

Ley Catastral, una vieja aspiración. El Catastro como herramienta de desarrollo

Manuel-G. ALCAZAR MOLINA, España
Natalia CANNEVA MALLET, Uruguay

Palabras claves: catastro, ley catastral, Uruguay, valoración.

RESUMEN

This paper aims to highlight the need for a single legislative text on the cadastral area, to provide solutions to the uruguayan society requirements, in recognition to the usefulness of the cadastre as a tool.

The cadastre in Uruguay has a long history, and also a wide range of legislative text that regulates the cadastral activity. Over the years, standards have emerged while it was necessary in response to the specific need, but it was not possible to unify them into a single text, in order to articulate the cadastral activity, and also giving the appropriate importance to the cadastre as a basic tool for the land planning in the country.

The paper studies the characteristics of a modern cadastre, analyzing the uruguayan particularities about the theme. It attempts to show a Uruguayan Cadastre Law not as a "cadastral revolution" but a "cadastral evolution." Also basic lines are presented in which the document could be set, giving great importance to the unique identification of cadastral units, to the cooperation between institutions related to the cadastre, and to the potential uses and applications of the cadastre.

Finally, it is shown the fact that a reliable cadastre is useful and essential in a modern state and in a globalized economy, necessarily within a framework of effective coordination with clear strategies and consensus of all the agents involved.

Ley Catastral, una vieja aspiración. El Catastro como herramienta de desarrollo

Manuel-G. ALCAZAR MOLINA, España
Natalia CANNEVA MALLET, Uruguay

7. PRESENTACION

El título de este trabajo no trata de ser novedoso. Su objetivo es poner de manifiesto el deseo y la necesidad de que en Uruguay se apruebe un texto legislativo autónomo sobre el Catastro, que recoja los requerimientos de una sociedad cada vez más conocedora de los servicios y utilidades que se le puede exigir a esta herramienta.

Sobre la base de las siguientes realidades no cabe duda de que ahora es un buen momento:

- Las instituciones relacionadas con el Catastro han realizado un esfuerzo considerable para avanzar en sus respectivos campos de actuación (cartografía, valoración, fiscalidad, titularidad,...), así como en favorecer los procesos de coordinación inter-administrativos.
- Se cuenta con las tecnologías necesarias que permitirán un uso eficaz y eficiente de los datos.
- Los procedimientos catastrales están consolidados y, tanto la sociedad como las administraciones son conocedoras de los mismos y de su importancia.
- Están identificados los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema.
- Existe un grupo de profesionales, cualificado y estimulado, capaz de hacer fructificar el proyecto que se diseñe.

Ojalá todos los países en los que se plantea un proyecto catastral, de implantación, coordinación, modernización o actualización contasen con una situación de partida comparable con la uruguaya.

Por lo tanto, no se trata de "borrón y cuenta nueva"; al contrario, el objetivo debe fijarse en la utilización y reutilización de la información y experiencia existente para, apoyándose en el pasado inmediato tomar fuerzas y dar el salto catastral cuantitativo y cualitativo que la sociedad apremia.

Los padrones catastrales no pueden ser una listado de "víctimas catastrales"; al contrario, cada vez más son bases de datos multifinalitarias destinadas a prestar servicios a la sociedad, a las empresas y a las administraciones; sin perder por ello su carácter tributario. En países en los que los modelos están consolidados el Catastro es un motor de desarrollo social y económico que representa de forma fidedigna la realidad inmobiliaria en sus aspectos tradicionales: físico, jurídico y económico; de los que se derivan multitud de utilidades desarrolladas por las administraciones y empresas.

Obviamente, para que el Catastro logre los objetivos que se demandan en una sociedad globalizada ha de ser exhaustivo y exacto. Para ello la Administración Catastral ha de situarse a la vanguardia y, apoyándose en un texto legislativo preciso y completo, arrastrar a las demás para conseguirlos. Y si difícil es poner en marcha un catastro, no lo es menos conservarlo

actualizado y añadirle nuevos usos. Sin lugar a dudas la complicidad de todos es esencial en un proyecto catastral con una visión universal e integradora.

El Catastro no deja de ser un puzle, en el que cada una de sus piezas (inmuebles, parcelas, predios, lotes, unidades,...) han de encajar para formar un todo único y universal. No hay que olvidar que el territorio es continuo y, por lo tanto, el Catastro también ha de serlo. Esto no es óbice para que diferentes administraciones e instituciones mantengan o lideren determinadas responsabilidades, pero todas han de actuar bajo una ley común que las coordine y optimice los costes económicos, humanos y -por qué no decirlo- también políticos que conlleva estas iniciativas. Un catastro fragmentado, conformado por bases de datos dispersas, no compatibles entre sí, sin controles de calidad preestablecidos, impiden un modelo de calidad, útil y operativo. Este catastro está destinado a morir de muerte natural, independientemente de los tratamientos técnicos-administrativos que quieran y puedan aplicarle.

7. ANTECEDENTES

Los antecedentes del catastro de Uruguay se pueden situar a comienzos del siglo XIX, concretamente en el año 1831; fecha en la que se constituye la “Comisión Topográfica”, con el fin de recopilar los datos necesarios para la formación de la Carta del País. En 1895 se crea la Dirección General de Catastro, planteando su director en 1896 el primer proyecto de Ley Catastral para el país, en el que se describía un catastro parcelario con efectos jurídicos. Lamentablemente, poco tiempo después, la dirección fue suprimida, y el proyecto de Ley abortado.

En 1907 (figura nº 1), un año después de la entrada en vigor de la Ley del Catastro Topográfico-Parcelario aprobada en España (conforme a la que se ha elaborado el catastro en este país), y dependiendo del Ministerio de Hacienda, se implanta la Oficina de Catastro y Avalúos. Con el paso de los años ha evolucionado y desde 1997 se conoce como Dirección Nacional de Catastro (DNC).



Figura nº 1.- Sello postal conmemorativo del centenario del Catastro Nacional

El Catastro uruguayo es demostrativo, creado principalmente para uso fiscal, aunque actualmente, y en línea con todas las tendencias técnicas internacionales, se está orientando a un uso multifinanciar. Es un registro de los bienes inmuebles privados de todo el territorio nacional, siendo responsable de asignar un valor catastral a cada unidad inmueble. Este valor catastral estará relacionado con el valor de comercialización del bien en el mercado.

La unidad inmueble básica es la parcela, admitiéndose como excepción para aquellas

correspondientes al Régimen Horizontal de la Propiedad, a las unidades de propiedad horizontal. Se cuenta con 251.597 parcelas en zona Rural, y 950.983 en zona Urbana.¹

El Ingeniero Agrimensor es el profesional universitario capacitado en materia catastral. Para obtener esta acreditación debe formarse en materia de Catastro, Avaluaciones y Agrimensura Legal a lo largo de su carrera. A través de sus planos de mensura que elabora, el catastro se actualiza en su forma geométrica, sirviendo de base para ofrecer seguridad jurídica en la determinación geométrica de los inmuebles, al ser obligatoria la mención de plano de mensura inscripto en la DNC en los procesos de registro de toda escritura de traslación de dominio, hipoteca o promesa de compra-venta.

En Uruguay se dispone de un amplio número de normas aisladas que en su conjunto regulan la actividad catastral en el país. Si bien han existido varios intentos de proyectos de leyes catastrales, no se cuenta aún con un texto único autónomo que recopile la diversa legislación vigente.

7. EJES BÁSICOS

La situación descrita, el tamaño del país, la tradición, la existencia de profesionales cualificados y las necesidades identificadas favorece la consolidación de un Catastro Multifinanciado apoyado en una ley propia que reconozca su importancia y lo consolide en la herramienta universal para una adecuada gestión del territorio. Será una modelización del territorio en el que se identifique de forma fehaciente los bienes, y los derechos y limitaciones que pudieran existir.

Esto no implica situarse por delante de otras instituciones, solo situarse en paralelo en la búsqueda de una mejora social de la población. No hay que olvidar que el Catastro puede ser, en determinados momentos y países un objetivo, pero en este caso el Catastro será el vector que permitirá alcanzar los logros que se establezcan, apoyándose en un calendario creíble y en un proceso continuado de mejora.

La visión decimonónica de una única administración, una única base de datos, un único catastro debe superarse y contemplar un catastro descentralizado, ágil, dinámico, polivalente y fiable; perfectamente coordinado a través de una ley autónoma que favorezca la interacción entre los diferentes proveedores de datos: municipalidades, registros de la propiedad, ministerio de agricultura, instituto geográfico,... Con ello se logrará un producto único y versátil, formado por agregación continuada de información de distintas fuentes, perfectamente disponible y accesible para todos (siempre acorde con los niveles de protección de datos establecidos). Es decir, hay que perseguir la interoperabilidad, incorporando de forma continuada las mejoras tecnológicas disponibles; y todo ello enfocado a una explotación y reutilización organizada de los datos catastrales.

Para establecer los ejes básicos de una Ley Catastral o una Ley del Catastro en Uruguay no hay que desechar lo existente. El Catastro se ha formado durante décadas de esfuerzos de multitud de técnicos y con el financiamiento de la sociedad. Es un producto que ha ido

¹ Datos de cantidad de parcelas extraídos de “El Catastro en Iberoamérica”, 2007.

satisfaciendo, con mayor o mejor fortuna, los requerimientos de cada momento; pero hay que aprovechar esta coyuntura histórica para dar un salto cualitativo y convertirlo en la mejor infraestructura territorial del País, siempre dentro de los principios de austeridad y rigurosidad económica que deben de primar en toda actuación administrativa. En consecuencia, hay que evitar desligarse de lo existente arropándose en argumentos reales o ficticios, hay que reutilizar todo aquello que se considere de calidad y, poco a poco, y a través de una estrategia perfectamente establecida en un calendario consensuado, alcanzar las metas que se establezcan en el nuevo texto legal. La Ley de Catastro no ha de contemplarse como una "revolución catastral", sino una "evolución catastral".

En consecuencia los ejes básicos sobre los que se puede asentar el documento serían los siguientes:

- Dato catastral de calidad.
- Coordinación.
- Usos y aplicaciones.

7. ANTECEDENTES

El dato catastral ha de ser fiable y debe contar con la información suficientemente relevante para describir perfectamente el bien. Hay que buscar la austeridad en la captura de la información, y la prodigalidad en los procesos de coordinación y colaboración.

Ahora bien, el dato catastral se conforma, básicamente, a través de las características físicas, jurídicas y económicas; tres vértices de un triángulo que han de ser fiables en su totalidad para que el dato lo sea (figura nº 2). La calidad del producto: el dato, o mejor dicho, el Catastro, viene definido por la menor calidad de alguno de estos componentes.

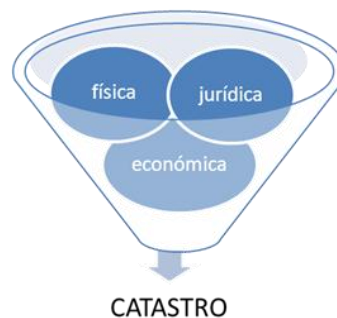


Figura nº 2.- Componentes básicos de un catastro

El legislador ha de ser ambicioso, pero también coherente con la situación específica local. Hay que abrir nuevos horizontes al dato catastral y aprovechar lo existente para, en su caso, mejorarlo sin aceptar situaciones anacrónicas y poco operativas que anulen el esfuerzo acometido. El dato catastral es información, información completa y compleja procedente de diversas fuentes, que ha de demostrar su calidad y versatilidad para que se actualice y se complete hasta los niveles que le exija la sociedad en cada momento histórico. La Administración ha de fomentar la colaboración con el sector privado para mantener actualizado el Catastro, e incorporar nuevas utilidades; pero no puede nunca olvidar que el Catastro es un servicio público indelegable e indispensable.

La concepción moderna de un catastro único, independientemente de los bienes y de la naturaleza administrativa asignada a los mismos, debe ser una premisa; pero esto no permite obviar las características propias de los mismos. En consecuencia hay que actuar en dos frentes simultáneamente:

1. Definición técnica-administrativa del elemento de trabajo: inmueble, parcela, predio, lote, unidad catastral,... E identificación única del mismo a través de un código (en su caso un geocódigo) universal.
2. Procedimiento seguido para describirlo geométrica, económica y jurídicamente.

.1 Inmueble

El elemento básico, la pieza del puzzle catastral, es el inmueble, o lo que en algunos ámbitos denominan objeto territorial: "una porción de territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites" (Catastro 2014). Dependiendo del sistema catastral establecido y, especialmente de los intentos de coordinación/fusión (no confusión) con el Registro de la Propiedad, presenta diferentes definiciones.

En el caso de Uruguay, la trayectoria de los profesionales de la agrimensura y el registro, enmarcada dentro de un procedimiento técnico-administrativo preciso, ha favorecido la coincidencia de la unidad de trabajo; por lo que la unificación en un mismo objeto territorial favorece la interoperabilidad de ambas administraciones.

El Catastro y el Registro de la Propiedad nacieron en momentos diferentes, y también fueron diferentes sus objetivos. Pero la sociedad, en lo relativo a los inmuebles, tiene nuevas exigencias y éstas solo se podrán satisfacer a través de una eficiente y eficaz coordinación entre, al menos, estas dos instituciones. Las posibles deficiencias existentes en ambos registros (administrativo y jurídico) se irán corrigiendo a través de dos caminos paralelos. El primero, mediante procedimientos masivos de actualización catastral, información que estará accesible para los registros de la propiedad. Y el segundo, derivado de los procesos de conservación catastral/registrar, a través de la declaración voluntaria de los interesados de la alteración ocurrida en sus bienes: transmisión, agrupación, segregación, división, nueva construcción, cambio de cultivo, etc. En consecuencia, manteniendo constante la exigencia de la declaración (en el Catastro), o motivando a través de los principios registrales la voluntariedad de los actos de inscripción, en un plazo de tiempo comparable con el de una generación una parte muy sustancial de los inmuebles del país podrán ser revisados y se podrán incorporar, sin necesidad de una investigación ad-hoc, nuevas características que los definan con mayor exactitud y que permitan ofrecer nuevos servicios: observatorio de mercado inmobiliario, estadísticas variadas, actualización de mapas de cultivos y aprovechamientos, censos, evolución de las ciudades, urbanismo, usos y tipologías urbanas,... así como, y no puede olvidarse, cumplir con los principios de la Hacienda Pública².

² *"Se garantiza con ello que la institución catastral estará eficazmente no sólo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, sino también capacitada para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos..." (Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario. España)*

Justificada la necesidad de establecer una definición holística que intente agrupar, respetando lo existente, las diferentes concepciones que pudieran existir sobre el concepto inmueble hay que entrar de lleno en el "mundo que nos viene". Pero las administraciones responsables, y más concretamente sus gerentes, no pueden esperar que "llegue", han de diseñarlo. El catastro 3D es ya una realidad consolidada, y hay que tener presente la implantación progresiva y sin retorno del catastro 4D. Por lo tanto, no hay lugar a ninguna duda para intentar establecer una única y universal definición de inmueble. Junto con las ventajas catastrales, hacendísticas y de gestión del territorio, el Registro de la Propiedad verá favorecida su misión:

- *Garantizar la seguridad del tráfico jurídico mediante la publicidad de los actos y negocios jurídicos que la ley determina, a través de la registración e información a los interesados.*
- *Constituir una organización flexible, capaz de adaptarse a los cambios del entorno para satisfacer integralmente las necesidades de los usuarios*

La realidad inmobiliaria-territorial está abocando a todos los modelos catastrales hacia sistemas integrales del territorio, interoperables, que permitan la consulta del ciudadano-contribuyente, con los límites de protección establecidos pero con niveles mínimos de rigidez y complejidad a la información de quién, cómo, cuánto, dónde y cuándo (figura nº 3).



Figura nº 3.- Preguntas y respuestas catastrales/registrales

.2 Característica geométrica

Históricamente la mensura catastral ha sido una demanda de los pequeños propietarios, en una doble dirección:

- disponer de un documento administrativo que identificara los límites geométricos de sus derechos,
- evitar, o reducir, el fraude global en superficie y, consecuentemente, mitigar el fraude tributario de los grandes propietarios que repercutía en ellos cuando se aplicaba, directa o indirectamente, un sistema de cupo.

Coincidiendo en éste último aspecto con los responsables de los ministerios de finanzas que buscaban conocer la superficie total (hecho imponible) del país para identificar los valores o

rentas (bases imponibles), con objeto de asignar una cuota tributaria, proporcional y equitativa, a todos y cada uno de los propietarios (sujetos pasivos).

Estos modelos de catastro fiscales han evolucionado y la mensura de los bienes, o mejor dicho, de los límites de los derechos de un titular sobre un espacio forman parte de la cultura inmobiliaria en Uruguay. El colectivo profesional de ingenieros agrimensores ha promovido la especialización, y las administraciones han legislado exigiendo la presentación de planos de mensura que demostrasen la pretensión del solicitante: inmatriculación, segregación, división, etc. De esta forma se dispone de una fuente documental gráfica de enorme importancia que, en su caso y siguiendo un procedimiento perfectamente establecido, deberá ser contrastada y validada.

Un catastro fiable y multipropósito ha de ser continuo, por lo tanto la cartografía ha de ser continua; es decir: todos y cada uno de los bienes (unidades catastrales) han de figurar en la cartografía catastral, que formará parte de las series cartográficas nacionales. En consecuencia: todas y cada una de las piezas del puzzle, los inmuebles, deberán estar catastrados, delimitada la extensión de sus derechos, georreferenciados y contar con un identificador único. No podrán existir huecos ni solapes.

Los planos de mensura existentes deberán someterse a un proceso de depuración y conciliación, antes de formar parte de la cartografía catastral. Por lo tanto, la cartografía catastral se forma a partir de dos vías paralelas:

- a. Traslación, previo control de calidad, de los planos de mensura existentes.
- b. Inclusión de nuevos planos a través de procedimientos catastrales/registrales, masivos o puntuales.

Siendo recomendable incluir en la cartografía catastral aquella información que se considere relevante a los efectos catastrales: caminos, arroyos, servidumbres, límite de unidades administrativas, naturaleza de los suelos,... Sin olvidar que formará parte de la Infraestructura de Datos Espaciales nacional, lo que favorecerá su utilización, actualización y reutilización, dentro de un marco técnico preciso que incrementará las exigencias de los nuevos planos de mensura que se aporten.

Ahora bien, un plano de mensura catastral no debe de ceñirse exclusivamente a marcar los límites de los derechos que se esgrimen, ha de venir acompañado de información suficiente para conformar las bases de datos catastrales y, especialmente, en lo relativo al aspecto económico. No es operativo que durante los trabajos campo el técnico deje sin capturar información relativa a: cultivos y aprovechamientos existentes; número de cabezas de ganado; instalaciones y construcciones (agrarias o no); caminos, vallas y pozos; accesibilidad y distancias a centros de atracción; usos y tipologías constructivas; estado, calidad y edad de las edificaciones; ... así como la potencialidad para un supuesto cambio de uso o naturaleza. Estos datos de campo, junto con los que se obtengan en gabinete formarán parte de las variables explicativas del valor asignado al bien, así como de la oferta de productos y servicios del Catastro.

Obviamente el procedimiento seguido en el levantamiento topográfico deberá estar en

consonancia con lo reglamentado por el Instituto Geográfico pues no hay que olvidar que la cartografía catastral, rural, urbana, suburbana,... formará parte de las series cartográficas nacionales. Y tampoco hay que olvidar la integración de esta información dentro de las IDEs y, en un futuro próximo, conforme con la norma ISO 19152 (Land Administration Domain Model).

.3 Característica jurídica

Kaufmann, haciendo referencia a Henssen, en el texto "Catastro 2014. Una visión para un sistema catastral de futuro", recoge las siguientes definiciones, que aquí se transcriben escuetamente:

- *Territorio*: El territorio se define como un área de la superficie de la Tierra,...
- *Catastro*: Es un inventario público, metódicamente ordenado, de datos concernientes a propiedades de un determinado país o distrito, basado en la medida de sus límites. Las propiedades son identificadas de manera sistemática por medio de alguna designación distintiva. Los límites de la propiedad y el identificador de la parcela se indican normalmente en planos a escala grande, que, junto con otros registros, pueden mostrar para cada propiedad distinta, la naturaleza, tamaño, el valor y los derechos legales asociados a la parcela. El Catastro responde a las preguntas de dónde y cuánto.
- *Registración territorial*: La registración territorial es el proceso de registrar oficialmente los derechos territoriales a través de la inscripción de los documentos transaccionales o de los títulos de propiedad. Significa que existe un registro oficial (el registro inmobiliario) de derechos vinculados al territorio o de documentos portadores de transacciones concernientes a los cambios en la situación legal de unidades territoriales definidas. Responde a las preguntas de quién y cómo.
- *Registración inmobiliaria*: El registro territorial y el catastro por lo general se complementan entre sí, operando como sistemas interactivos. El registro territorial pone en principio acento en la relación sujeto-derecho, mientras que el catastro pone acento en la relación derecho-objeto. En otras palabras: el registro territorial responde a las preguntas de quién y cómo, mientras que el catastro responde a las preguntas de dónde y cuánto.

Definiciones que coinciden mayoritariamente con muchos modelos catastrales y que, en resumen vienen a indicar que la responsabilidad en relación con las características geométrica y económica está asignada al Catastro; mientras que las garantías de los derechos sobre los bienes están atribuidas a los Registros de la Propiedad. Ahora bien, en el Catastro ha de figurar un titular, preferentemente el propietario, que será el sujeto pasivo del impuesto predial. Por lo tanto, en el Catastro ha de constar la denominada característica jurídica que, dependiendo del modelo y de la legislación vigente, podrá ser el propietario, el usufructuario, el concesionario,... Ciertamente es que en ocasiones los responsables tributarios locales hacen las gestiones oportunas para cobrar la deuda tributaria fijada en los padrones, aún acudiendo a otros titulares (herederos, compradores,...) diferentes del sujeto pasivo que figura en aquellos; pero para que la base de datos catastrales sea fiable y pueda ser utilizada en otros fines (expropiaciones, tasaciones hipotecarias, consultas de interesados, becas de estudios,...) debe tenderse a que el titular catastral coincida con el propietario del bien.

La FIG es precisa al indicar que: "El Catastro 2014 brindará una documentación completa de derechos y restricciones públicos y privados para los propietarios y usuarios del territorio". Declaración totalmente válida y cualidad perfectamente exigible a un catastro universal y multipropósito que busque -verdaderamente- ser un motor de desarrollo nacional.

.4 Característica económica

Si discutidos y discutibles son algunos párrafos de los epígrafes anteriores, sin duda alguna la característica económica del inmueble, es decir su renta o su valor, es la que mayor facilidad ofrece para hacerlo.

Los motivos son múltiples. En primer lugar hay que definir qué se entiende por valor catastral. El planteamiento más generalizado es considerarlo como un valor administrativo que se asigna al inmueble teniendo como referencia el valor mercado. Es decir divide el problema en dos partes:

- Asignación de una referencia. En todos los modelos consultados suele estar entre el 30% y el 100% del valor de mercado. Se trata de una decisión política, en la mayoría de las ocasiones, que intenta evitar situaciones difíciles de responder por las administraciones al emplearse el valor catastral asignado como referente para la estimación de las bases imponibles de otros impuestos que gravan el inmueble.
- Valor de mercado. Verdadero problema, difícil de solucionar cuando se es consciente de que el valor catastral se derivará de éste.

La asignación de un valor catastral forma parte de un conjunto de procesos encaminados a la identificación precisa e individualizada del inmueble, su titularidad, la relación que los une y la base imponible del impuesto predial que se debe satisfacer. Por este motivo el procedimiento de valoración catastral debe ser objetivo, ajustado a la realidad inmobiliaria, generalizable para todo el territorio, fácilmente aplicable; y con la flexibilidad necesaria para que sean posibles actualizaciones masivas, o puntuales, sin necesidad de revisiones del resto de las características que conforman e individualizan el inmueble.

Calcular el valor de un bien en relación con el precio que alcanza en una economía de mercado es complicado, en términos generales y para bienes concretos; cuanto más si lo que se intenta es una valoración masiva de los mismos en la que hay que tener en cuenta las peculiaridades que los identifican e individualizan.

En una situación deseable, objetivo de la mayor parte de las exposiciones de motivos de las diferentes normativas catastrales, la asignación de un valor catastral al bien, acorde con la realidad inmobiliaria, permitirá su empleo en otros ámbitos: estudios económicos, auditorías, tasaciones para entidades financieras, expropiaciones, transmisiones, fijación correcta de la base imponible de diferentes impuestos sobre los bienes inmuebles, etc., y con seguridad contarían con el apoyo de todas las partes. En la situación presente los datos del catastro se emplean mayoritariamente en la fijación de un impuesto predial, que ha sido uno de los principales valedores de su elaboración y actualización; pero que, igualmente, ha sido el causante de la mayor parte de los problemas y obstáculos que se han encontrado los responsables administrativos a lo largo de los años.

De forma casi generalizada en la valoración catastral urbana se utiliza el método del coste, en el que el valor final se conforma por la suma del valor del suelo más el de la construcción existente, debidamente depreciados (si procede); cifra a la que se le añadirá el beneficio del promotor y los gastos de la promoción. El problema de este método se centra en la cuantificación del valor del suelo, para lo que se elaboran estudios de mercado de valores de suelo. Los resultados de estos trabajos son, en muchas ocasiones más que discutibles pues para tener la precisión que se exige (valor de mercado) deberían contar con un número elevado de muestras-testigo suficientemente representativas de la realidad del mercado. No obstante, se considera el más adecuado para asignar valores catastrales a los inmuebles urbanos, soslayando el problema de estimación de los valores de suelo a través de la creación de observatorios de mercado inmobiliario apoyados en una más precisa cooperación con las instituciones que reciben o recogen información de estos ámbitos: colegios profesionales, registros de la propiedad, notarías, ministerios, banca, etc.

En cambio, la valoración catastral rural es más complicada y son más numerosos los procedimientos y metodologías empleados. Una de las causas de esta variedad y de la escasa calidad de los resultados es la carencia de información disponible y, por qué no decirlo, la carencia de formación de los responsables de asignar el valor. En aquellas zonas del territorio en las que la tierra tiene un valor de mercado en función de su capacidad real o potencial de producir rentas es recomendable el empleo del método analítico (actualización de rentas); mientras que en aquellas zonas en las que el terreno rural presenta expectativas de cambio de uso, el valor analítico no responde al de mercado a menos que sufra correcciones derivadas de otras variables explicativas: proximidad a núcleos de atracción, accesibilidad, alternativas urbanísticas, etc. Existen modelos en los que se contemplan ambas opciones, y otros exclusivistas que se centran solo en la capacidad real o potencial de la renta. En el caso concreto de Uruguay, en donde el uso y aprovechamiento rural es relativamente homogéneo (lana y carne), la metodología utilizada se considera adecuada. Ahora bien, ha de estar correctamente asignada la tierra a cada uno de los grupos de suelo establecidos; así como los coeficientes ponderadores empleados. La actualización del módulo base, en unidades monetarias por unidad de superficie, ha de ser una premisa fundamental del Catastro; como también debe de ser objetiva la cuantificación y asignación de los coeficientes correctores que adecúen el valor productivo de la tierra al valor de mercado.

Una cartografía catastral universal, apoyada en ortofotografías o imágenes satelitales, documentada con los datos de usos y aprovechamientos actuales del terreno permitiría ajustar con mayor precisión las zonas de valor/potencialidad de la tierra. Esta información contrastada con un observatorio de mercado rural permitirá cuantificar semiautomáticamente la franja de valores de los coeficientes correctores, por lo que se podría asignar de forma masiva los valores a los bienes rurales, sobre la base de los datos descriptivos, previamente capturados, como son: cultivos y aprovechamientos, edificaciones e infraestructuras, vallado,...

5. COORDINACION

A modo de presentación es interesante recoger lo que manifestaba Jesús Miranda, antiguo director general del Catastro de España, en el año 2003: "...el llamamiento a todas las Administraciones públicas y a los fedatarios públicos para que colaboren en el proceso de permanente puesta al día de la información inmobiliario–catastral, lo que se manifiesta como el deber de suministrar a la Dirección General del Catastro información relevante acerca del planeamiento urbanístico, las expropiaciones, los deslindes, la concentración parcelaria, las obras nuevas, las segregaciones, divisiones, agregaciones y agrupaciones de fincas, los cambios de titularidad y, en general, todas las alteraciones de la realidad inmobiliaria que hayan de ser inscritas en el Catastro conforme a la propia ley."

Solicitud que se ha ido materializando a lo largo de los años a través de convenios de colaboración y flujos continuados de información. Pero esto no se ha conseguido solo por presión sobre otras administraciones y particulares, sino que las verdaderas causas de estos logros han sido:

- Disminuir las rigideces administrativas, siempre con los niveles de confidencialidad y protección de datos exigibles, hasta hacer accesible la información a otras administraciones, empresas y ciudadanos.
- Ofrecer un producto de calidad que es demandado.

Y estas dos iniciativas, imprescindibles en un proceso de coordinación efectivo que busque un catastro exhaustivo y exacto solo son posibles si se acometen, en primer lugar y liderándolas, el propio Catastro.

El esfuerzo económico, técnico y político que conlleva una iniciativa catastral no puede estar destinado a ser una foto fija del territorio en un momento concreto. El Catastro ha de evolucionar con la sociedad y ser fiel reflejo de la realidad inmobiliaria; cosa que no puede lograrse sin el apoyo de todos. Pero, a la vez, este apoyo y cooperación no se podrá conseguir si no se cuenta con un Catastro fiable, que sea demandado por los mismos agentes encargados de facilitar su actualización.

7. USOS Y APLICACIONES

El número y la naturaleza de las aplicaciones que puede tener un catastro multipropósito es enorme, tanto durante sus primeras fases de implantación como en otras posteriores, cuando esté plenamente consolidado. Un Catastro nunca muere y la información en él contenida podrá ser utilizada durante siglos, como es el caso del denominado Catastro de Ensenada, confeccionado en España durante el siglo XVIII (y eso a pesar de que no entró nunca en tributación).

Con la vista puesta en el futuro, pero sin olvidar el pasado, hay, en primer lugar, que identificar y estructurar todas aquellas utilidades que se estima debe satisfacer un catastro multipropósito antes de diseñar (o rediseñar) el modelo y redactar un texto catastral integral. Hay que ser conscientes de que una vez finalizada la captura de la información no sería lógico volver a visitar los inmuebles para recoger datos relativos a, por ejemplo: estado del acceso, índice de pedregosidad, número de cuartos de baño, etc., para realizar la valoración

inmobiliaria. Pero, por otra parte, tampoco hay que ser excesivamente rumboso con los datos a incluir pues su captura, procesamiento, comprobación, gestión y conservación cuesta dinero y tiempo; dos aspectos de los que no se suele disponer en abundancia en ningún proyecto. Hay que identificar las demandas de productos y servicios que las administraciones, las empresas y los particulares pueden formular al Catastro e intentar, en la medida de lo posible, diseñar un modelo multipropósito que las satisfaga.

Este planteamiento no es filantrópico: tiene una vertiente económica y otra funcional. La primera se sustenta en el hecho de que la información disponible puede ser puesta a la venta y pocas empresas o administraciones elaborarán cartografía o estimarán valores inmobiliarios si ya existe a una escala adecuada a sus necesidades, o se conoce el valor más probable de mercado que alcanzaría el bien si se pusiese en venta. El segundo aspecto es meramente egoísta; el hecho de que existan clientes que soliciten los datos fuerza a la propia administración responsable del Catastro a mantenerlo actualizado; pero también son aquellos los que, de manera voluntaria o forzada, suministrarán información para realizar una adecuada conservación; por ejemplo:

- Las oficinas de notaría necesitan datos sobre el inmueble, su titular y los linderos para formalizar una escritura de compraventa.
- Los encargados de realizar obras civiles: carreteras, líneas de ferrocarril, embalses, expropiaciones urbanísticas, etc., requieren datos sobre titularidades de fincas, superficies, cultivos, usos y valores para iniciar con las compras de los inmuebles o formalizar los trámites expropiatorios. Se condiciona la venta o cesión de los mismos a cambio de que reflejen las obras nuevas y las mejoras realizadas en la documentación catastral; por ejemplo: regadíos implantados, tramos de carretera ejecutados, terrenos destinados a la construcción de embalses, nuevas calles o polígonos,...
- Los padrones de las riquezas rurales y urbanas pueden ser utilizados para establecer recargos tributarios sobre: alcantarillado, recogida de residuos sólidos, alumbrado, arreglo de caminos rurales, subvenciones agrícolas, etc. De esta forma la administración o empresa encargada de poner al cobro y recaudar las cantidades fijadas se ocupará y preocupará de que los listados de titulares estén actualizados y de que figuren correctamente las direcciones fiscales.

En resumen: la venta o cesión de datos es un acicate para que la propia administración responsable mantenga la base de datos actualizada y fiable; sirviendo simultáneamente para recuperar la inversión económica realizada y obtener información relativa a las alteraciones que se hayan producido y no declarado.

Antes de realizar una breve síntesis de las aplicaciones que tiene o puede tener un catastro inmobiliario hay que indicar que el responsable de su puesta en marcha debe llegar a un punto de equilibrio entre lo que le piden las administraciones, particulares y empresas, y lo que la institución encargada de elaborarlo, conservarlo y gestionarlo podrá ofrecer. Intentar obtener un inventario excesivamente complejo puede conllevar su muerte; bien porque no se vean los frutos de forma inmediata, especialmente los tributarios; o bien porque requiera una enorme cantidad de medios humanos y económicos para su elaboración y conservación. Hay que ser precavido y diseñar un modelo catastral abierto para que, poco a poco, se puedan incorporar datos, dentro de un proceso natural de conservación, pero que a la vez pueda estar operativo

en un plazo de tiempo prudencial. Los apoyos económicos y personales pueden cambiar cuando cambia un gobierno, y un catastro no se finaliza en una legislatura.

Volviendo al espíritu de este epígrafe, una vez realizadas las oportunas observaciones, se plasmarán algunas de las utilidades que pueden encontrarse en este inventario detallado de bienes y derechos aunque se reitera que no es exhaustivo y que en cada país, región o municipio, se podrían formular algunas que, por qué no, pueden ser totalmente válidas y dignas de incluir. Los responsables locales, autonómicos o nacionales son quienes mejor conocen la realidad y las necesidades de su territorio y de su sociedad; por lo tanto, son ellos los que deben completar esta escueta relación.

- Finanzas:
 - Soporte para la recaudación inmobiliaria directa a través de un tributo cuyo hecho imponible sea el ejercicio de un derecho sobre el predio.
 - Recaudación a través de la venta de los diversos productos elaborados.
 - Favorecer la transparencia en otros impuestos que tengan como referencia el valor catastral o la renta inmobiliaria.
 - Incrementar la generalidad y la justicia tributaria.
 - Inventario de recursos energéticos.
 - Promover una equitativa asignación de los recursos públicos.
 - Creación de fondos de inversión inmobiliarios rústicos.

- Agrario:
 - Inventario de cultivos y ganadería, por calidades, zonas, comarcas, etc.
 - Proyectos de reforma agraria.
 - Ordenación de los aprovechamientos, localización de riegos, etc.
 - Diseño e implementación de mercado de futuros agrícolas.

- Jurídicos
 - Base para identificar un derecho³ de posesión sobre un inmueble como paso previo a la emisión de un documento de propiedad.
 - Ofrecer garantía al notario o registrador de las características físicas y económicas del bien.
 - Servir de prueba para la resolución de litigios relacionados con la propiedad, linderos, accesos, arrendamientos, etc.
 - Perfeccionar la eficacia en la ejecución de las sentencias judiciales dictadas.
 - Ofrecer garantías fehacientes de los derechos pretendidos o existentes sobre el inmueble para que pueda ser puesto en tributación.

- Civil:
 - Disponibilidad de cartografía y datos sobre la titularidad de los bienes, que pueden ser empleados en todo tipo de obras civiles.
 - Gestión de los núcleos urbanos sobre cartografía: alcantarillado, luz, abastecimiento de agua, tráfico, teléfono, etc.
 - Generalización de la cartografía disponible para distintos usos.

³ “Uno de los principales objetivos [del Catastro] sería la seguridad en materia de propiedad de la tierra, dado que la inseguridad había sido una de las principales causas de la reciente guerra civil”, Centro Nacional de Registros, El Salvador (Sexta Conferencia, Cartografía Regional de las Naciones Unidas para América, 1997).

- Identificación única y fiable de las direcciones postales y de la ubicación de los inmuebles.
- Social:
 - Gestión de ayudas directas derivadas del conocimiento del patrimonio inmobiliario: subvenciones para la adquisición de viviendas, préstamos a bajo interés para realizar mejoras en las fincas agrarias, concesión de ayudas a la agricultura,...
 - Acometer proyectos de desarrollo, de distinta índole, en el ámbito rural y urbano.
 - Inventario detallado de los recursos económicos.
 - Ordenación del territorio en los diferentes aspectos.
 - Preservar los derechos de las administraciones sobre sus bienes.
 - Favorecer el crédito hipotecario (comentado unos renglones más abajo).
 - Todo tipo de estudios estadísticos que permitan conocer con rigurosidad el país. Lo que repercutirá en un incremento de la inversión: más trabajo y más riqueza.
- Defensa:
 - Disponer de cartografía fiable y actualizada de todas las zonas del país.
- Medioambiente⁴
 - Servir de base para la elaboración de cartografías de usos de suelo, problemas de erosión, escorrentías, contaminación, ruido, polución,...
 - Inventario de recursos, renovables o no, para la implantación de una explotación ordenada y racional con la vista puesta en su conservación o, en su caso, preservación.
 - Inventarios de recursos mineros.
 - Investigación sobre diferentes usos alternativos con posibilidad de realizar simulaciones.
 - En definitiva: todo tipo de actuación que favorezca el desarrollo sostenible.
- Protección civil:
 - Servir de base para la elaboración de cartografía de riesgos sísmicos, deslizamiento, etc.
 - Estimar las incidencias sobre los bienes inmuebles ocasionadas por desastres naturales: modelización.
- Privado:
 - Planos parciales, de conjunto, temáticos,... que puedan necesitarse para cualquier actividad.
 - Conocer el valor aproximado de los inmuebles para su venta, arrendamiento o declaración a efectos impositivos.
 - Favorecer la seguridad del mercado e incrementar los precios al disminuir los riesgos y hacer posible el crédito hipotecario.
 - Geomarketing

⁴ En la “Declaración de Bogor” (Naciones Unidas, Indonesia 1997) se resalta la importancia del Catastro en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo sostenible.

Dentro del ámbito de la ordenación del territorio las actuaciones en las que puede ser utilizada la información gráfica y literal de un catastro son inmensas. Hay que entender la ordenación territorial no sólo como una actuación a nivel de los núcleos urbanos consolidados que se encargue de definir las naturalezas de los inmuebles y aquellos usos prioritarios o preferentes en determinadas zonas de la ciudad. La ordenación territorial es la herramienta fundamental para establecer las grandes líneas de los desarrollos futuros; los criterios para regular la evolución de las ciudades y sus entornos; las inversiones en materia de infraestructuras (transporte, agua, energía, telecomunicaciones, etc.) y espacios productivos; la estimación, cuantificación y modelización de desastres naturales (catástrofes); la protección del patrimonio histórico-artístico; atraer y fomentar la inversión productiva; promover el desarrollo turístico, etc. Hay que conseguir consolidar el País como un territorio articulado, integrado y cohesionado en los ámbitos físico, económico y social, dentro de su entorno geográfico natural; de tal forma que ello repercuta en un desarrollo social equilibrado que mejore la calidad de vida de sus ciudadanos, estimulado por una mejor y más eficaz gestión de los recursos públicos. En realidad el Catastro puede ser una de las herramientas más útiles para una eficaz gobernanza del territorio.

Hay que ser conscientes de que todo lo expuesto no se puede alcanzar en una primera acometida. Son necesarios muchos años en los que se vaya avanzando, recabando información y, especialmente, confianza en el producto. Si ésta se consigue los demás lo demandarán; en caso contrario, cada particular o administración elaborará su cartografía, indagará los usos, estimará los valores, buscará respaldos para la solicitud de créditos, etc. Si se desea tener un Estado moderno y serio se necesita un Catastro fiable y multipropósito pues qué menos saber lo que hay, donde está, cuánto vale y de quién es.

7. CONCLUSIONES

Conforme se ha puesto de manifiesto un Catastro fiable es imprescindible para la correcta gobernanza de un Estado moderno. La modelización del territorio, acompañada de la descripción detallada de los derechos y limitaciones existentes, dentro de un programa de globalización, interoperabilidad y reutilización de la información, apoyado en una colaboración efectiva de las instituciones y del sector privado, es una garantía de éxito.

A juicio de los autores de este documento en Uruguay se debería elaborar una Ley de Catastro que, sin renunciar al pasado, revitalice la situación actual y empuje definitivamente el proyecto catastral. Pero entendiendo el Catastro como un sistema integral del territorio, desarrollado con programas completos y ambiciosos, dentro de un marco de coordinación nacional e internacional efectivo, que siga una estrategia precisa y consensuada entre todos los agentes intervinientes.

Y, tal y como se ha indicado al comienzo del documento, ahora es un momento muy oportuno para abordarlo, pues se cuenta con la tecnología necesaria, los procesos catastrales están consolidados, la sociedad demanda los productos y servicios que la institución catastral puede ofertar y se dispone de técnicos cualificados para desarrollar un proceso de revisión y modernización integral. El país contaría con una herramienta fundamental para su integración dentro de un marco internacional en el que el territorio está alcanzando su verdadero valor

geoespacial.

REFERENCIAS

- ALCAZAR, M (2007) "Catastro inmobiliario". Caja Rural de Jaén, Jaén.
- ALCÁZAR, M. (2007) "Catastro, propiedad y prosperidad". Universidad de Jaén, Jaén.
- ALCÁZAR, M (2012) "Manual de valoración inmobiliaria". Ed. Delta, Madrid.
- DONIS ARREDONDO, A et al (2007) "El Catastro en Iberoamérica". Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, España.
- KAUFMANN, J. y STEUDLER, D. (1998) "Catastro 2014. Una visión para un sistema catastral futuro". FIG.
- REVISTA CATASTRO, Varios números, Ed. Ministerio de Hacienda, España.

NOTAS BIOGRAFICAS

Manuel-G. ALCAZAR MOLINA es Dr. Ing. en Geodesia y Cartografía, Ing. Téc. Forestal y Ldo. en Humanidades-Gestión de Patrimonio. Funcionario de carrera del Ministerio de Hacienda de España (D. G. de Catastro), en excedencia, y profesor titular de universidad. Ponente y conferenciante invitado en varias universidades e instituciones oficiales, ha participado en decenas de congresos. Autor de siete libros y docenas de artículos científicos, centrados en las materias de Catastro y Valoración. Es director de tres másteres sobre Catastro, Valoración, Urbanismo y Peritaje, habiendo impartido clase en numerosos programas de postgrado. Miembro de varias asociaciones profesionales ha trabajado como consultor técnico internacional para diferentes países latinoamericanos en el desarrollo de modelos, planes y normativas sobre Catastro.

Natalia CANNEVA MALLET es Ing. Agrimensora egresada de la Universidad de la República, Uruguay, en 2007. Docente del instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería, Udelar, desde octubre 2007. Ing. Agrimensora del Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo desde agosto 2012. Estudiante de la Maestría en Catastro Multifinalitario y Avaluaciones dictada por la Universidad de Jaén, España.

CONTACTOS

Profesor Titular, Manuel-G. Alcázar Molina
Escuela Politécnica Superior (A-3, 335), Universidad de Jaén
Jaén
ESPAÑA
Tel. +34 953 212.839 y +34 677 496 086
Fax + 34 953 212.854
Email: malcazar@ujaen.es

Ing. Agrimensora, Natalia Canneva Mallet
Instituto de Agrimensura, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República
Julio Herrera y Reissig 565
Montevideo
URUGUAY
Tel. +598 27110395
Email: ncanneva@fing.edu.uy