como ya se apuntaba anteriormente, la información catastral tiene como característica más sobresaliente su referencia territorial y la consiguiente agrupación de los datos numéricos y cartográficos. Este hecho marca claramente la vía por la cual se pueden comenzar a solventar los problemas y carencias que afectan a la información territorial en España y que se exponen seguidamente.

La información sobre el territorio se ha venido caracterizando por un doble rasgo de signo negativo: descoordinación entre sistemas y Organismos cuyo cometido es su recogida y tratamiento, y carencias significativas en temas de importancia. La Ley 7/86 de Ordenación de la Cartografía se promulgó para evitar dispersiones y duplicidades entre

la producción cartográfica oficial. Dicha Ley clasifica la cartografía en *básica*, obtenida a partir de la observación y medición directas de la superficie terrestre, *derivada* de la anterior por adición o generalización y *temática* que desarrolla algún aspecto de la información topográfica contenida en aquéllas o incorpora información adicional específica.

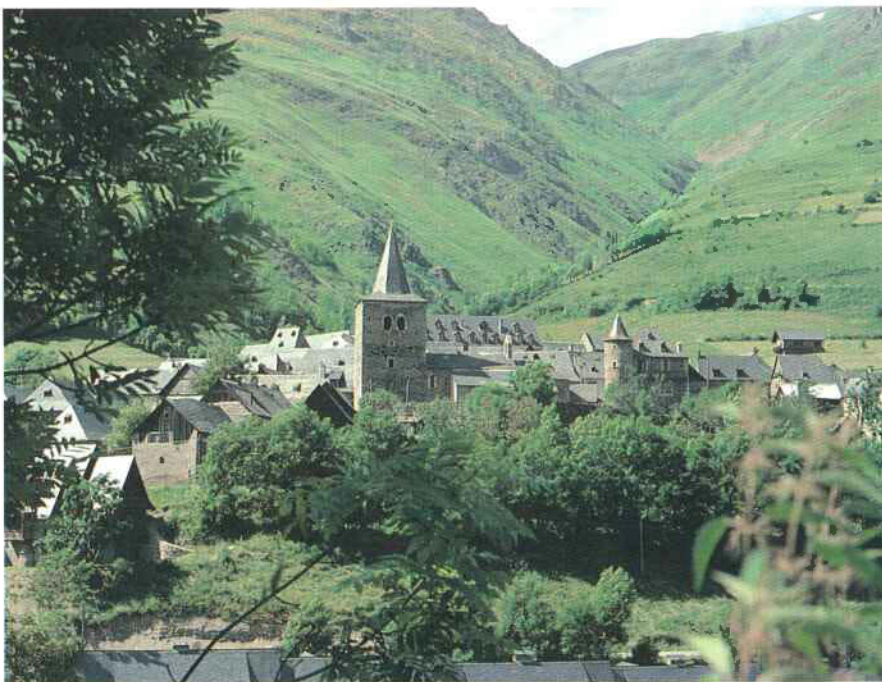
Mediante una serie de instrumentos creados al efecto, el Registro Central de Cartografía y el Plan Cartográfico Nacional —o modificados, el Consejo Superior Geográfico—, la Ley coordina eficazmente la cartografía básica y derivada. Sin embargo, y debido en parte a las dificultades inherentes a su propia naturaleza, no ocurre lo mismo con la cartografía temática. Falta coordinación entre la forma en que es abordada la información sobre el territorio por parte de los diversos Organismos y desde las distintas perspectivas y finalidades. Así, a título de ejemplo, trabajos cartográficos del Instituto Tecnológico y Geomínico, y de la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, efectuados ambos a la misma escala 1:50.000, están poco conectados entre sí, a pesar de ofrecer informaciones que se complementan. Igualmente disociada ha es-

tado la información sobre cultivos y aprovechamientos y sobre el valor agronómico, reflejada en la cartografía elaborada por el Ministerio de Agricultura y la información referente al valor económico del territorio recogida por el Catastro.

Pero, sin duda, la desconexión de mayor trascendencia en la información sobre el territorio, es la que se produce entre informaciones numéricas e informaciones territoriales. En efecto, la gran mayoría de las estadísticas agrarias tiene escasa referencia territorial y nula referencia cartográfica. Por su parte, la información cartográfica se halla raramente cuantificada, sin que se pueda disponer de ningún tipo de series estadísticas.

Junto a esta descoordinación —y en buena parte consecuencia de ella—, nos encontramos con que la información sobre el territorio presenta varias lagunas. En efecto, en el cuadro adjunto, donde se ha tratado de reflejar la situación actual de la información sobre el territorio, se puede observar la existencia de carencias importantes: falta información sobre la calidad biológica del territorio (mapas y datos sobre vegetación y fauna) y sobre los usos no agrarios (registro y cartografía de usos del territorio). La importancia de esta carencia es grande, ya que el territorio, por cumplir funciones de soporte, tanto de los procesos naturales como de la actividad humana, es un recurso limitado y no renovable que interesa gestionar colectivamente de forma racional; y es bien sabido que la eficacia de esta gestión depende en gran medida de la existencia de una información sistematizada y accesible sobre los usos del territorio y la dinámica de cambio que le afecta. Esta laguna informativa desaparecerá en breve, porque bajo el patrocinio del programa *Corine* de las Comunidades Europeas está ya en curso de realización, por parte del Instituto Geográfico Nacional, el mapa de usos del territorio.

La información sobre los usos agrarios se halla contenida en el Mapa de Cultivos y Aprovecha-



mientos y Censo Agrario. Una buena parte de esta información coincide con la existente en el Catastro de Rústica, y, dados los altos costes que conlleva su obtención, parece lógico que se arbitre un sistema de colaboración eficaz entre el CGCCT y los Organismos elaboradores de estas estadísticas, a fin de evitar costosas duplicidades.

La información sobre la capacidad productiva agraria del territorio presenta también algunas carencias; no se dispone de información cartográfica de clases agrológicas para todo el territorio. Por otra parte, se desconoce la evolución de la disponibilidad de suelo productivo agrario en España y el ritmo de pérdidas ocasionadas por ocupación de usos no agrarios o por ero-

sión, entre otras causas.

Los problemas de coordinación se han visto agravados por dos circunstancias que afectan a todo el proceso. La primera es consecuencia de la transición desde los procedimientos tradicionales de recogida y tratamiento de la información hacia otros completamente nuevos, que por su elevado coste, hacen casi irreversible su cambio una vez adoptados. Este es el caso, entre otros, de la digitalización de la cartografía y la teledetección espacial. Esta última es una importante fuente de datos para la cartografía, debido a su capacidad de proporcionar imágenes repetitivas de territorios de gran extensión, al tiempo que permite análisis específicos a través de las tomas multispectrales.

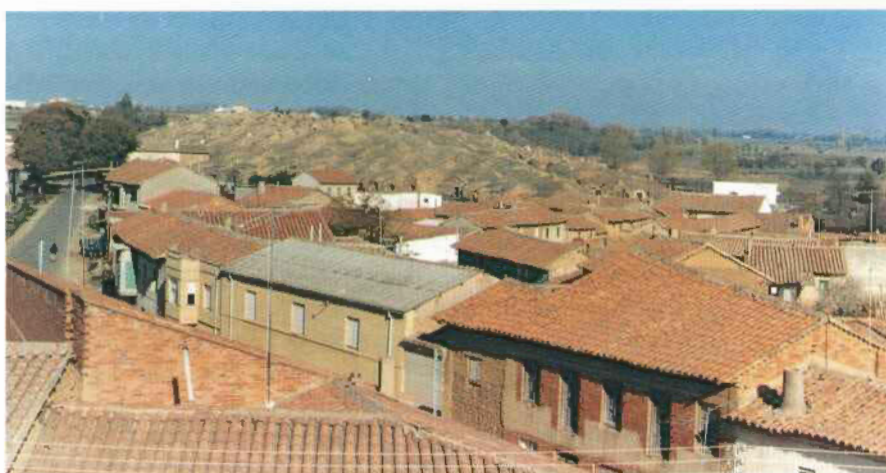
En cualquier caso, la obtención de imágenes desde satélite no sustituye la información procedente de las fotografías aéreas clásicas y las modernas ortofotografías, sino que constituye una técnica complementaria y de contraste.

La otra dificultad adicional se deriva de la actual configuración de la Administración del Estado, que ha multiplicado el número de los Organismos públicos involucrados. Esto obliga a abordar los problemas de descoordinación y carencias apuntados, tratando de dar respuesta simultánea a la integración de los nuevos métodos de recogida y tratamiento de la información en los ya existentes, y a la regulación de las conexiones y vinculaciones entre los distintos Organismos de la Admi-

INFORMACION SOBRE EL TERRITORIO

TIPO DE INFORMACION	CARTOGRAFIA ESCALA 1:50.000 O MENOR	ORGANISMOS ELABORADORES	ANTIGÜEDAD DE LA CARTOGRAFIA	DATOS ESTADISTICOS REGISTRADOS	PROCESO DE INFORMATIZACION
Cartografía básica: Altimetría y Planimetría	Mapa topográfico nacional (MTN) 1:50.000 1:25.000	Instituto Geográfico Nacional	MTN 50.000 tiene el 64% anterior a 1960 MTN 25.000 se empezó en 1974	BCN 25: Datos geográficos numéricos BCN 200: Idem.	Iniciados
	Mapa militar de España	Ministerio de Defensa	Desde 1968	Ninguno	Iniciado en 1985
Calidad Geológica	Mapa geológico de España (Magna) 1:50.000	Instituto Tecnológico y Geominero	Desde 1970	Memoria y análisis referenciados	Iniciado en 1985
Calidad Agronómica	Mapa de clases agrológicas 1:50.000	Dirección General de la Producción Agraria	Desde 1974	Superficies de cada clase por municipios	No hay
Calidad Biológica	Mapas de vegetación y de fauna	Elaborado por la Generalitat de Cataluña un mapa de cultivos 1:50.000			
Usos Agrario-Forestales	Mapa de cultivos y aprovechamientos 1:50.000	Dirección General de la Producción Agraria	1974-1984	Superficies de cada cultivo por munipios	No hay
	Mapa forestal 1:50.000	Instituto para la Conservación de la Naturaleza	1974-1984	Superficies por especies	Digitalizado en 1986 a partir del mapa de cultivos
Usos no Agrarios	Registro de usos del territorio	Instituto Geográfico Nacional con el patrocinio de la Dirección XI de la CEE y varios organismos nacionales	En curso de realización	Usos del territorio	Sigue el formato del Programa CORINE de la CEE
Datos Jurídicos, Físicos y Económicos	Planos parcelarios de rústica (1:5.000 y 1:2.000) y cartografía urbana (1:1.000 y 1:500)	Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria	En revisión desde 1983	Identificación propiedad, superficie, intensidades productivas y base imponible por parcela rústica. Datos físicos y valor catastral por unidad urbana	Proyecto SIGCA de digitalización de la cartografía catastral BCC e integración con las bases de datos alfanuméricas BD

FUENTE: Actualización del Informe de la Comisión Interministerial de Cuentas Nacionales del Patrimonio Natural en 1987.



nistración Central, Autonómica y Local, en relación con este tema.

Esta breve panorámica debe resultar suficiente para destacar la importancia de la información territorial, que constituye la parte y soporte fundamental del Catastro. El reconocimiento de esta importancia ha llevado al CGCCT a considerar la informatización de la cartografía catastral como uno de sus objetivos prioritarios. Es precisamente la digitalización cartográfica lo que permite su agrupamiento con los datos numéricos, rompiendo al fin, por primera vez en España en una aplicación masiva, la tradicional disociación entre información cartográfica y datos estadísticos de varios tipos.

El precedente de esta aplicación es la Base Cartográfica Numérica BCN-25, del Instituto Geográfico Nacional, destinada a incorporar toda la información que haciendo

referencia a unidades puntuales, lineales o superficiales es en la actualidad recogida por el Mapa Topográfico Nacional 1/25.000, constituyendo una base digital para el desarrollo de bases temáticas o la edición directa de cartografías derivadas; es decir, se trata de un sistema geográfico integral. El BCN-200 es un desarrollo similar, aunque, lógicamente, mucho más sencillo, al basarse en una escala 1:200.000.

La otra consideración importante a resaltar es que la colaboración entre el Centro y los Organismos implicados en la elaboración y utilización de la información territorial parece una necesidad ineludible para evitar despilfarros y duplicaciones, así como para rentabilizar al máximo las enormes inversiones realizadas. Se trata principalmente del Instituto Geográfico Nacional, con el que la colaboración se ha institucionalizado en el R.D. 585/1989 por el que se

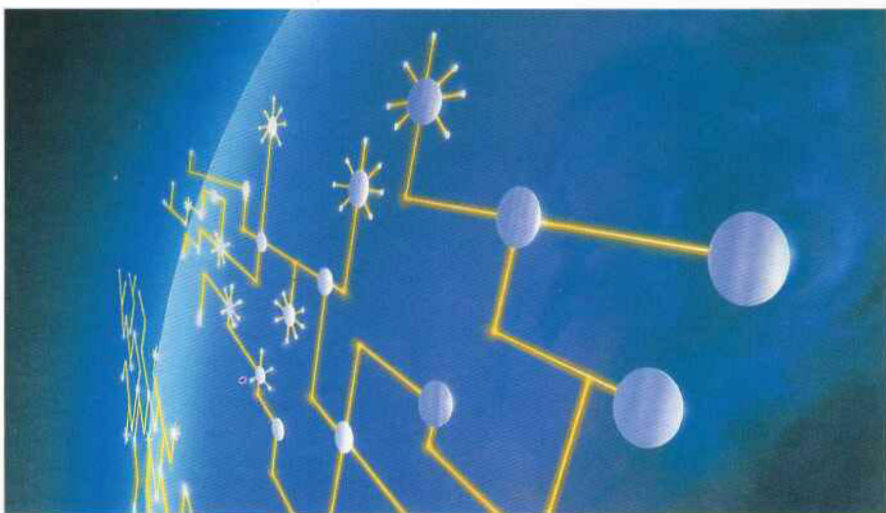
desarrolla la Ley 7/1986 en materia de cartografía catastral, Servicio Geográfico del Ejército, Instituto Tecnológico y Geominero de España, Dirección General de la Producción Agraria, ICONA, etc., sin olvidar aquellos Organismos que, aún sin participar en la elaboración concreta de cartografía, desarrollan actuaciones directamente vinculadas con la recogida y tratamiento de la información sobre el territorio. Tal es el caso del Instituto Nacional de Estadística, en cuanto que elabora y ofrece información de carácter territorial (censos agrarios, de edificios y locales, de vivienda, etc.). Son también los casos del Instituto del Territorio y Urbanismo, y la Dirección General de Medio Ambiente del MOPU que contemplan dentro de sus programas, en el primer caso el estudio de las incompatibilidades y distorsiones que se producen entre los distintos usos del territorio, y en el segundo todas las cuestiones que afectan al medio ambiente, del cual el territorio es soporte y parte integrante básica.

En esta línea el Centro ha elaborado varios convenios de colaboración con distintos Organismos a nivel estatal, autonómico y municipal.

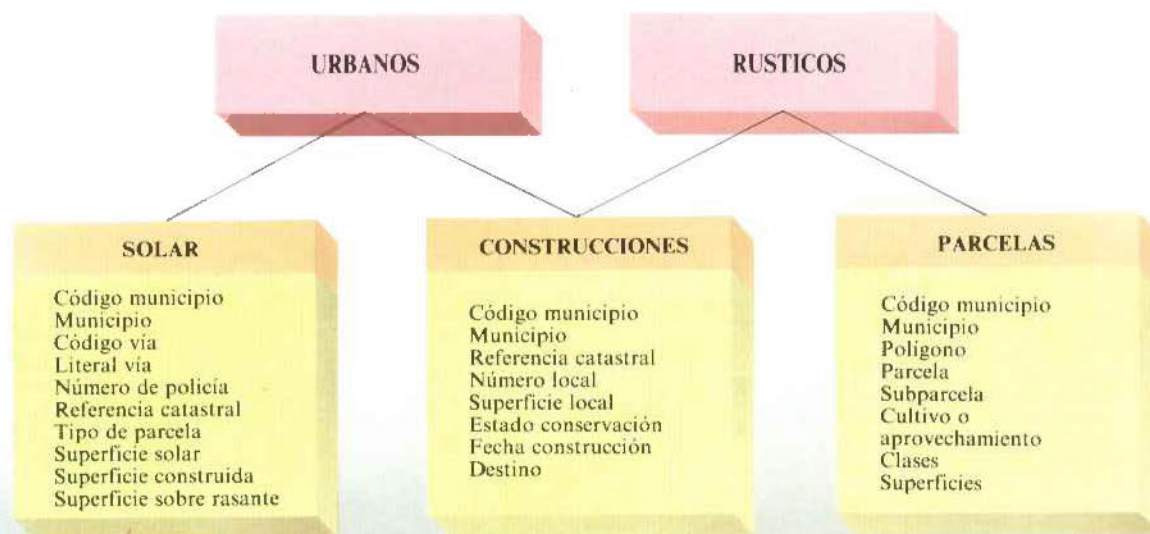
Usos actuales y potenciales del Catastro

Considerando sus usos actuales y potenciales, el Catastro se revela como el más detallado y fiable instrumento para toda operación o gestión directa o indirectamente relacionada con el territorio, su economía o su titularidad jurídica. El Catastro es la base más fiable para el conocimiento del territorio nacional y de sus recursos. Particularmente, es vía fundamental para conocer la realidad agraria. Sus aplicaciones estadísticas e informativas son tan amplias y variadas como la propia realidad que refleja: ocupación y usos del suelo, tipos de cultivos, censos agrarios, de edificios y locales, de vivienda, etc.

El Catastro proporciona un conocimiento fehaciente de la califica-



DATOS DE INMUEBLES



CONTENIDO DE LA INFORMACION ESTANDAR DEL BANCO DE DATOS DEL CATASTRO

ción jurídica, datos sobre la propiedad y su valor necesarios para la contratación de seguros, garantías bancarias, emplazamientos y distancias para la autorización de establecimientos industriales o comerciales, etc. Su información constituye la mejor garantía sobre la existencia de los bienes inmobiliarios y sus características, haciendo posible su localización inequívoca y exacta sobre el terreno. Sus aplicaciones en las transacciones inmobiliarias, soporte del Registro de la Propiedad, expropiaciones, cambios de dominio, etc., son evidentes y proporcionan una deseable transparencia al mercado inmobiliario.

La cartografía catastral puede proporcionar la base necesaria para la confección y actualización de todo tipo de mapas y planos, derivados o temáticos, de múltiples aplicaciones científicas, económicas, administrativas y sociales: calidad y ocupación de suelos, distribución de cultivos, vías de comunicación, redes eléctricas, hidrología, planificaciones de reforma agraria, concentración parcelaria, fincas mejorables, mínimos de cultivo, defensa de la naturaleza y medio ambiente, ordenación del territorio, urbanismo y todo tipo de obras públicas.

El CGCCT ha definido y normalizado ya la utilización del banco de

datos del Catastro como servicio público a disposición de las Administraciones Públicas, empresas y ciudadanos, sin más limitaciones que las que vienen determinadas por la protección al derecho de la intimidad de las personas, reconocido en nuestra Constitución. Así, pues, estas limitaciones afectarían sólo a facilitar información sobre los titulares de bienes, pero no a los datos de los inmuebles sobre sus características físicas, jurídicas y económicas. Los titulares de los inmuebles, por supuesto, podrán recabar cuanta información precisen sobre sus propios expedientes.

Siempre que exista interés público debidamente acreditado, se podrá proporcionar información sobre los titulares de los bienes inmuebles. Este es el caso de las Administraciones Públicas, empresas de servicios públicos y otras entidades públicas y privadas (cooperativas, comunidades de regantes, etc.). En el caso de los ciudadanos particulares, esta información se facilitará siempre que exista un interés directo o legítimo, para lo cual se considerará lo establecido en la Ley Hipotecaria y su Reglamento, aplicado a este respecto por los Registros de la Propiedad.

La información del banco de datos se ha clasificado a efectos de su difusión en estándar y no estándar,

siendo la primera la que tiene definido previamente su contenido y que es de difusión generalizada. Consiste en lo siguiente:

Fotografía aérea, ortofotos, cartografía e información alfanumérica. Esta última se puede facilitar en soporte magnético o papel a partir de los sistemas informáticos de las Gerencias Territoriales, aunque en el caso de los inmuebles rústicos la aplicación informática se encuentra todavía en fase de desarrollo. El contenido de la información estándar es el que se muestra en la figura.

Corresponde a los Organismos demandantes de información definir sus necesidades y tratar de obtener el máximo partido posible de la ingente cantidad de información contenida en el Catastro. El CGCCT está abierto a la máxima colaboración posible con Organismos, particulares y público en general, en consonancia con los principios inspiradores de su gestión. Principios que consisten en ampliar la utilidad del Catastro, proporcionando nuevos servicios a la sociedad, además de cumplir eficazmente la importante misión para la que fue creado: facilitar la base para repartir las cargas tributarias justa y proporcionalmente adecuadas a los niveles reales de riqueza de los ciudadanos.