

# SITUACION DEL CATASTRO DE RUSTICA EN ESPAÑA Y PROPUESTA PARA SU REFORMA

Por  
ANTONIO MORELL I MESTRE (\*) y JOAQUIN ORTIZ CASAS (\*\*)

## I.— INTRODUCCION

**E**L Catastro de Rústica ha dejado de ser un instrumento puramente fiscal, para la recaudación de la Contribución Territorial Rústica, ya que en la actualidad reviste mucha más importancia su función como fuente de datos para la recaudación de las jornadas teóricas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, además del hecho de que las bases imponibles del citado impuesto sirven de referencia para diversas actuaciones administrativas.

La mejora del sistema catastral para los fines que hasta la fecha tiene encomendados requiere una renovación tecnológica basada en los avances de la fotografía aérea y la informática. La aplicación de estas técnicas, sin embargo, permite una explotación del Catastro de Rústica que va mucho más allá de la meramente recaudatoria, con grandes economías para amplios sectores de la sociedad española. Efectivamente, una inversión razonable y coordinada en la implantación de nuevas técnicas de fotografía aérea y de tratamiento informático, tanto de datos gráfi-

---

(\*) Arquitecto de Hacienda. Gerente del Consorcio del Area Metropolitana de Barcelona.

(\*\*) Ingeniero Agrónomo.

NOTA: Los autores agradecen a D. Salvador Guardiola Sala y a D. Marcial Rodríguez Gómez la colaboración prestada en la redacción de este artículo.

«Revista de Estudios Agrosociales», n° 130 (Enero-Marzo 1985)

cos como alfanuméricos, permite una utilización múltiple, con fines no sólo fiscales, sino también jurídicos, estadísticos, evaluatorios, estratégicos, urbanísticos, etc.

Este trabajo pretende simplemente llamar la atención sobre la riqueza de las posibilidades apuntadas y suscitar la reflexión colectiva sobre un tema que interesa desde puntos de vista tan diferentes. Para ello se hace un esbozo de la situación actual del Catastro de Rústica en España y se indican las características que deseablemente puede y debería tener. Finalmente, se ofrecen un conjunto de propuestas sin otra pretensión que suscitar la controversia, aunque sin profundizar en todas las implicaciones administrativas, jurídicas, políticas y sociales.

Tal profundización en aspectos parciales y concretos, algunos de los cuales revisten sin duda gran complejidad, puede ser objeto de trabajos posteriores, debiendo ser tratados preferentemente por los expertos de cada materia.

## II. PROCESO HISTORICO

Para comprender la situación actual es necesario recordar, aunque sea de manera sucinta, las distintas fases históricas en la elaboración de los Catastros Inmobiliarios. Una de las características negativas de los mismos es la numerosísima legislación de antigua promulgación, con disposiciones no derogadas, lo que hace muy difícil sintetizar las bases jurídicas del Catastro. Ello obligaría a promover, como primera medida, un texto refundido de toda la legislación vigente en el momento presente, como paso previo para la redacción de una ley adecuada al tiempo actual, en la que se recogieran las tecnologías y procedimientos modernos (ortofotografía, restitución asistida, informática y bancos de datos físicos, gráficos y jurídicos).

Para la mejor comprensión de la problemática catastral es conveniente hacer un breve repaso histórico poniendo de relieve algunas definiciones que reflejan los distintos estadios en que se encuentra el desarrollo de la información disponible. Es de señalar que la evolución histórica que ha desembocado en la actual Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y en el Catastro que le sirve de base, revelan las actuaciones a lo largo del tiempo de grupos de intereses, no solamente agrarios, encaminados a la ob-

---

tención de una normativa favorable a la evasión fiscal y a la falta de transparencia en la información.

#### *Amillaramiento*

La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria es un impuesto que tiene su origen en la reforma tributaria de Mon y Santillan cuyos primeros enunciados aparecieron en la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845. En un Reglamento promulgado el 18 de diciembre del mismo año se establecía el sistema de amillaramiento, como base para el reparto de los cupos por los que se recaudaba el tributo. El sistema de amillaramiento consistía en simples declaraciones literales de los contribuyentes, que posteriormente serían juradas, pero, en todo caso, prescindiendo de cualquier tipo de levantamiento topográfico. Al ser gestionado y controlado por los propios Ayuntamientos se creaban agravios comparativos y se favorecían a los intereses más influyentes de aquéllos.

#### *Catastro por masas de cultivo*

Ante el fracaso del amillaramiento, la Ley de 27 de marzo de 1900 establece el inicio de lo que puede empezar a considerarse un verdadero catastro. Se pretendía un levantamiento topográfico a nivel de masas de cultivo y clases de terreno a nivel municipal, pero sin descender al nivel de parcela. Los propietarios deberían declarar sus fincas y todas ellas deberían encajar en los polígonos de masas de cultivos, todo ello bajo la supervisión y reparto por los propios Ayuntamientos.

#### *Avance catastral*

La necesidad de disponer de un verdadero catastro parcelario y las dificultades técnicas, administrativas y presupuestarias para alcanzarlo en plazo razonable indujo a la creación, por Ley de 23 de marzo de 1906, del denominado avance catastral, cuya conservación y rectificación posterior podría permitir obtener el deseado catastro parcelario. El Reglamento que desarrolla esta Ley, que no fue dictado hasta 1913 y que en muchos puntos sigue vigente en la actualidad, establece que la delimitación de las parcelas, dentro de los grandes polígonos trazados por el Instituto Geográfico y Catastral, se realizaría por las Juntas Periciales, describiendo los límites de las parcelas y dibujándolas en croquis

---

a mano alzada. El error admisible era del 5 por 100, lo cual lo invalida a efectos jurídicos plenos, pero ello venía justificado por razones de urgencia. En definitiva se trata del primer catastro parcelario gráfico, aunque reuniendo por su elaboración grandes imperfecciones. En cualquier caso tiene la importante particularidad de que su realización no corresponde ya exclusivamente a los Ayuntamientos, interviniendo técnicos no vinculados a aquéllos. El malestar causado en ciertos medios agrarios ocasionó en 1925 la suspensión de los trabajos del avance catastral. En 1932 se intentó reanudarlos, pero, una vez más, razones de urgencia y bajo coste motivaron el retorno al catastro por masas de cultivo.

#### *Catastro topográfico parcelario*

La paralización de la ejecución del avance fiscal en 1925 se efectuó mediante la Ley de 3 de abril, y su Reglamento de 30 de mayo de 1928, con los que presuntamente se pretendía una perfección al proponer el inicio de un catastro parcelario topográfico, pero cuya aplicación era excesivamente lenta y costosa. Si a esto se añade la reducción de las dotaciones presupuestarias para los servicios encargados de ejecutar dicho catastro, se comprende que se trata de un caso más en que el perfeccionismo se utiliza para demorar las mejoras. En todo caso, esta reforma es el primer paso hacia un catastro individualizado por parcelas, con fines fiscales, pero cuya ejecución es suficientemente perfecta y costosa que merece ser aprovechada para otros fines. Los planos parcelarios realizados a escalas 1:1000 o de 1:2000 no dan, sin embargo, suficiente aproximación a efectos jurídicos, produciéndose desajustes de linderos entre municipios y dentro de las planimetrías a escala 1:25.000 realizadas por el propio Instituto Geográfico y Catastral. Con toda la lentitud del procedimiento, este catastro parcelario topográfico se ha continuado efectuando a lo largo de los años, con lagunas e interrupciones prolongadas, pero constituye actualmente la única información gráfica relativamente fiable y la única que es objeto de conservación catastral por el actual Instituto Geográfico Nacional.

#### *Catastro fotográfico fiscal*

En 1932 se vuelve a los principios catastrales de 1906; reconociendo la validez del avance catastral (Ley de 6 de agosto de

---

1932), introduciendo la fotografía aérea como medio de mejorar la información gráfica de los croquis. Posteriormente, por las razones indicadas anteriormente, en 1934 se volvió a implantar el catastro por masas de cultivo, lo cual significaba menor rigor pero más rapidez al utilizarse la técnica fotográfica.

Lo cierto es que desde los años cincuenta, al no poder realizar en el tiempo requerido el Instituto Geográfico los planos parcelarios en ciertas provincias, se recurre a la realización de vuelos en los territorios no catastrados o cuyo avance se quiere mejorar, obteniéndose fotogramas que son ampliados a escala aproximada de 1:5.000 y sirven de soporte al grafiado de las parcelas, cuyas superficies se miden sobre fotografía, recogiendo los errores de vuelo, ampliación, dibujo y planimetración.

#### *Catastro parcelario jurídico*

Bajo esta denominación se entiende un catastro parcelario que surta efectos jurídicos. Se trata de un objetivo nunca conseguido debido a presiones políticas y de diversos colectivos que temen ver lesionados sus intereses (Cámaras, Notarios, Registradores, grandes propietarios, etc.). No obstante, hay diversos antecedentes legislativos que establecen la coordinación entre el Catastro y los Registros de la Propiedad, incluso la exigencia de la certificación catastral para cualquier acto o contrato relacionado con la propiedad inmueble (Ley de 23 de marzo de 1906, Ley de 29 de diciembre de 1910, Ley de 3 de abril de 1925 y Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo).

### III.— SITUACION ACTUAL

#### III.1.— DOCUMENTACION GRAFICA

La documentación básica del Catastro puede diferenciarse en dos importantes grupos; documentación gráfica y documentación literal.

En casi todas las provincias coexisten diversos tipos de soporte gráfico correspondientes a las diferentes fases históricas de la evolución de Catastro. El Croquis o Avance catastral constituye una forma muy elemental de elaboración, consistente en la deli-

---

mitación a mano alzada de las parcelas contenidas en unidades superficiales de orden superior (polígonos). Este sistema no permite una definición aceptable de lindes y de superficie de las parcelas.

El Plano Parcelario, elaborado por el Instituto Geográfico Nacional por procedimientos topográficos convencionales, constituye una documentación gráfica suficiente para la determinación de los lindes y superficies de las parcelas. Ahora bien, dado que estos planos topográficos se levantan a nivel de municipios y dadas las limitaciones de las técnicas empleadas, no siempre es posible el encaje perfecto entre municipios colindantes.

La fotografía aérea es un medio sustitutivo de la topografía convencional, más operativo en cuanto a tiempo de ejecución y costo económico. Sin embargo, la fiabilidad de los resultados obtenidos está en función de la cumplimentación de los requisitos técnicos del vuelo y del proceso fotográfico.

La evolución de la situación de la información gráfica en sus distintos estados en los últimos años de los que se dispone de datos es la siguiente:

	1977	1978	1979	1980	1981
<b>CROQUIS (Avance)</b>					
Municipios	1.303	1.277	1.120	1.108	1.063
Hectáreas (000)	9.006	8.705	8.302	8.223	7.990
<b>FOTOGRAFIA</b>					
Municipios	4.291	4.293	4.316	4.325	4.336
Hectáreas (000)	22.113	22.172	22.230	22.204	11.150
<b>PARCELARIO</b>					
Municipios	3.213	3.243	3.370	3.381	3.407
Hectáreas (000)	17.920	18.160	18.506	18.566	18.758
<b>SIN DOCUMENTACION</b>					
Municipios	15	15	15	15	15
Hectáreas (000)	87	87	87	87	87
<b>TOTAL</b>					
Municipios	8.822	8.821	8.821	8.821	8.821
Hectáreas (000)	49.125	49.125	49.125	49.125	49.125

FUENTE: Memorias del Servicio de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Ministerio de Economía y Hacienda. Años 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

Lógicamente, desciende el número de municipios en fase de avance (croquis) para incrementar la cuantía de aquellos que cuentan con información fotográfica y con plano parcelario. Solamente estos últimos, los que cuentan con un plano topográfico realizado por el Instituto Geográfico Nacional, son los que ofrecen unas condiciones mínimamente aceptables y son los que dicho Instituto mantiene en conservación catastral, es decir, a cuyo catastro incorpora las modificaciones que experimente la titularidad y la distribución de las parcelas a lo largo del tiempo. Pues bien, según datos del propio Instituto Geográfico Nacional, que no coinciden exactamente, pero sí son muy aproximados, con los reseñados del Ministerio de Economía y Hacienda, a 1º de enero de 1980, se encontraban en conservación catastral 3.166 términos municipales con una superficie total de 19.219.414 hectáreas, lo que representa el 38% de la superficie nacional. Si se tiene en cuenta que los trabajos del catastro parcelario se iniciaron en 1928 se pone en evidencia lo poco que se ha adelantado en más de 50 años.

El número de hectáreas que han entrado en conservación catastral en los años 1980, 1981 y 1982 arroja una media de 160.000 Ha. a este ritmo de trabajo se tardarían más de 180 años para terminar de hacer el catastro topográfico parcelario de las casi 30 millones de hectáreas que faltan.

TERMINOS MUNICIPALES Y SUPERFICIE  
CATASTRADA ENTRADA EN CONSERVACION

Año	Nº de términos municipales	Superficie (Has.)
1980	35	159.435
1981	53	166.916
1982	50	156.561

FUENTE: Relación alfabética por provincias de los términos municipales en los que el Catastro Topográfico Parcelario está en régimen de conservación catastral en 1º de enero de 1980. Instituto Geográfico Nacional.  
Suplemento correspondiente a los años 1980, 1981 y 1982.

Por otra parte, el número de municipios catastrados en relación con los totales es muy variable de unas provincias a otras ca-

reciéndose de Catastro parcelario en régimen de conservación en todos los municipios de ocho provincias (Baleares, Coruña, Las Palmas, León, Lugo, Orense, Santa Cruz de Tenerife y Vizcaya), según datos del Instituto Geográfico Nacional.

### III.2.— DOCUMENTACION LITERAL

La documentación literal está recogida, fundamentalmente, en las fichas u hojas catastrales que contienen los sucesivos propietarios, las superficies, linderos, y tipos de cultivo clasificados por subparcelas. También existen las Cédulas de Propiedad en las que se recoge la información relativa a todas las parcelas de un propietario, por cada término municipal.

Toda esta información se encuentra actualmente mecanizada por dos sistemas: por parcelas virtuales y por parcelas reales. Las parcelas virtuales suponen una sintetización del contenido de las fichas catastrales al agrupar las superficies de todas las subparcelas de la misma clase de cultivo e intensidad productiva, de cada propietario, en cada término municipal. La información así procesada ocupa menos espacio, pero es menos transparente y su explotación y conservación son mucho más difíciles. Por ello, un perfeccionamiento en este proceso lo constituye el sistema de parcelas reales basado en la mecanización de los datos originales de las fichas, parcela a parcela, especificándose polígonos, parcelas, subparcelas y cultivos.

El número de municipios cuya información literal se encuentra procesada mecánicamente en parcelas reales era de 1986 a 31 de diciembre de 1981, creciendo a razón de 80 municipios al año en el período 1977-1981. Sobre un total de 8.800 municipios puede considerarse que el ritmo actual de esta necesaria depuración de la información literal es muy insuficiente. Puede apreciarse en el cuadro adjunto que tanto el número de municipios como de subparcelas mecanizadas anualmente en parcelas reales disminuye notablemente en el período considerado.

## MECANIZACION DE DOCUMENTACION EN PARCELAS REALES

Año	Realizadas en el año		Situación al 31 de diciembre	
	Nº de términos	Nº de subparcelas	Nº de términos	Nº de subparcelas
1977	106	530.781	1.666	7.418.821
1978	91	438.810	1.757	7.857.631
1979	90	347.262	1.847	8.204.893
1980	84	327.625	1.931	8.532.518
1981	57	281.152	1.986	8.813.670

FUENTE: Memorias del Servicio de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Ministerio de Economía y Hacienda. Años 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

## III.3.— CALIDAD DE LA INFORMACION

Una de las características principales del Catastro debe ser su adecuación a la realidad y la facilidad para su conservación y mantenimiento. La relativa frecuencia con que se producen los cambios de titularidad en las fincas agrícolas hace que la utilidad de los distintos sistemas indicados sea diferente. Si tenemos en cuenta que la propiedad inmobiliaria varía inexorablemente en cada generación, además de las transacciones intervivos, se tiene una idea de la dinámica de datos a manejar.

Los documentos gráficos son representaciones de la realidad física, que llevan consigo los errores propios del proceso utilizado. Así, el croquis presenta todas las limitaciones inherentes a un procedimiento manual. La fotografía aérea convencional presenta los errores debidos a la altura, inclinación y dirección del vuelo, a los que puede sumarse la imprecisión de la escala de las ampliaciones fotográficas. Si a esto se añade el error debido al grueso de línea en el trazado de los linderos y el error planimétrico, se obtiene un producto con un margen de error que afecta negativamente a la fiabilidad del sistema. Los planos parcelarios que, en principio, presentan las mismas dificultades indicadas anteriormente, aunque en un grado mucho menor, presentan en cambio el gran inconveniente de su conservación, agravado por la lentitud de su actualización por el Instituto Geográfico Nacional que ordinariamente puede oscilar entre 5 y 10 años.

Dada la antigüedad de la implantación catastral, y del proceso de cumplimentación de las fichas, la información de los titulares de las parcelas es incompleta en cuanto a domicilio fiscal y D.N.I., además de la desactualización de los propios titulares de las fincas, debido a la falta de colaboración de los interesados (contribuyentes, Ayuntamientos, Notarios, Registros de la Propiedad, Abogacía del Estado, etc.) y de la propia lentitud del proceso administrativo y de mecanización. El resultado final de esta falta de adecuación a la realidad se materializa en los recibos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y de la cuota empresarial de la Seguridad Social, que son fuente de reclamaciones. Los altos porcentajes de recaudación que no obstante se consiguen se deben, en gran parte, a la arraigada creencia de que la posesión del recibo implica cierto dominio sobre las fincas correspondientes.

La desactualización de los datos económicos contenidos en el Catastro, si bien tiene pocos efectos prácticos en lo que se refiere a la Contribución Rústica, sí lo puede tener en cuanto a la cuota empresarial del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, por jornadas teóricas, así como sobre otras diversas actuaciones administrativas que se fundamentan precisamente en la base imponible de este impuesto. Además de disminuir su valor estadístico al reflejar una divergencia grande entre las superficies de cultivo reales y las del Catastro.

#### III.4.— GESTION

El proceso de conservación de las características jurídicas se inicia con la aportación por el adquirente de una finca de la documentación suficiente, que se presenta ante el Ayuntamiento. El Alcalde, como Presidente de la Junta Pericial (órgano de carácter local al que se encomienda la comprobación de la veracidad de los datos), remite esta documentación al Consorcio para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales. En el caso de cambios de titularidad, se transcriben los datos a las fichas catastrales, y de ellas a las fichas de mecanización que servirán para su grabación en la U.P.I. (Unidad Provincial de Informática, dependiente de la Delegación de Hacienda respectiva) y su posterior envío al C.P.D. (Centro de Proceso de Datos del Mi-

nisterio de Economía y Hacienda). La complejidad de este procedimiento y la separación física entre los centros de procesamiento y de recogida de datos, constituye una fuente de errores y una demora de dos años hasta que se materializa en el recibo la modificación correspondiente.

En el caso de que la alteración constituya una partición de parcela, el Consorcio debe enviar la documentación al Instituto Geográfico Nacional para su actualización gráfica, proceso que se realiza en un período cuya duración puede llegar hasta 10 años, al cual debe añadirse el del proceso de mecanización en parcelas reales antes citado.

El proceso quinquenal de revisión de los tipos evaluatorios para el cálculo de la base imponible de la Contribución Rústica, multiplica las inexactitudes contenidas en las características económicas de las parcelas, siendo el proceso de elaboración técnicamente deficiente, fallando la función de las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Rústica y Pecuaria y de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria.

Los cometidos asignados a los facultativos encargados del Servicio de Catastro, materializados en los planes de trabajo anuales, incluyen tanto la gestión y conservación del Catastro como otras que se ven primadas en relación a aquéllos (valoraciones, actuaciones inspectoras en ganadería independiente, etc.), teniendo como consecuencia una dejación del esfuerzo dedicado a la actividad catastral, que debiera ser la primordial.

#### IV.— CARACTERISTICAS Y POSIBILIDADES DE UN CATASTRO MODERNO

Las insuficiencias del Catastro anteriormente señaladas indican la necesidad de un replanteamiento lógico de los procedimientos y de los organismos encargados de su gestión y conservación.

Para ello es preciso definir previamente las características que, de acuerdo con los servicios que se requieren y se pueden demandar del Catastro de Rústicas, y teniendo presente la posibilidad que ofrecen las nuevas tecnologías, se puede pretender imponer en España a medio plazo.

Un catastro moderno debe ser continuo, único y polivalente,

---

como características fundamentales. La continuidad significa que contiene los datos de toda la propiedad inmobiliaria, ya sea en suelo urbano o rústico. La unicidad de gestión equivale a la existencia de un único organismo gestor. La polivalencia significa que el Catastro no debe tener solamente una finalidad fiscal, sino que debe ser un banco de datos (tanto gráfico como numérico) de utilidad para prestaciones muy diversas.

A estas características debe añadirse la agilidad y rapidez en la materialización de las modificaciones que tengan lugar. Ello no es posible sin la informática como procedimiento de gestión. El catastro continuo debe cubrir la superficie total española, sin que el grado de explotación de la información tenga que ser necesariamente homogéneo; esto debe depender de la utilización que se quiera obtener del mismo. En todo caso, está claro que, al nivel que corresponda, la cobertura total de la geografía española no puede realizarse más que por procedimientos informáticos descentralizados, que faciliten la gestión en los centros en donde se producen los datos.

Es preciso reconocer que el Catastro de Rústica y Urbana ha dejado de ser únicamente un instrumento con fines fiscales. Efectivamente, por Contribución Territorial Rústica y Pecuaria se recaudan 2.680 millones de pesetas (datos provisionales de 1982), en tanto que se recauda 20.000 millones de pesetas por jornadas teóricas como cuota empresarial del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Por otra parte, los gastos que en la actualidad se destinan por distintos organismos para la realización de mapas con diversos fines, podrían economizarse obteniendo una información mucho mejor para cada uno de los usuarios con un coste mucho más reducido.

Entre las múltiples aplicaciones que pueden derivarse de la disponibilidad de un banco de datos, como es lo deseable a un Catastro, puede citarse, además de los fines fiscales para los que se ha venido utilizando hasta ahora, su utilidad para la elaboración de planos de evaluación de recursos agrarios, cultivos y aprovechamientos, inventarios agrarios, ordenación del territorio, estadísticas agrarias, censo agrario, mapas de suelos, recursos hidráulicos, urbanismo, patrimonio del Estado, defensa nacional, etc.

La existencia de los medios tecnológicos actuales, tales como

---

los vuelos fotográficos con placas sensibles a distintas longitudes de onda, permiten detectar una serie de informaciones no visibles, de gran utilidad con fines tales como temperatura y grado de humedad de los suelos, estado sanitario de los cultivos, previsión de cosechas, etc.

Tanto el Instituto Geográfico Nacional, como otras instituciones, ya han realizado ensayos o actividades con estas técnicas que muestran el camino a seguir.

La posibilidad de introducir en la memoria de un ordenador las coordenadas de cada uno de los puntos del territorio que definen sus detalles planimétricos y altimétricos, además de otro tipo de información (por ejemplo, pozos, caminos, edificios...) permite reproducir mediante un programa de dibujo la realización de planos a partir de la información contenida en la base de datos. La precisión de la información almacenada, así como los programas de explotación, pueden permitir la obtención automática de datos finca a finca, municipio a municipio, provincia a provincia, de superficies, longitudes de linderos, distancias a núcleos urbanos, localización de pozos, mapas temáticos, masas de cultivo, etc. y su manejo estadístico.

## V.— PROPUESTAS

Habiendo analizado las insuficiencias actuales y habiéndose indicado las características deseables de un Catastro moderno y sus numerosas posibilidades, se van a exponer a continuación una serie de propuestas para poner en práctica las modificaciones de tipo técnico, legal y administrativo, necesarias para disponer en España de un Catastro, no solamente adaptado a las necesidades actuales, sino también capaz de rendir a la sociedad todos los servicios que permite la moderna tecnología.

### V.1.— PROPUESTAS TECNICAS

Dentro de las propuestas en el orden técnico, se distinguen los aspectos gráficos y los documentales.

---

V.1.1.— *Base gráfica*

Para la consecución de una cartografía apta para una informatización que responda a las necesidades antedichas son necesarios una serie de procesos relacionados entre sí, que por orden de ejecución, son:

1. Red Geodésica Nacional. Se trata de densificar la malla de vértices geodésicos hasta llegar al tercer orden en toda la geografía nacional, conectar con la red europea y establecer unos mojones indestructibles e indelebles con que realizar la fase siguiente.
2. Vuelo ortofotogramétrico de todo el territorio que no esté cubierto por este procedimiento, con un pliego de condiciones técnicas que garantice los resultados que se pretenden obtener pero a la vez debe disponerse de personal capacitado para la recepción y control de los negativos y ampliaciones. Con el procedimiento expuesto puede obtenerse una cartografía a las escalas necesarias para cualquier uso.

Al poderse medir con la exactitud inherente al proceso, la ortofoto (al ser el único procedimiento fotográfico con escala constante en todos sus puntos) de por sí ya sirve como soporte para el Catastro, con la ventaja de la variedad de escalas. Pero, además, es el medio adecuado para introducir los datos numéricos en el ordenador para la obtención en la cartografía informatizada, que es el objetivo final para el manejo del Catastro en su parte gráfica (\*). De forma inmediata es posible iniciar experiencias piloto a nivel de algunas provincias, basándose en las realizaciones ya existentes en España.

V.1.2.— *Base documental*

Una iniciativa de este tipo aconseja la constitución de una comisión de expertos y usuarios de los distintos organismos y departamentos ministeriales a los que puede dar servicio el Catastro con objeto, básicamente, de definir exhaustivamente la información que precisan.

---

(\*) A estos mismos fines y con las ventajas adicionales de una repetición secuencial con relativamente cortos intervalos es razonable considerar la posibilidad de explotación de satélites artificiales.

Una vez valorado el coste económico de la recogida, proceso, grabación y almacenamiento, hay que decidir los límites o el contenido del Catastro y la repercusión de este coste por parte de cada uno de los usuarios.

Unicamente deberán recogerse aquellos datos cuya conservación pueda asegurarse. Para hacer operativo este proceso sería necesario fijar las bases de implantación sucesiva de los distintos niveles de información. En una primera fase habría que limitarse a la información jurídica y económica a efectos de Contribución Rústica, Seguridad Social Agraria, caminos vecinales y otros tributos locales. Las sucesivas utilizations de esta fase documental puede hacerse progresivamente (a petición de parte cuando se trate de iniciativa privada) y en función de un calendario de prioridades por parte de diferentes servicios de la Administración Pública.

No se trata de partir de cero, sino de aprovechar toda la información actual completando todo lo que sea necesario.

A efectos económicos, no puede seguir siendo la base de valoración de una explotación agrícola el cultivo existente en la parcela y su intensidad de aprovechamiento, sino que debe completarse al menos con la caracterización agrológica de los suelos y la infraestructura, como parámetros fundamentales y, que habría que definir por procedimientos más objetivos que los actuales.

La especialización que requieren los aspectos informáticos y de valoración hace precisa la existencia de personal capacitado para solventar todo el proceso de implantación del sistema que se propone. Para racionalizar el coste de personal es necesaria la creación de un servicio de asesoramiento y coordinación que analizase los procesos y realizase los estudios oportunos para ser aplicados por los órganos gestores descentralizados.

## V.2.— PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Es necesario establecer un nuevo marco legal que apoye esta propuesta y que se adapte a las nuevas exigencias y planteamientos técnicos y administrativos. En este marco deberían recogerse en particular los siguientes puntos:

- Coordinación del Catastro Parcelario con el Registro de
-

- la Propiedad, ya contemplado en la legislación vigente, pero no aplicado.
- El Catastro debe ser considerado como un centro específico competente para todos los trabajos relacionados con la representación gráfica y documental de la propiedad inmobiliaria.
  - Asimismo, el Catastro proporcionará información y servicio a la Administración, organismos de derecho público o privado, así como al público en general, a partir de los datos específicos y globales, contenidos en sus archivos.
  - Implantación efectiva de la Cédula Parcelaria como documento obligatorio para la inscripción registral. A efectos notariales habría que reconocer la validez documental de la Cédula Parcelaria, resolviendo las discrepancias que presenten los textos legales, primando a estos efectos la información catastral, a menos que a instancia de parte se demuestre el error de los datos contenidos en el Catastro, los cuales una vez corregidos, producirán la Cédula correcta.
  - Con el objeto de conseguir en la práctica la inscripción registral obligatoria, deberían arbitrarse medidas administrativas tendentes a una moderación de las tasas exigidas actualmente para ello, lo que se vería compensado con creces, a efectos recaudatorios, con el mayor número de inscripciones realizadas.
  - En tanto no se implante la Cédula Parcelaria como documento acreditativo de la titularidad, a modo de documento de identidad de la parcela, se exigirá la intercomunicación recíproca entre Catastro y Registro de la Propiedad, Abogacía del Estado y Oficinas liquidadoras.
  - Adecuar las Juntas Periciales a las necesidades derivadas del modelo de Catastro que se propone, así como a los órganos representativos democráticos actuales, buscando su operatividad y eficacia.

Todas estas propuestas tienen innumerables implicaciones con los distintos estamentos de las administraciones públicas, así como con el Derecho tributario, hipotecario, registral, etc. Sería deseable que la complejidad de estas interacciones y las modificaciones que requieren fuese objeto de estudio por juristas especializados. En especial, aquellos aspectos que obliguen y hagan

---

prácticamente automática la conservación del Catastro, cuestión ésta que se considera de la máxima importancia.

### V.3.— PROPUESTAS ADMINISTRATIVAS

Las reclamaciones de las discrepancias de diversa índole derivadas de los documentos cobratorios, de los que cabría exigir mayor transparencia e información, producidos por los distintos aprovechamientos del Catastro, deben canalizarse necesariamente a través del organismo gestor de aquél.

Dada la polivalencia que se propone para el Catastro, que afecta a materias en las que son competentes diversos Departamentos, el organismo gestor debería depender de la Presidencia del Gobierno o del Ministerio de Economía y Hacienda, adoptando la forma administrativa de organismo autónomo. La estructura interna del mismo debería basarse en unidades administrativas a nivel provincial, debiendo contar con un servicio de estudios y coordinación.

El órgano gestor debería contar con un Consejo rector compuesto por representantes de sus unidades periféricas, para garantizar la efectiva coordinación y la economía de medios.

Dichos organismos autónomo debe asumir las competencias, tanto técnicas como gestoras, actualmente dispersas en el Instituto Geográfico Nacional, Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales y Subdirección General de Catastros Inmobiliarios.

Los funcionarios que se adscriban al organismo que se propone deberían dedicarse en exclusiva a las actividades catastrales, quedando otras funciones (valoraciones, inspecciones, informes, etc.) asignadas a los organismos y funcionarios a ellos adscritos, actualmente competentes.

También en el ámbito administrativo será necesario analizar por quien corresponda las competencias transferidas a las instituciones autonómicas y su coordinación, bien entendido que el alcance y la utilidad del Catastro que se propone trasciende de cualquier interés territorial limitado, para ser realmente una cuestión de Estado. Y como tal no puede ser llevada a cabo sin una decidida voluntad política.

---

## RESUMEN

Se exponen los diferentes grados de desarrollo del Catastro de Rústica actualmente coexistentes en España. Para ello se hace un bosquejo histórico de las distintas fases por las que ha pasado desde el siglo XIX hasta hoy. A continuación se valora el estado actual del mismo, poniendo de relieve su desigual grado de aplicación, las insuficiencias técnicas que contiene y su evolución a lo largo del tiempo.

Los avances tecnológicos hacen factible la ejecución de un catastro continuo, único y polivalente, que permita —lo que es fundamental— una conservación constante. Estas posibilidades sugieren nuevas utilidades de Catastro con fines que exceden de los meramente recaudatorios. Se apuntan las características de lo que puede ser tal Catastro, basándose en el empleo de ortofotos, placas sensibles a diferentes longitudes de onda, y el procesamiento informático de datos alfanuméricos.

Finalmente, se esbozan a grandes rasgos unas propuestas sobre las reformas de orden técnico, legislativo y administrativo, que sería necesario acometer.

## RESUME

On expose les différents degrés de développement du Cadastre des propriétés rurales, qui coexistent en Espagne à l'heure qu'il est. Dans ce but, on brosse d'abord l'histoire des diverses étapes par lesquelles il est passé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours. Ensuite, on pose un jugement de valeur sur son état actuel, en mettant en relief l'inégalité de ses degrés d'application, les insuffisances techniques qu'il comporte et son évolution au cours du temps.

Les progrès technologiques rendent faisable la réalisation d'un cadastre continu, unique et polyvalent, qui permette une mise à jour constante. C'est là, en effet, un point essentiel. De telles possibilités suggèrent même de nouvelles utilisations du Cadastre à des fins qui dépassent la simple perception de taxes. On note ici les caractéristiques qu'un Cadastre de ce genre pourrait présenter, en se basant sur l'emploi d'orthophotos, de plaques sensibles à différentes longueurs d'onde et le traitement informatique de données alphanumériques.

Pour finir, on ébauche à grands traits des propositions au sujet des réformes d'ordre technique, législatif et administratif qu'il y aurait lieu d'entreprendre.

## SUMMARY

Different grades of the development of the Register of Country Estates at present coexistent in Spain are presented here. To this end a rough sketch is

made, historically, of the distinct phases through which it has passed from the XIX Century until today. Following on, a value is made of its present state, pointing out its unequal grade of application, its technical insufficiencies and its evolution through the length of time.

Technological advances have made feasible the execution of a continuous register, unique and of multi use, which permits —absolutely fundamental— a constant conservation. These possibilities suggest new uses of the Register with aims that exceed those of merely sum collecting. Characteristics of what the Register can be are pointed out, basing this on the use of orthophotos, plates sensitive to different wave lengths, and computer processing of alphanumerical data.

Finally, a large scale outline is drawn up for some proposals on reforms of technical, legislative and administrative nature to be necessarily undertaken.

---