

# Notariado y Catastro inmobiliario español

Antonio Ojeda Escobar

*Presidente del Consejo General del Notariado*

Federico Flora, en una definición que tuvo su éxito, definió hace ya mucho tiempo el Catastro como: “El **inventario general** de la riqueza territorial, obtenido mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división, y las diferencias de cultivo, para fines jurídicos y financieros”.

Por su parte el actual Reglamento Notarial concreta en su artículo 274 que: “Los protocolos son secretos”.

Conciliar o, mejor aún, imbricar en una misma función estas dos instituciones aparentemente tan alejadas en lo conceptual ha constituido una empresa asumida con voluntad y entusiasmo tanto por la Administración Catastral cuanto por el Notariado español. Sin embargo, el esfuerzo realizado ya permite entrever unos resultados más que esperanzadores, resultados de los que esperamos que resulten beneficiados, en última instancia, los ciudadanos españoles.

Para entender, no obstante, la actual situación es necesario analizar los distintos hi-

tos normativos que han provocado y amparado el proceso. El impulso legislativo no ha sido sencillo. No podía serlo. Los puntos de partida de inicio se encontraban en posiciones muy alejadas. Para el Catastro la superación del simple carácter de inventario fiscal y la asunción de un papel instrumental no sólo en la legalidad fiscal sino en la propia seguridad jurídica preventiva española. Para el Notariado la asunción de obligaciones informativas constantes y gratuitas, que desestructuraran el lenguaje literario de las escrituras y lo recompusieran en campos tratables informáticamente. El esfuerzo, sin embargo, es necesario reconocer que ha sido impulsado por las dos instituciones.

## Evolución normativa

En la situación anterior a la Ley 13/1996

- El notariado no estaba obligado a consignar la referencia catastral en las

escrituras que autorizaba y por tanto no debía comunicarla en modo alguno a la Administración.

- No existía obligatoriedad de remitir ningún Índice informatizado de los cambios de titularidad. La única información a comunicar consistía en una relación no informatizada de aquellos documentos de cuantía autorizados trimestralmente, siendo destinatarias exclusivas de la misma las Comunidades autónomas competentes para conocer de la liquidación de los tributos indirectos que las escrituras devengarán.
- Por su parte Catastro recibía información de las distintas Administraciones Públicas, especialmente las municipales, pero no del colectivo notarial.
- Las modificaciones catastrales podían derivar tanto de documentos públicos cuanto privados.
- Aunque desde 1974 se han ido sucediendo distintos proyectos para unificar Catastro y Registro nunca se ha conseguido más que coordinaciones puntuales que han terminado al final en discordancias infructuosas. Así pues Catastro sólo recibía las modificaciones o los cambios de titularidad por la vía indirecta de los particulares, cuando acudían, en cumplimiento de la obligaciones fiscales, para hacer constar en Catastro que habían adquirido alguna finca, o que habían alterado algún cultivo determinado. No existía interrelación documental entre la Administración Catastral y la Notarial, y por ende la tenue, casi nula relación existente con el Registro de la Propiedad resultaba inevitablemente exigua, intermitente y al poco tiempo de ser recibida, obsoleta.

Así las cosas la Ley 13/1996 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social supuso el punto de inflexión del que ambas instituciones tenemos motivos para sentirnos orgullosos.

El art. 55 de la Ley instituyó el deber de colaboración de los notarios con el Catastro y expresamente la obligación de comunicar los negocios susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario. La información debía recoger, de forma separada la identidad de las personas que no hubieren cumplido con su obligación de aportar la referencia catastral.

La norma podría verse ahora como una aproximación tímida en relación con la situación actual. Pero dicha visión no sería ajustada al tremendo avance que en su día supuso. Muy al contrario, la norma constituyó el auténtico pilar de la colaboración notarial/catastro y cambió y sentó las bases del diálogo entre ambas instituciones de modo –esperemos– que irreversible.

De una primera lectura, resalta en primer lugar que la norma impone a los notarios la obligación de remitir a las Gerencias del catastro dentro de los veinte días primeros de cada mes, información de los documentos autorizados en el mes anterior en los que consten hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el Catastro inmobiliario. Y lo primero que llama la atención es la introducción de dos conceptos que por vez primera se recogen en una norma de este tipo: **La inmediatez y el presupuesto de calificación jurídica por parte de la autoridad catastral.**

En efecto, el plazo de 20 días siguientes al mes en que haya tenido lugar el acto coloca al Catastro como la primera base de datos jurídica en recibir el mayor número de alteraciones inmobiliarias en el menor plazo posible. No existía hasta la fecha, en nuestro Ordenamiento Jurídico una norma, fiscal o no, que impusiera el cumplimiento de la obligatoriedad de un acto de gestión administrativa a tan corto plazo del momento de nacimiento de la obligación tributaria. Y esto debería darnos la primera pista de por dónde iba la norma. Porque realmente si sólo estuviéramos contemplando el Catastro desde el punto de vista de herramienta auxiliar tributaria, un plazo

tan taxativo no tendría demasiado sentido. Podría haberse dado un tratamiento más congruente con las necesidades administrativas y haber establecido, por ejemplo, unos hitos de cumplimiento vinculados a otros ya existentes dentro del ámbito notarial, cuales son la remisión de la relación de los documentos con cuantía autorizados en las notarías –cada tres meses– o incluso el movimiento de los activos financieros, que como es sabido se notifica anualmente.

Evidentemente no era eso lo que estaba buscando el legislador, solicitando el Catastro y aceptando la Institución notarial. Se estaba buscando la creación de una base de datos no sólo física, sino jurídica, que respaldara las importantes innovaciones que la ortofotografía y los modernos Sistemas de Gestión Gráfica Inmobiliaria iban a permitir en orden a actualizar nuestro Catastro.

La segunda de las innovaciones que el artículo supuso fue la introducción de la calificación jurídica por parte de la autoridad catastral. Lógicamente las altas y modificaciones catastrales siempre han exigido una calificación jurídica por parte de la Autoridad administrativa. Calificación que, sin embargo, venía moderada por la más inmediata necesidad sobre todo en materia de inscripción de fincas rústicas: La identificación y la concreción de las fincas. Nuestro particular sistema inmobiliario, las complejas relaciones de los condominios, un régimen sucesorio que casi de forma general centra en la figura del usufructo los derechos de los viudos y las viudas, y la existencia de un registro de la propiedad, tradicional base de datos jurídica, ha provocado secularmente en el pasado, que el trabajo *de campo* –nunca mejor dicho– se haya centrado mucho más en prevenir y concretar lindes y cabidas que en asegurar titularidades.

Sin embargo la Ley recoge un término hasta ese momento reservado a la otra base de datos: negocios susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario. Los términos prestados rara vez son inocentes. Esta expresión, desde luego, tampoco lo es.

Y es importante resaltar qué nueva garantía jurídica estaba naciendo en nuestro Derecho. Por cuanto se estaba vinculando –de forma inmediata– la titularidad jurídica formal –la notarial– a la titularidad jurídico-gráfica: la catastral. Verificado un acceso al Catastro, y contrastados lindes y derechos, la finca adquiriría firmeza jurídico-gráfica. Estaba naciendo una nueva herramienta de seguridad jurídica preventiva.

A esas dos nuevas características había que añadirle una ya existente, pero a la que la nueva redacción otorgaba una carta de naturaleza extraordinariamente importante: La obligatoriedad. Si los documentos notariales representan –y representaban también en 1996– más del noventa y cinco por ciento de las transacciones inmobiliarias españolas, Catastro se constituía, consecuentemente, en la principal base de datos nacional.

La Ley concluía en su número 4 con una cláusula de salvaguarda frente a protección de datos que posteriormente vendría reforzada por el Texto Refundido y permitiría, a la postre, el nacimiento de la Oficina Virtual del Catastro (OVC): “La cesión al Catastro Inmobiliario de datos de carácter personal en virtud de lo dispuesto en los apartados anteriores no requerirá el consentimiento del afectado”.

Como se decía en las películas de época: El resto ya es historia. No voy a aburrirles con una detallada relación de todas las normas que han jalonado la materia hasta llegar a nuestros días. Haré sólo referencia a las que, no tanto por su rango jerárquico, cuanto por su previsión y voluntad de definir un concreto futuro han influido y determinado decisivamente el permitir llegar a la situación en la que nos encontramos.

La Ley 50/1998, en su artículo 25 supuso el siguiente gran paso, al permitir una delegación reglamentaria consistente en que las obligaciones de información impuestas a los notarios pudieran recibir un tratamiento unívoco por parte de la Administración. Dicho de otro modo, el notariado cumpliría con proporcionar una única

información completa a la Administración, quedando exonerado del envío a cada una de las distintas Administraciones, tal y como hasta la fecha venía ocurriendo. Pero por otro lado obligaba a los notarios a cumplir con un tratamiento único, y por tanto homogéneo de los formatos informáticos que recogiera los distintos requerimientos que hasta la fecha y en el futuro se fueran a exigir. La norma constituye el germen de lo que los notarios denominamos Índice Único Informatizado, sobre el que luego volveremos, pero que ya les anticipo que constituye la más importante aportación del Notariado a la Sociedad de la Información, a la colaboración con el Catastro y a la prevención del fraude fiscal. El proyecto implicaba desde un principio a la Dirección General de los Registros y del Notariado, y, justo es reconocerlo, ha supuesto el esfuerzo colectivo más grande y más costoso realizado por nuestra Corporación desde la Ley del Notariado de 1862.

La Ley 24/2001 atribuyó al Notariado la que en su momento se denominó firma electrónica avanzada y que después de la Ley 59/2003 de 19 de Diciembre de Firma Electrónica cristalizaría terminológicamente como **firma electrónica reconocida notarial**, permitiendo de esta forma la intercomunicación de los documentos públicos por medios telemáticos. La Ley supuso para el Notariado uno de los avances más significativos que nuestra profesión ha experimentado. Al permitir la comunicabilidad de las escrituras públicas por medios telemáticos entre las notarías introdujo en la contratación notarial la posibilidad de la deslocalización negocial. La mayor limitación con que la práctica notarial se iba encontrando cada día más en aquel momento derivaba de los enormes riesgos de no simultaneidad temporal y local en la contratación entre ausentes. A ese gravísimo inconveniente puso fin la Ley 24/2001, convirtiendo la contratación entre ausentes en contratación entre “no/presentes” simultáneamente entre si, pero si ante funcionario

público receptor de su consentimiento negocial. El Notariado había entrado en la Sociedad de la Información.

Pero no fue sólo en el ámbito negocial en el que nuestra función cambió. También –y diríamos sobre todo– en nuestra relación con las Administraciones Públicas.

En lo que a esta materia interesa la Ley supuso la introducción de dos innovaciones importantísimas: **La autoría y los atributos**.

Al permitir que los documentos públicos o las comunicaciones que derivasen de los documentos públicos pudiesen y sobre todo **debiesen** ir firmados por los notarios como funcionarios públicos, el papel del notario adquirió una nueva dimensión no sólo dentro de la Sociedad de la Información, sino también en relación con la Administración. Aunque sea sólo un matiz, la comunicación del notario dejó de ser un simple comunicado administrativo impuesto por la Administración y pasó a ser un apéndice del propio protocolo notarial al que el acto volitivo de la firma digital convertía en un hecho tan trascendente como la propia firma de la escritura. El Notario dejó de ver el envío de información como un engorroso trámite administrativo cumplido con poca o ninguna ilusión, a contemplar la remisión referida a los actos autorizados y protocolizados como un hecho directamente imputable -no otra cosa que la imputabilidad es la firma electrónica- a él como funcionario público, y por tanto con toda la gravedad y la trascendencia que dicho comunicado pudiera producir. No se trataba ya de enviar una mera relación de actos, se estaba cumplimentando el último trámite que conllevaba la autorización de un documento público. Y todos los notarios conocemos sobradamente la gravedad de un defectuoso cumplimiento o de un incumplimiento.

En consecuencia con lo anterior el Notariado tuvo que definir, en congruencia con el carácter reconocido de sus certificaciones digitales y en cumplimiento de la normativa que en materia de firma electrónica era

preceptiva desde el Real Decreto Ley de septiembre de 1999, su Declaración de Prácticas de Certificación (cps) y las consecuentes políticas de certificación que regularan el uso de la firma electrónica. Afortunadamente para el escenario inmediato de comunicación con Catastro y validación de certificados en la política de firma electrónica reconocida notarial se hizo mucho hincapié en definir el término **atributo**, como un plus de calificación incorporado al propio certificado y que habría de permitir un lenguaje de intercomunicación, tanto en la remisión a la Administración cuanto en el futuro uso de la OVC, que a la postre habría de permitir un crecimiento exponencial con el más alto grado de integridad, reserva y autenticación.

Las Resoluciones de 28 de Abril y 29 de marzo de 2005 de la Dirección General del Catastro (DGC) articularon y dieron carta de naturaleza a la OVC, creando, de esta forma, la herramienta más directa, segura y gratuita de la que se ha dispuesto jamás en el Estado español; constituyendo a día de hoy un referente mundial dentro de los sistemas de publicidad y difusión de las informaciones jurídico/gráficas de un Estado. La última de las resoluciones en esa materia, de 24 de noviembre de 2008 ha abundado en la misma línea que las anteriores, consolidando la misma doctrina que los precedentes normativos apuntaban.

Por último no debemos olvidar tampoco la importantísima reforma hipotecaria producida por el Real Decreto 1.867/1998 de 4 de septiembre en el artículo 298.3. del Reglamento Hipotecario, que coloca el acto administrativo que constituye la certificación catastral como uno de los medios para la inscripción de los excesos de cabida inferiores a la quinta parte de la cabida inscrita.

## Estado actual

El estado actual de la cuestión, con el apoyo en todas las normas vistas, podemos

residenciarlo en la Ley 48/2002, pero sobre todo en el Real Decreto Legislativo 1/2004 de 6 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Pero entiendo que debemos empezar por los aspectos negativos que se contienen en el texto y cuya publicación en el Boletín Oficial del Estado nos produjo a muchos de los operadores jurídicos relacionados con el Catastro, una profunda desilusión.

En efecto, en 2004 el grado de colaboración entre el Catastro y las Notarías ya se había constituido como uno de nuestros objetivos principales. Y aunque indudablemente había mucho que corregir, ya podía vislumbrarse el tremendo potencial que la carga directa de los cambios de titularidad iba a suponer. Del mismo modo, la OVC ya era un proyecto concluido, y su repercusión en la seguridad inmobiliaria resultaba fácilmente previsible.

Sin embargo el art. 2, cuando habla de los Principios informadores del Catastro Inmobiliario se limita a señalar que **“La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias”**. Un Catastro coadyuvante, apén dice, como lo había sido hasta la fecha de la Administración tributaria y “auxiliador” de las competencias registrales. El legislador del Texto Refundido no supo, o no pudo, recoger en su declaración programática el esfuerzo que se estaba realizando principalmente por la Administración pero también por otras Instituciones.

Esta misma sensación fue la que se transmitió en la redacción del art. 3, cuando trata del Contenido del Catastro y de donde procede destacar sólo el párrafo último: **“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”. Como vemos, el legislador parecía tener mucho empeño en dejar claro que el Catastro tenía una función sí, pero **exclusivamente** catastral, si es que ésta pudiera ser definida sin merma de la propia esencia expansiva del Catastro como elemento de la seguridad jurídica. Afortunadamente, cuando en el número 1 del artículo 2 anterior se recoge que el Catastro “asimismo estará a disposición de las políticas públicas ...” la ventana que incardina al Catastro dentro de un sistema de seguridad jurídica tan amplio y necesario como lo requiera la política estatal y la necesidad social convierte en papel mojado lo que el legislador –vete a saber porqué– intentó encorsetar en el artículo 3 sólo para fines tributarios.

Un poco más adelante el legislador decide remachar las limitaciones de las bases de datos catastrales, y dejando claro que el epítome incontrastable de la seguridad jurídica patria lo constituye el Registro de la Propiedad “cuyos pronunciamientos prevalecerán” en todo caso, intenta debilitar más aun los pronunciamientos catastrales entendiendo que sólo se presumen ciertos cuando no se pruebe lo contrario.

Sin embargo creemos que el legislador quiso extremar tanto la limitación que, curiosamente, es de su exagerada redacción de donde surge la conclusión necesaria de que este artículo, en el fondo, no dice absolutamente nada. Y lo poco que dice, lo dice mal.

Veamos: No necesitábamos de una declaración normativa para presuponer que los actos de la Administración se encuentran ajustados al principio de legalidad. Corrijo, sí hace falta una declaración normativa, pero ésa ya se produjo, concretamente el 6 de diciembre de 1978. Y precisamente en la Constitución Española es de donde deriva que la presunción de legalidad, como todo –o casi todo– en nuestro Derecho

admite prueba en contrario. De hecho esa posibilidad probatoria es lo que da de comer a tantas y tantas familias de abogados administrativistas.

Sin embargo el legislador fue más allá y estableció la presunción de que en caso de discrepancia jurídica entre Catastro y Registro, debía prevalecer el pronunciamiento registral. No vamos a abundar ahora en el doble sistema de oponibilidad de nuestra normativa hipotecaria a la que luego volveremos. Pero sí es necesario traer aquí lo que constituye la auténtica Tabla de la Ley del Registro de la Propiedad: El pronunciamiento registral sólo tiene una presunción iuris et de iure que es cuando –según el conocido artículo 34 de la Ley Hipotecaria– nos encontramos con terceros adquirentes, a título oneroso y de buena fe.

Por el contrario el titular catastral ni es ni deja de ser tercero hipotecario. Su derecho derivará del documento auténtico -administrativo, judicial o notarial- o en su caso de la calificación jurídica de la Administración Catastral cuando considere suficientemente acreditado su derecho. Y sin embargo el legislador fue más allá de aquello a lo que, en principio, el desarrollo normativo le obligaba, porque nos dice: No entremos a examinar la solidez jurídica del título del adquirente. Si el registrador ha calificado que inscribe, y esto contradice al Catastro, el Catastro –por definición– está mal, aunque el derecho inscrito no pueda gozar de la protección del art. 34 porque no cumpla sus requisitos. El titular catastral que contradiga lo publicado por el Registro de la Propiedad –aunque no sea un 34 de la Ley Hipotecaria– será siempre de peor derecho.

El precepto constituye, por tanto, una desviación jurídica de tales proporciones sobre nuestro sistema de seguridad inmobiliaria que la única solución consecuente, es no considerarlo.

Afortunadamente no puede ser esa la conclusión peyorativa que debemos extraer del Texto Refundido. Al contrario creemos

que el Real Decreto Legislativo ha constituido normativamente el avance más importante desde la Ley del 96.

Por concretar cuáles son –o nos parecen– las líneas maestras que definen el texto normativo y de las que –podemos anticipar– sólo se nos ocurren elogios, señalaremos los siguientes puntos:

**Art. 9-5º.-** Recepción de la presunción de legalidad referida a los actos que acceden al Catastro por título no inscrito.

**Art. 9-4º.-** Recepción en el Catastro de las titularidades reales económicas sobre los derechos registrados.

**Arts. 9-1º y 2º.-** El Catastro fiel reflejo **completo** de las titularidades dominicales de cualquier finca.

**Art. 25 del Real Decreto 417/2006** por el que se desarrolla el texto refundido. Referencias Catastrales provisionales.- La inmediatividad jurídica de las fincas nuevas que permiten concretar la identidad de la finca desde el momento mismo de su nacimiento.

A) El artículo 9-5º del Texto Refundido señala que “En caso de discrepancia entre el titular catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquél, salvo que 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”.

El artículo, en nuestra opinión constituye el principio de tres avances importantísimos:

1.- Supone la auténtica transformación de nuestro Catastro en una base de datos jurídica.

2.- Instituye a la referencia catastral, de forma indubitada, como el elemento jurídico definitorio e imprescindible en todo nuestro sistema inmobiliario.

3.- Y por último traslada al Catastro el sistema de oponibilidad francés que es el que, por otra parte, se está imponiendo en todo el mundo, al tiempo que, implícitamente, refuerza a la escritura pública como el elemento que define esa oponibilidad incluso frente a titulares de derechos inscritos.

Examinemos conjuntamente estas tres consecuencias: Frente a la desproporción jurídica que hemos examinado en el art. 3, este artículo se nos muestra como un contrapeso moderado, pero mucho más realista.

Parte el artículo de que la finca posea una referencia catastral. Es decir, **la finca ya tiene carta de naturaleza**. Lo que implica que ya se ha actuado sobre ella tanto en el sentido físico cuanto en el jurídico: Está identificada, medida, deslindada y con una titularidad jurídica imputada. La finca, como tal, ya ha nacido pues sobre ella ha recaído no un acto registral, sino un acto administrativo. Su bautismo no le deriva de la inscripción, sino del otorgamiento de la referencia catastral.

Es importante también que leamos lo que el artículo no dice. Porque está contemplando únicamente el conflicto que puede surgir entre distintas titularidades contradictorias registro/catastro. Cuando la finca sólo está catastrada y no registrada lógicamente sólo a la presunción de legalidad catastral habrá que atender. Atendido el hecho de que, además, la inmatriculación requerirá certificación catastral la imbricación entre ambas bases de datos es innegable.

Pero volvamos al supuesto ordinario. Cuando la finca ya posee **una referencia catastral que consta en el Registro**, lo que implica que ha existido un acto administrativo que otorga la referencia y un acto posterior que lo inscribe, nuestro sistema de publicidad registral obliga, necesariamente, a sujetar la titularidad jurídica definitiva a quien, con arreglo al tracto y en prevención de los negocios que puedan adolecer de nulidad absoluta resulte según el Registro. Ir más allá sería poner en crisis el sistema hipotecario.

Sin embargo el legislador sí da un paso importante cuando, estando perfectamente identificada la finca con su referencia catastral, el título que determine la modificación catastral haya tenido acceso al Catastro, no haya tenido acceso al Registro y sea posterior. La clave para entender este mecanismo está en el término “la fecha del documento”. Obviamente se está refiriendo a fecha cierta, notarial, administrativa o judicial, o incluso a documento privado suscrito por algún fallecido, aunque esta posibilidad por su propia rareza, es más un supuesto de laboratorio.

Pero lo importante es que de este artículo sale reforzado el principio de legalidad material frente al criterio de titularidad exclusivamente derivada de un asiento registral. Y sobre todo sale reforzada la necesaria identidad del concepto de finca catastral identificada por su referencia. Referencia que no sólo en el ámbito tributario, sino en el jurídico en general representa ya, hoy en día, para nuestra seguridad inmobiliaria, la espina dorsal. Determinada por tanto, por un acto administrativo firme, una referencia catastral, lógicamente a efectos de mejor derecho administrativo será el último título que determina la incorporación al Catastro el que deba prevalecer y deba ser considerado.

Pensemos por un momento en la solución contraria. Si, en caso de discrepancia Catastro/Registro el título válido hubiera sido a ultranza el asiento registral, tal como parecía decir el artículo 3, la concordancia Catastro-Registro habría derivado única y exclusivamente de la fuerza hipotecaria. Fuerza que, como es sabido, no tiene soporte ni amparo en base gráfica alguna y de la que, además, no puede predicarse la “complitud” de la totalidad del territorio nacional.

Creemos por tanto que el legislador optó, al final, por la única solución congruente, pero también, por lo que luego diremos, por la única vía de futuro por la que la seguridad jurídica preventiva inmobiliaria podía optar en nuestro país.

B) El artículo 9-4º, por su parte, viene a recoger lo que constituye una necesidad si ante una base de datos económica nos encontramos. Hasta la fecha, el Catastro se había limitado a recibir titularidades contrastadas y jurídicamente muy definidas: Dominio, usufructo y superficie. En muy raras ocasiones recibía la cartografía la existencia de servidumbres que sí afectan, en cambio al contenido del derecho de propiedad, y por tanto a la posible valoración ulterior de una finca. El legislador, de forma congruente con el carácter auxiliar de la justicia tributaria que predica del Catastro ha establecido en su artículo 9-4º: “No tendrán la consideración de titulares catastrales, pero constarán en el Catastro a los exclusivos efectos de información respecto de las imputaciones de rentas inmobiliarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, quienes ostenten sobre el bien inmueble un derecho real de disfrute sometido a dicha imputación”.

El alcance práctico que se quiera dar a esta norma todavía está por determinar. Obviamente el derecho real de usufructo tiene su propio tratamiento. Pero son muchos los derechos que de presente o de futuro pueden conllevar el derecho de disfrute cuyo ejercicio alteraría o desvirtuaría el contenido económico de la titularidad dominical. Y muchos más los que llevarán y que deberemos tener en consideración dentro del Ámbito Coordinado y del Principio de Reconocimiento Mutuo, auténtico principio general del derecho comunitario y al que cualquier futuro desarrollo normativo español deberá estar muy atento. Bienvenida sea, por tanto, esta posibilidad.

C) Los números 1º y 2º, del artículo 9 constituyen también una de las más importantes innovaciones que recoge el Texto Refundido. E importa resaltar que el Texto del 2004 da un paso más allá de la Ley refundida. Porque, al contrario de lo que ocurría en la Ley el número primero empieza por dar tratamiento de titulares catastrales

no de forma escalonada sino completa a todos los que ostentan un derecho real sobre la finca y se encuentran incluidos en la relación: Pleno dominio o nuda propiedad, concesión administrativa, superficie y usufructo. Quedan fuera, en principio el uso y la habitación, que, como hemos visto, sí encajan, en cambio en el número 4.

El párrafo 2º, por su parte eleva el tono de las titularidades a constatar e incluye todo tipo de condominio, incluida la titularidad ganancial.

Debemos advertir que, desde el punto de vista de suministro de información notarial la innovación contemplada en estos dos números ha constituido la mayor dificultad en orden a desestructurar el contenido literario de la escritura y encorsetarlo en los campos de carga y lectura catastrales. Pero también creo que es necesario reconocer que con un esfuerzo no pequeño de ambas Instituciones el resultado permite vislumbrar ya un Catastro de cotitularidades con derechos perfectamente delimitados y no de titular principal y somera referencia a la existencia de otros titulares.

#### **D) La referencia catastral provisional. Art. 18 del Reglamento Catastral.**

Una de las principales innovaciones introducidas no ya por el Texto Refundido sino por el Reglamento de desarrollo ha consistido en la novedad del art. 18, que establece en su número 4: “Podrá asignarse una referencia catastral provisional, a petición del notario que autorice la escritura pública correspondiente, a los inmuebles pendientes de su consolidación material o jurídica, en supuestos tales como una obra nueva en construcción o una división en propiedad horizontal en idénticas circunstancias”.

Dicha referencia catastral, que tendrá la estructura definida en la INSTRUCCIÓN SEGUNDA, nace con vocación de definitiva y se asignará de forma automática a través de la OVC, previa solicitud por parte

del notario correspondiente, mediante el envío por el mismo medio de la estructura de locales y bienes inmuebles contenidos en la escritura pública. Dicha solicitud provocará el correspondiente apunte en la base de datos catastral, evitándose de esta forma la utilización por parte de la Gerencia de las referencias catastrales asignadas.

Si algo se le ha reprochado a Catastro durante décadas ha sido la lentitud en los procedimientos de altas. No podía ser de otro modo. La informática no existía y el Catastro en cualquier procedimiento debía compensar tres variables de difícil conjunción: La planimetría, el soporte jurídico y la valoración estimativa del inmueble. Vectores que no siempre podían determinarse como exactos y que tampoco procedimentalmente obedecían a un método inalterable.

De lo expuesto hasta el momento puede entreverse un esfuerzo que, entre otras cosas, va encaminado a reducir los tiempos de reflejo catastral de los cambios de titularidad y las altas catastrales.

Pues bien, la medida de obtención de la referencia catastral provisional en el artículo enunciado entendemos que va a constituir un importante espaldarazo al fin propuesto. Y una vez más la colaboración notarial ha sido algo buscado por ambas partes.

El proceso propuesto va a permitir que desde el momento en el que jurídicamente nace la finca, aunque no exista más que sobre el papel, pueda recibir un bautismo, una carta de identidad que permita, en primer lugar considerarla objeto negocial, en segundo lugar comenzar el proceso de evaluación, y por último dejar todo preparado para que, cuando la referencia pueda tener el carácter de definitiva, esto es, el momento en que la obra nueva se termina, el inmediato adquirente pase a figurar casi desde el inicio como único sujeto de derechos y deberes frente a la Administración.

Desde luego no es el momento histórico en que mayor utilidad se ha podido sacar de esta innovación. Desgraciadamente, como todos conocemos, la ausencia de obras

nuevas y divisiones horizontales ha constituido la punta del iceberg de la crisis inmobiliaria. Pero entendemos que no importa. Al contrario. El nuevo modelo económico que surja después de la crisis tendrá que venir articulado sobre un mayor control de los elementos que, de haberse encontrado reglados quizá hubieran podido prevenir la depresión. Pensemos en que las fincas hubieran tenido una perfecta identificación catastral desde su alumbramiento jurídico; ¿cuántos negocios especulativos se hubieran evitado con los “pases” de promotor a segundo o incluso tercer adquirente, esquivando la tributación? Cómo se hubiera dispuesto de un elemento individualizado jurídica y fiscalmente que habría podido garantizar en beneficio de los pequeños compradores la identidad de las fincas adquiridas y por ende de las cantidades entregadas y para lo que el Registro de la Propiedad se ha revelado absolutamente insuficiente. Y en nuestra opinión, para la construcción de ese nuevo modelo, la innovación propuesta por el Catastro va a resultar esencial.

## El Futuro Escenario

De todo lo expuesto, la primera conclusión, obvia, ¿a qué negarlo?, es que la definición de don Federico Flora, ya no nos vale. La Sociedad de la Información ha convertido a la base de datos catastral en otra cosa; mucho más trascendente que el primer objetivo para el que fue concebida.

Para intentar concretar esta cuestión entendemos que será mejor definir el todo por la enumeración de sus componentes:

A) El Catastro como un archivo jurídico.

Por todas las razones expuestas el aspecto de garantía jurídica que ya presta el Catastro no puede ser menospreciado. Los avances normativos que hemos visto apuntan todos en esa dirección. Como no podía ser de otro modo, ante la necesidad de permitir la re-

lación de todos los propietarios del Estado español, Catastro ha tenido que ampararse para permitir el acceso no sólo en la garantía de los documentos públicos, administrativos o judiciales, sino también en los documentos privados. Sin embargo la progresiva y casi completa ya desaparición de parcelas innominadas y sobre las que no haya versado ya un procedimiento contradictorio que garantice la legitimidad y la legalidad hace que casi por completo el apoyo en las modificaciones y alteraciones tenga que basarse en el documento público. Lo que puede suponer muchas ventajas, pero resaltaremos sólo la más importante: la simplificación y la mayor rapidez en los procedimientos de modificación y alteración. Y ello implica, como es lógico, un reforzamiento en la seguridad jurídica del que es fiel trasunto, como ya hemos expuesto, la redacción del art. 9-5º.

Como hemos dicho antes nos encontramos en la antesala de un nuevo sistema económico. Y una de las innovaciones que tendrá que llegar necesariamente al nuevo modelo será la de cambiar la forma de financiación de los Ayuntamientos. O volveremos a incurrir en las mismas miopías. No es posible que los Ayuntamientos vean depender sus presupuestos de impuestos que gravan y se lucran de la mayor actividad especuladora, como han sido las licencias urbanísticas. En el nuevo escenario las Corporaciones locales necesitarán una base de datos sólida y jurídicamente segura que les permita gestionar sencillamente impuestos mucho más neutrales como el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, o los Impuestos sobre Bienes Inmuebles. Y esa base de datos jurídica sólida, pública y, sobre todo, universal sólo puede ser el Catastro.

B) El Catastro como una base activa de valores reales inmobiliarios.

Uno de los errores que desde hace siglos arrastra nuestro sistema fiscal es la siempre admitida discrepancia entre los va-

lores catastrales y los valores “reales”. Error que deriva de otro más grave: Como los tipos impositivos son muy altos permitamos unos valores fiscales bajos que nos permitan mantener la justicia tributaria. Este esquema debe ser abandonado.

Pero el futuro escenario necesita algo más. Va a ser imprescindible una base de datos construida con los valores más fiables del mercado que actúe como elemento estabilizador y preventivo del fraude fiscal. En ese sentido la iniciativa del Catastro al promulgar la Circular 14.04/06, de 22 de diciembre sobre incorporación de los valores de transmisión consignados en las escrituras públicas al Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario entendemos que apunta en el sentido propuesto. La creación de la red neuronal en la que ya se está trabajando estamos seguros que obtendrá en muy breve plazo el mismo o parecido éxito del que ya disfruta la OVC.

C) El Catastro como un soporte de las relaciones económicas que giran en torno a la propiedad inmobiliaria.

En la interpretación que creemos posible del art. 9-4º del Texto Refundido, Catastro está abocado a permitir un mejor reflejo de las relaciones económicas que pivotan sobre las fincas. Relaciones que no sólo son hipotecarias, como es sabido. Y que en una realidad de “*numerus apertus*” dentro de las relaciones reales; una realidad que no puede desconocer figuras jurídicas que han nacido en Europa, sin saber por tanto qué es la Ley Hipotecaria, pero que son europeas, transponibles y en consecuencia nuestras, el Estado no puede dejar de proporcionar herramientas de información vinculadas a la identidad física de la finca.

No debemos caer en el pensamiento conformista y falsamente complaciente de que “a veces las crisis son buenas”. No creemos que una crisis de la universalidad y dureza como la que estamos viviendo haya podido reportar ninguna ventaja ni a la

sociedad civil española, ni a la europea ni a la mundial. En ningún aspecto.

Pero un mínimo de sensatez a lo que nos obliga es, en primer lugar a analizar las causas, y en segundo término a prevenir su repetición. Desde luego no es éste el lugar ni el momento par ello. Pero sí nos afecta una primera conclusión, y quizá sí sea éste el lugar para aducirla: El mercado inmobiliario –como lo fue el mobiliario en el 29– y frente a lo que hasta el momento se pensaba, constituye un ecosistema frágil y de una tremenda trascendencia social. Todos hemos oído muchas veces en los últimos años, la frase: “Las cosas valen lo que se paga por ellas”. La realidad nos ha demostrado que no es cierta en absoluto. Hubiera bastado recurrir a nuestros aforismos castellanos y recuperar el viejo dicho: “Es propio del hombre necio confundir valor y precio”. Las cosas cuestan lo que se paga por ellas. Pero, por el contrario, su valor constituye un indicativo demasiado trascendente como para dejar que quede sepultado bajo los principios hasta ahora sagrados de la no intervención y del libre mercado.

El bien inmueble, como bien preciado y base de nuestro sistema económico necesita de mecanismos de perfecta delimitación física y jurídica, pero también de un sistema de valoración eficazmente constituido que ayude a los futuros controladores del sistema y que no sea permeable a veleidades económicas o al albur de tasaciones más o menos rigurosas.

D) En definitiva, el Catastro como base de la Seguridad Jurídica Preventiva.

Y es en ese sentido en el que entendemos que los notarios debemos apoyarnos y apoyar.

En los tiempos en que se fotografía la totalidad del territorio nacional cada mañana desde un satélite, un sistema jurídico inmobiliario no puede soportarse haciendo abstracción de la planimetría y de los métodos ortofotográficos. En el siglo XXI no

se le puede explicar a un ciudadano que si su parcela está mal medida y le faltan 100 metros, la rectificación sobre el papel de la descripción de su finca no conlleve **necesariamente** la modificación de la o las fincas colindantes. Hay que definir un nuevo sistema de seguridad jurídica preventiva

inmobiliaria. Y eso sólo podrá conseguirse con rigor en la autorización jurídica de los cambios y con seguridad en la descripción física final.

Para el modelo económico que surgirá de esta crisis, el Catastro no sólo será necesario, será imprescindible. n