



Herramientas para la Modernización de Catastro y Registro

Módulo 2: Aspecto Físico del Catastro

1. Introducción

Lo primero que hemos de considerar en esta parte es qué entendemos por Catastro, pues cada vez que se oye esta palabra, es interpretada según los conocimientos, cultura, profesión, etc., del que la escucha. Por lo tanto, tendremos que aclarar que siempre que hablemos de Catastro, nos referimos única y exclusivamente al inventario, censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas y a la valoración de las mismas.

El catastro da, o debería dar respuesta a preguntas sobre el tamaño y el valor de la propiedad y su distribución en los distintos municipios, así como sobre el uso relativo de las distintas parcelas y su aptitud potencial, constituyendo en sí mismo un catálogo de bienes del país. Las posibilidades funcionales que posee en aspectos tales como la planificación económica y la ordenación del territorio son múltiples, y van mucho más allá del enfoque meramente fiscal que se le atribuyó en un primer momento.

A grandes rasgos, cabe diferenciar dos enfoques del Catastro como consecuencia de la evolución histórica:

El enfoque centrado en su utilización jurídica, como Registro de la propiedad, ligado a una legislación sobre la propiedad inmueble o sobre los derechos reales que exige la inscripción de la misma en el Libro de la Propiedad. Esta inscripción tiene valor jurídico

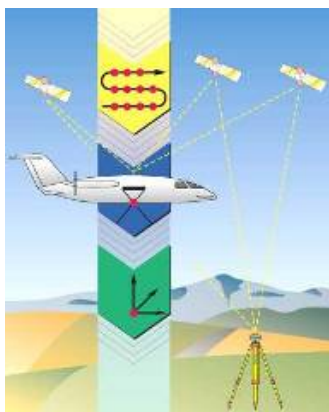


como reflejo del derecho de propiedad. Es el tipo de Catastro buscado en la República Federal Alemana, Suiza o Austria.

El enfoque ligado a países donde la propiedad se regula por simple consentimiento y donde, por lo tanto, no es viable mantener un Libro de la Propiedad, al no ser necesaria la inscripción de las sucesivas transmisiones. La motivación de estos Catastros ha sido fundamentalmente fiscal. España, Francia y Bélgica son ejemplos de países con este enfoque catastral. Éstos suelen ser menos precisos que los anteriores, además de presentar un alto grado de ocultación. (Ver documento sobre Análisis comparativos de catastros).

En este segundo enfoque se produce un aspecto fundamental que es necesario no olvidar. Al no tener validez de prueba la inscripción catastral, ésta se realiza frecuentemente sobre bases falsas, pues los declarantes buscan fundamentalmente una menor presión fiscal. Las consecuencias, sobre todo antes de la aplicación sistemática de levantamientos topográficos o fotogramétricos, son evidentemente negativas a la hora de valorar la calidad de la información que, en gran parte, se basa en auto-declaraciones de los propietarios.

2. Levantamiento Catastral.



Como todo inventario, sea de la naturaleza que sea, es necesario un soporte sobre el cual representar lo inventariado. En el caso del Catastro, el soporte por excelencia es el Plano; la Cartografía del territorio objeto.

Para la realización de esta cartografía base sobre la que se plasmarán los datos catastrales, es necesario tener en cuenta



unos parámetros importantes de calidad métrica de la misma, puesto que de ella depende el dato más importante e invariable: la Superficie de la unidad básica catastral, (parcela, local, predio, condominio, etc.).

La tecnología actual nos permite cartografiar, mediante procedimientos fotogramétricos, grandes extensiones de terreno con gran precisión y a un precio razonable. Solamente falta determinar si esa cartografía es apta para usos catastrales o si requiere de otros métodos complementarios para adaptarla al catastro.

Por economía de medios, en muchos casos se utiliza la cartografía obtenida directamente por procedimiento fotogramétrico, como soporte de catastro, haciendo posteriormente revisiones superficiales de campo para corregir aquellos errores groseros que no son detectables en el proceso fotogramétrico. (Ver documento sobre Introducción a la Fotogrametría).

En primera instancia, estos planos a gran escala, y por tanto teóricamente muy precisos, delimitan de forma inequívoca los límites de las propiedades, pero en condiciones generales estos límites se han trasladado al plano sin conocimiento de sus propietarios; es decir, desde una oficina de la administración competente, o en una empresa contratada, se han dibujado las delimitaciones de las propiedades basándose en la cartografía obtenida generalmente por procedimientos fotogramétricos y en las fichas catastrales proporcionadas por alguna empresa contratada para tal fin, o en los archivos existentes de anteriores trabajos catastrales.

Un catastro realizado en estas condiciones es muy poco útil y generalmente se utiliza para fines exclusivamente fiscales, es decir, de recaudo.



Tomando como punto de referencia la finca para ilustrar este punto, si la delimitación de la finca se hace por procedimientos topográficos y en presencia de los propietarios de la misma y de las fincas colindantes, se identifican los elementos físicos que delimitan las propiedades, se obtienen coordenadas de los mismos en un sistema de referencia universal, se firma un acta de deslinde por parte de los propietarios afectados (y de sus técnicos si hubiere lugar), y por el técnico de la administración que realiza el levantamiento, y esa acta se incorpora como un documento más de la ficha catastral de la finca. En esas circunstancias, y solamente en esas, el catastro que se forme con estos requisitos tendrá validez legal si el Registro de la Propiedad y el Catastro trabajan conjunta y coordinadamente.

Los trabajos topográficos necesarios para realizar esta labor con eficacia requieren de la existencia de una Red Geodésica a nivel nacional, con una densidad de vértices lo suficientemente poblada como para que estos puedan ser utilizados en cualquier rincón del territorio. Hoy en día, con las técnicas GPS, ésta posibilidad es mucho más asequible y matemáticamente exacta que hace unos años.

Esta Red debe ser de público conocimiento y homogénea en todo el territorio, mantenida por la Administración, y promocionada para que su uso sea considerado no como un trabajo añadido, sino como un valor añadido al trabajo topográfico realizado.

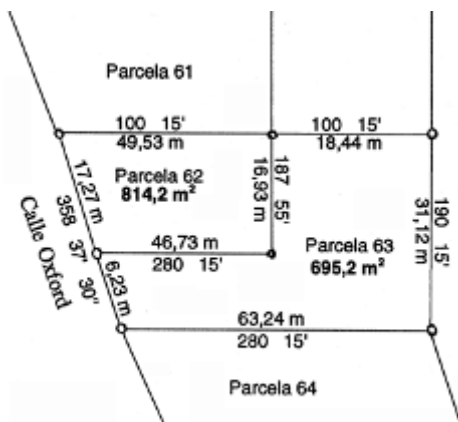
Por procedimientos de topografía clásica, incorporando a estos las técnicas GPS si fuera necesario, pero siempre con pié a tierra, el técnico, topógrafo, agrimensor, geómetra de la administración o cualquiera que sea el nombre, pero siempre con calificación técnica y académica reconocida oficialmente, realizará el levantamiento en presencia de los propietarios de la finca sobre la que se actúa y de las colindantes, y si estos lo consideran necesario, con la presencia de sus propios técnicos. Se realizará el deslinde de la finca y se



identificarán los mojones que la delimitan, o aquellos elementos físicos que tienen la función delimitadora de propiedades: muros, vallas, señales sólidas en el terreno, etc.

Una vez realizado este deslinde en estas condiciones, se procede al levantamiento topográfico de los elementos que delimitan la parcela, solamente de ellos, porque el levantamiento de todos los accidentes topográficos, arroyos, barrancos, caminos, casas, etc. puede ser efectuado por métodos fotogramétricos rápidos, cuya exactitud para estos datos es suficiente al encajarlos en la misma Red Geodésica del parcelario, según ha

quedado demostrado en otros países (p.ej. los equipos alemanes en los trabajos de levantamiento del nuevo catastro en China).



Finalizado el levantamiento de los límites de la parcela, los propietarios y sus técnicos, si los hubiera, junto con el técnico de la administración, firmarán un acta de deslinde mediante la cual sellarán la conformidad a la delimitación parcelaria y

esta quedará unida documentalmente al resto de la información catastral de esa finca, y las partes quedarán obligadas al reconocimiento de esas lindes en esa situación sobre el terreno y estas permanecerán vigentes hasta que se produzca una alteración tramitada oficialmente por Catastro y Registro y puesta al día por la Conservación Catastral y el Registro de la Propiedad.

Con este procedimiento queda asegurada la conservación, pues no hay que ir en pos de los propietarios; ellos acudirán por iniciativa propia ya que no podrán efectuar ninguna operación jurídica que afecte a la finca sin la documentación catastral, y los datos de esta documentación serán los únicos válidos para dicha operación. Sin estos requisitos, todo el



trabajo quedaría inútil al paso de unos cinco o seis años sin conservación, y a los veinte ya no se parecería a la realidad, salvo en los inmutables detalles topográficos que no son fundamentalmente catastrales.

Por los motivos expuestos, el levantamiento terrestre de los amojonamientos no debe ser delegado por la Administración y requiere la audiencia del interesado, pero una empresa sí puede efectuar el vuelo y hacer el trabajo fotogramétrico con técnicos competentes para todos los demás detalles topográficos y geográficos, incluidos los cambios visibles de cultivos de las parcelas y la altimetría.

La identificación de fincas efectuada por una empresa, si esta a su vez la subcontrata con estudiantes o personas sin la responsabilidad ni la formación necesaria, pagando a destajo por finca identificada, puede ser un sistema cómodo, barato y relativamente rápido, pero nefasto para la calidad del trabajo, tanto en lo técnico como en su calificación jurídica. Por ejemplo, los proindivisos que figurarán como fincas independientes (más fincas identificadas con el mismo esfuerzo) tendrán un costo elevado para el que paga, es decir la Administración (el contribuyente), y no tendrá más aplicación que la fiscal, y ésta con reservas.





Mientras no se realice un Catastro con las garantías citadas, no podrá efectuarse una coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad, o dicho con otras palabras, no podrá existir un Registro de la Propiedad que cumpla adecuadamente con las funciones que su propio nombre designa, y no la de limitarse a ser mero registro de operaciones del comercio inmobiliario, sin tener constancia de la propiedad, de la posesión y de la realidad de la propia finca.

Por este motivo pueden existir fincas registradas dos veces con distinta descripción (en ocasiones, al haber evitado gastos de sucesión hereditaria por medio de expediente posesorio, etc.), otras que no existen sobre el terreno, errores de superficie tan disparatados que pueden llegar a cientos de hectáreas, por lo que al efectuar segregaciones quedan restos de fincas registradas que no tienen existencia real, descripciones de fincas con topónimos desaparecidos, nombres de colindantes fallecidos y desconocidos, etc., etc.

¿Qué es el valor catastral?

Es un valor administrativo, que sirve de base o se toma como referencia para determinadas actuaciones de las Administraciones Públicas:

- De carácter fiscal: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, entre otros.
- De carácter no fiscal: expropiación, valoraciones urbanísticas, determinadas ayudas, becas y subvenciones públicas, etc.



Características más significativas

Se determinan objetivamente para cada bien inmueble, a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario.

Se fija tomando como referencia el valor de mercado, y en ningún caso puede exceder de éste. Normalmente, el valor se calcula mediante la aplicación de un coeficiente que reduce a la mitad el valor resultante de la ponencia de valores.

Se calcula a través de un procedimiento reglamentariamente establecido, que constituye el sistema de valoración catastral.

Está integrado por el valor del suelo y el de las construcciones y es corregido en función de las características particulares del inmueble.

Reducción

La base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el resultado de hacer una reducción al valor catastral que se aplica desde la entrada en vigor de un procedimiento de valoración colectiva. La cuantía de la reducción decrece anualmente hasta que, al cabo de diez años, la base liquidable coincide con el valor catastral.

¿Qué es la ponencia de valores?

Con el objetivo de ofrecer un panorama de la forma de calcular un valor catastral, tomaremos la experiencia de la legislación española, de acuerdo a lo siguiente.



La ponencia de valores sirve para la determinación del valor catastral que recogerá, según los casos y conforme a lo que se establezca reglamentariamente, los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo dicha determinación, y que se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores.

Las ponencias de valores serán de ámbito municipal, salvo que otras circunstancias justifiquen una extensión mayor.

Dentro de su ámbito, existen los siguientes tipos de ponencias:

Totales, cuando se extienden a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase.

Parciales, cuando se realizan sobre los bienes de una misma clase en alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas.

Especiales, cuando afecten exclusivamente a uno o varios grupos de bienes inmuebles de características especiales.

Valor del suelo

Se considera suelo de naturaleza urbana:

El clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano.

Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables según el planeamiento y estén incluidos en sectores, así como el resto de suelos clasificados como urbanizables a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que los desarrolle.

El que reúna las características del artículo 8 de la Ley 6/1998, del 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (B.O.E. núm. 89, del 14 de abril).

Aquellos en que puedan ejercitarse facultades urbanísticas equivalentes a los anteriores, según la legislación autonómica.



Valoración

El suelo se valora teniendo en cuenta las circunstancias urbanísticas que le afecten respecto a su clasificación y calificación.

Al valor de suelo así establecido, se aplica al aprovechamiento permitido por el planeamiento urbanístico municipal.

Valor de la construcción.

Se consideran construcciones:

Los edificios, cualesquiera sean los materiales en que estén contruidos y el uso al que se destinen.

Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, tales como diques, tanques, cargaderos, etc., excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.

Las obras de urbanización y mejora, como las explanaciones y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos.

Valoración

La construcción se valora calculando su costo actual, teniendo en cuenta su tipología, uso, calidad y carácter histórico-artístico, depreciándose, cuando proceda, en función de la antigüedad, uso y estado de conservación.

También se tienen en cuenta, si es el caso, el carácter singular y las obras de reforma que se hayan realizado.



Valor del inmueble

Para la valoración del inmueble, considerado como la suma del valor de suelo y el de la construcción que soporte, se tienen en cuenta la existencia de determinadas circunstancias que puedan concurrir en el mismo:

Inadecuación por el uso o diseño, o su consideración de interior.

El grado de protección por estar catalogado o por formar parte de un conjunto histórico-artístico.

Afección por inconcreción urbanística: futuro vial, expropiación, reparcelación, fuera de ordenación, etc.

Apreciación o depreciación económica.

Causas que hacen variar el valor

El valor catastral puede variar a lo largo del tiempo por alguno de los siguientes motivos:

La evolución de los valores de mercado.

La depreciación monetaria.

Las modificaciones del planeamiento urbanístico municipal, como el aumento o disminución de la superficie edificable de un solar, cambio en la clasificación o calificación del suelo, etc.

Procedimientos

La valoración se efectúa a través de uno de los siguientes mecanismos, en función de las circunstancias que concurren:

Actualización. Procedimiento automático a través de la aplicación de los coeficientes que las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado establecen y que, normalmente,



coinciden con la evolución previsible del I.P.C. para cada año. Se aplica a los municipios que tengan ponencias de valores vigentes anteriores a 1997.

Valoración colectiva de carácter general. Proceso mediante el cual se actualizan simultáneamente los valores catastrales de todos los inmuebles de una misma clase de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y referenciarlos uniformemente con los valores de mercado.

Valoración colectiva de carácter parcial. Proceso mediante el cual se actualizan simultáneamente los valores catastrales de los inmuebles de una misma clase en alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y referenciarlos uniformemente con los del resto de los inmuebles del municipio.

Procedimiento simplificado de valoración colectiva. Proceso mediante el cual se actualizan los valores catastrales de los bienes inmuebles afectados por las modificaciones de planeamiento determinadas en la Ley, con el fin de adecuar el valor catastral de estos bienes a sus nuevos parámetros urbanísticos.

Características del valor catastral rústico.

El valor catastral de la parcela se calcula teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

Calificación catastral. La calificación catastral está determinada por el cultivo o aprovechamiento atribuido a cada sub-parcela de terreno.



Intensidad productiva. Una vez asignada la calificación catastral, los terrenos se clasifican por intensidades productivas de acuerdo con su calidad y aptitud para la producción agraria.

Tipo evaluativo. Para cada municipio existe un cuadro de tipos evaluativos que recoge todas las calificaciones catastrales e intensidades productivas existentes en el mismo. El tipo evaluativo representa el rendimiento teórico, expresado en euros, de una hectárea de terreno de una calificación e intensidad productiva determinada.

Superficie. Si la calificación e intensidad productiva no es homogénea en toda la parcela catastral, ésta se divide en sub-parcelas. Cada sub-parcela tiene asignada una superficie medida en hectáreas. Dicha superficie, multiplicada por el tipo evaluativo, proporciona el rendimiento teórico de la sub-parcela.

Rendimiento teórico de la parcela. Es el resultado de la suma de los rendimientos de las sub-parcelas que la integran.

Base de capitalización. La base imponible coincide con el rendimiento teórico de la parcela. La base liquidable es el 50% del citado rendimiento y este importe es el que se toma como base de capitalización para el cálculo del valor catastral.

3. Sectorización Catastral

Zona Catastral Homogénea.

La zona catastral homogénea es la delimitación de un área territorial de una localidad cuyo ámbito lo constituyen básicamente inmuebles con o sin construcciones, y en donde el uso del suelo actual o potencial, el régimen jurídico de la tenencia de la



tierra, el índice socioeconómico de la población, y la existencia y disponibilidad de servicios públicos e infraestructura, tienen el nivel de homogeneidad cualitativa y cuantitativa requerido en los términos y condiciones que para el caso se establezcan.

Las características básicas de homogeneidad que deberá tener una zona catastral son las siguientes:

Topografía.

Estado y tipo de desarrollo urbano.

Servicios públicos y su calidad.

Índice sociológico.

Densidad de población.

Uso del suelo.



Las zonas catastrales homogéneas permiten a la valuación colectiva calcular los valores del terreno, aplicando valores unitarios de suelo únicos a todos los inmuebles contenidos en cada zona.

La forma y tamaño de las zonas catastrales homogéneas puede ser cualquiera, pero su perímetro debe ser cerrado, y ambos deben estar condicionados al cumplimiento de la definición de la misma. Las zonas catastrales homogéneas normalmente se identifican mediante claves que permitan su pronta identificación.

Cada zona catastral homogénea deber estar soportada con información de las características predominantes, tales como: servicios públicos, equipamiento urbano, datos socioeconómicos, tenencia de la tierra, entre otros, y las bandas de valor, con información relativa a si es vía principal o secundaria, si es boulevard, corredor comercial, callejón, etc.

Bandas de Valor

Cuando un valor unitario no se ajusta a la zona catastral homogénea, se podrá optar en forma complementaria por las Bandas de Valor para particularizar las desviaciones del valor unitario de terreno en determinadas calles, las cuales podrán ser mayores o menores al valor unitario de la zona catastral homogénea.

La banda de valor estará identificada por un tramo que podrá abarcar una o varias calles de acuerdo con las características definidas, y afectarán directamente a los predios que tengan frente a la misma.



Es importante resaltar lo siguiente:

Las definiciones de las zonas catastrales homogéneas y de las bandas de valor van directamente ligadas a la determinación del valor catastral que se aplique, ya que a cada zona o banda se le debe aplicar un solo valor unitario.

Los polígonos envolventes de las zonas catastrales homogéneas no deben atravesar manzanas, es decir, deberá trazarse exclusivamente por las vialidades o áreas libres.

Deberán revisarse los límites de las zonas catastrales homogéneas para determinar cuál de los valores se le aplicará a la calle limítrofe, el cual se pondrá como banda de valor.

[Ver documentos: NORMAS TÉCNICAS DE VALORACIÓN y El Sistema Catastral Español](#)

4. Clasificación de la información

Durante el proyecto se trabajará con una enorme cantidad de información. Esta información deberá estar organizada de tal forma que se logre realmente una actualización de la base de datos catastral.

Será muy importante entonces la clasificación de la información y su organización, ya que si después de realizar el proyecto de modernización no se cuenta con una base de datos catastral actualizada para calcular los valores catastrales e impuestos con base en ella, el proyecto no resultará exitoso.

Es por ello que para el proyecto es fundamental saber qué se hará con la información actual y con la información de campo nueva que se obtenga. Adicionalmente, hay que



considerar que para la generación de la información de campo, será también necesario conformar un conjunto básico de catálogos que permitan relacionar grupos de datos correctamente y de manera sencilla.

En este sentido, habrá que tomar en consideración:

- Qué se hará con la información actual
 - ¿Qué información actual se migrará y cómo?
- Qué se hará con la nueva información que se genere durante el proceso de restitución y visita a campo
 - ¿Qué se hará con predios ya catastrados?
 - ¿Se actualizará el valor catastral? ¿Cómo?
 - ¿Se actualizará el impuesto predial? ¿Bajo qué criterios?
 - ¿Qué se hará con predios nuevos que se identifiquen en campo?
 - ¿Se asignarán nuevas claves catastrales?
 - ¿Cómo se considerará el valor catastral?
 - ¿A nombre de quién se abrirán las nuevas claves?
 - ¿Se puede aprovechar la información de las claves nuevas en algún proyecto de regularización? ¿Cómo?

Ahora bien, también habrá que tomar en cuenta que para levantar la nueva información quizás sea necesario definir un conjunto básico de datos de manera única, a través de catálogos que permitan registrar y agrupar registros catastrales que correspondan a un mismo concepto. El ejemplo clásico de esto sería que todas las claves catastrales que correspondan a una misma calle se denominen de la misma manera. Los catálogos básicos que serían requeridos serían los de calles y colonias. Dependiendo de las consideraciones



del proyecto, quizás podrían requerirse catálogos de países, estados, poblaciones, valores de calle, valores de construcción, valores de banda, más los que pudieran requerirse de acuerdo con las condiciones de la base de datos.

Teniendo en consideración qué información se tiene y será aprovechable, definiendo los criterios de afectación en la base de datos una vez se cuente con información nueva de restitución y campo, y teniendo los catálogos que soporten el registro de la misma, será posible llegar al objetivo de actualizar la base de datos catastral, calcular avalúos técnicos basados en información de campo, y sobre todo, generar y cobrar impuestos a la propiedad raíz a las personas correctas y sobre bases justas y equitativas.

5. Recepción de documentación

Dependiendo las condiciones del proyecto, es posible que se genere una cantidad considerable de documentación como parte del mismo.

Cuando hablamos de documentación podríamos incluir aspectos tales como documentos digitales tales como bases de datos, planos cartográficos, fotografías digitales, etc. o documentación en papel tal como deslindes, copias de escrituras, comprobantes de domicilio, etc.

En el contexto del proyecto deberá estar definido qué documentación se obtendrá, en qué formato, y qué procesos y/o trámites se le dará hasta llegar a su destino final.



De esta forma, se deberá tener en consideración, en el caso de la documentación digital, qué se hará con ella, qué procesos se realizarán sobre la misma, y dónde se almacenará de manera definitiva.

En el caso de documentación en papel, se deberá definir cómo se clasificará y catalogará, cómo se relacionará con los registros catastrales, y cómo será almacenada.

Para mayor información sobre las actividades de catastro de la OEA haga clic [aquí](http://www.oas.org/es/sap/dsmg/catastro/) o visítenos en <http://www.oas.org/es/sap/dsmg/catastro/>

Visítenos también en

