

## BLOQUE V. TEMA 1.

### EL CATASTRO INMOBILIARIO (I):

CONCEPTO Y TIPOS DE CATASTROS

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CATASTRO EN ESPAÑA

EL CATASTRO EN EUROPA

COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO EN EUROPA Y EUROGEOGRAPHICS

POLÍTICAS EUROPEAS CON INCIDENCIA EN EL CATASTRO: INSPIRE, PSI, LPIS/PAC

EL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA: COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA

LA NORMA ISO 19152.

## 1.- CONCEPTO Y TIPOS DE CATASTROS

### 1.1. CONCEPTO

- No hay un único concepto de catastro: en cada país es fruto de su historia, cultura y del entorno económico, político y legal. No obstante, una de las definiciones más extendidas de Catastro enuncia que:
- *“El Catastro es un inventario de la totalidad de los bienes inmuebles de un país o región de éste, permanente y metódicamente actualizado mediante cartografiado de los límites de las parcelas y de los datos asociados a ésta.”*

### 1.2. TIPOS DE CATASTROS

- Según su FINALIDAD, tradicionalmente se ha venido distinguiendo entre catastros con finalidad fiscal y catastros con finalidad jurídica:
  - El catastro marcado por una **finalidad principalmente fiscal** es conocido como el **modelo latino**. Es un **catastro** cuya finalidad principal es conocer o inventariar la riqueza inmobiliaria para poder gravarla. Es, por ejemplo, el modelo catastral que hoy existe en España, Francia, Italia y Bélgica.
  - El catastro en el que **predomina la finalidad jurídica**, es el conocido como **modelo germánico, y el objetivo principal es inventariar los bienes y sus titulares para garantizar la seguridad jurídica**. Es el modelo existente, por ejemplo, en Alemania, Dinamarca, países nórdicos y Australia.
- Actualmente, esta distinción-separación clásica entre el modelo latino (fiscal) y germánico (jurídico) es cada vez menos estanca y evoluciona hacia modelos de convergencia y coordinación apoyados por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y las nuevas necesidades de los usuarios (ciudadanos e instituciones).

### 1.3. TIPO DE CATASTRO EN ESPAÑA

- EL Catastro inmobiliario en España es un catastro cuya finalidad principal es la fiscal, que recoge toda la riqueza inmobiliaria con esa finalidad tributaria, y cuyo modelo de datos (físicos, jurídicos y económicos), responde a esa competencia que se le asigna.
- El Catastro Inmobiliario español se regula, esencialmente, en el TRLCI aprobado por RDL 1/2004, de 5 marzo y desarrollado por el RD 417/2006, de 7 de abril. Su ámbito de aplicación es todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en los regímenes forales especiales vigentes en el País Vasco y Navarra.
- El art. 1 del TRLCI lo define como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en la propia ley.

## 2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CATASTRO EN ESPAÑA

### 2.1. PRIMERA ETAPA.- De los orígenes del Catastro Moderno en España a la Reforma de Mon-Santillán.

- **Orígenes:**
  - Los sistemas catastrales actuales tienen su **origen a principios del siglo XVIII**, cuando con el reinado de **Felipe V** se puso en marcha la centralización del Estado, y se implantó una nueva fiscalidad para los territorios de la **Corona de Aragón** (Reinos de Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña).
- **El Catastro de Patiño en Cataluña**
  - Destaca especialmente, por su influencia en la elaboración de otros catastros posteriores.
  - Se caracteriza por un **intento de exacción proporcional a la riqueza del contribuyente, en contra de los sistemas exclusivos de cupo** que habían desvirtuado la finalidad equitativa de iniciativas anteriores.
- **El Catastro de Ensenada. Proyecto de Única Contribución en la Corona de Castilla**
  - En la Corona de Castilla, **½XVIII bajo la iniciativa del Marqués de la Ensenada, entonces Secretario de Hacienda, se llevó a cabo el primer gran censo estadístico de la riqueza inmobiliaria.**
  - Catastro de Ensenada es la denominación que se da a la **averiguación** llevada a cabo en los territorios de la Corona de Castilla para conocer, registrar y evaluar los bienes, rentas y cargas de los que fuesen titulares sus moradores.
  - **A partir de** la información existente sobre la **“Única Contribución” de Aragón, y el Catastro de Cataluña,** comenzaron los trabajos para la formación del Catastro de Ensenada, **principal antecedente del catastro actual.**
- **Reforma Tributaria de Mon-Santillán.**
  - Durante el reinado de Isabel II **½XIX**, se crearon las bases de un sistema tributario moderno, con la reforma tributaria de Mon-Santillán.
  - La **Ley 1845** implanta, entre otros tributos, la **Contribución sobre los inmuebles, el cultivo y la ganadería.**
  - La evaluación de la riqueza se iniciaba con la Declaración jurada de los propietarios y, a partir de ella, tras una serie de trabajos periciales, se creaba la Cartilla Evaluatoria del Municipio.
  - Las **declaraciones y la Cartilla constituían el Padrón General de la riqueza municipal,** padrón que fue conocido como **Amillaramiento, que se elaboraba sin el apoyo de un catastro parcelario.**
- **Levantamiento de Coello y creación del IGN**
  - Destaca el **levantamiento de Coello en Madrid,** llevado a cabo a partir de 1860, por técnicos formados en la escuela de catastro, a partir del Reglamento elaborado por el geógrafo Francisco Coello.
  - En **1870, con la creación del Instituto Geográfico Nacional** para impulsar los levantamientos topográficos, los trabajos catastrales quedaron limitados a las operaciones de medición de masas superiores a 10 Ha que luego se conocerían como avance catastral.
- **Ley de Presupuestos de 1893**
  - Con Ley de Presupuestos de 1893 la Contribución sobre los inmuebles, el cultivo y la ganadería se escindió en dos. Una de las cuales sería Contribución Territorial Urbana, antecedente del actual Impuesto de Bienes Inmuebles.
  - El reglamento de desarrollo de dicha Ley crea el Cuerpo de Arquitectos de Hacienda, como Cuerpo Especial del Ministerio de Hacienda, que tenía como funciones principales:
    - El mantenimiento conservación de los Registros de la Riqueza inmobiliaria en que se basaba la Contribución Territorial.
    - La valoración con efectos tributarios de inmuebles urbanos inscritos en dicho Registro.

### 2.2. SEGUNDA ETAPA.- Desde la Ley del catastro parcelario de 1906 hasta la Constitución de 1978.

- **Ley de Catastro Parcelario 1906**
  - La existencia de este Registro queda consolidada en 1906 con la aprobación de la primera Ley sobre Catastro parcelario topográfico.
  - Supone un hito en la formación de un sistema catastral avanzado, gracias a la **utilización de planos topográficos.**

- Se divide el proceso catastral en 2 fases:
  - **Avance**, para los trabajos de planimetría (IGN) y descripción de las parcelas catastrales (técnicos del Ministerio de Hacienda)
  - **Catastro Topográfico Parcelario** (levantamiento de lindes)
- **Ley 41/1964 de Reforma del Sistema Tributario**
  - Supuso la reestructuración de la exención de determinados impuestos y a la vez, la aparición de nuevas figuras impositivas, con lo que:
    - El **Catastro de Rústica/Pecuaría** seguiría siendo un **catastro de producto**
    - **Catastro de Urbana** se transformaría en un **catastro de valor**.
  - En 1966 se aprueban los Textos Refundidos de la Contribución Territorial Urbana y de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaría.

### **2.3 TERCERA ETAPA.- Desde la Constitución de 1978 hasta la actualidad.**

- Tras la **Constitución de 1978** el Catastro experimentó un nuevo impulso debido a dos factores:
  - la nueva reforma tributaria planteada exigía instrumentos precisos que permitieran una correcta aplicación de las cargas fiscales
  - y las necesidades de financiación de los ayuntamientos hicieron transferir la Contribución Territorial a las Haciendas Locales.
- **Nuevos organismos para la gestión catastral**
  - Se crean los **CONSORCIOS PARA LA GESTIÓN E INSPECCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES TERRITORIALES Y RÚSTICA Y PECUARIA Y URBANA** en 1981 para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaría y Urbana. Compuestos por representantes de los Ayuntamientos y de la Administración Estatal.
  - En 1987 desaparecen los Consorcios y se crea el **CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA**, como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Hacienda, que pasa a convertirse en 1993 en la **DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO**, integrada en la estructura orgánica del entonces Ministerio de Economía y Hacienda.
- **LRHL. IBI. Normas Técnicas**
  - El proceso iniciado en 1906 con la Ley del Catastro Parcelario y el establecimiento de la Contribución Territorial, culmina con la aprobación de la **Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales**.
  - A partir de este punto se establecen las bases del nuevo sistema de valoración catastral:
    - Se engloba contribución rústica y urbana en el nuevo **IBI** y se sujeta la anterior contribución pecuaría al **IAE**.
    - Se regula, mediante **O.M. 1989 el procedimiento de valoración** y se definen las **Ponencias de Valores**.
    - Y se aprueba el **RD 1020/1993, sustituyendo la O.M anterior** y recogiendo las vigentes **Normas Técnicas de Valoración Catastral**.
- **Ley de Catastro**
  - En el año 2002 se promulgaron la Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario y la Ley 51/2002 de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, quedando así separada la regulación del impuesto y la catastral.
  - Finalmente para sistematizar y reunir este nuevo escenario en una sola norma se aprobaron:
    - Texto Refundido del Catastro Inmobiliario, **TRLCI**, aprobado por **RDL 1/2004** y desarrollado por el **RD 417/2006**
    - Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por **RDL 2/2004**.

### 3.- EL CATASTRO EN EUROPA

#### 3.1. NO ARMONIZADA. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES

- El Catastro **no es una actividad armonizada** en el ámbito de la UE, rige el principio de subsidiariedad
- Por ello **no existe un modelo europeo único de catastro**, y conviven disparidad de situaciones, tanto en los 28 países miembros como en el resto de países europeos.
- Existen varias **características diferenciales** de los modelos catastrales en Europa, como son por ejemplo:
  - Administración competente, que se corresponde generalmente con el uso o finalidad del catastro. Ejemplos:
    - Economía o Hacienda (España, Francia).
    - Min. Agricultura/Med Ambiente (Portugal, Países Bajos).
    - Min. Justicia (Polonia).
  - Nivel de integración institucional entre Catastro, Registro de la Propiedad y el Organismo competente en materia de Cartografía.
  - Competencia o no en materia de valoración inmobiliaria.

#### 3.2. NECESIDAD DE CONVERGENCIA

- La actual disparidad de modelos catastrales supone una **complejidad añadida para asumir iniciativas de desarrollo común**, lo cual ha dado lugar a un necesario proceso de **convergencia** :
  - **ORGANIZATIVA**, con **creación de organizaciones supranacionales**, como el Comité Permanente de Catastro y EuroGeographics
  - **TECNOLÓGICA**: con la **aprobación de Normas europeas en esta materia**, como la Directiva **INSPIRE**, la Directiva sobre difusión y utilización de datos públicos.

De estas iniciativas y políticas de convergencia organizativa y tecnológica trataremos en los siguientes epígrafes.

### 4.- COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO EN EUROPA Y EUROGEOGRAPHICS.

#### 4.1. COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO

- El Comité Permanente sobre el Catastro en la UE es la organización internacional que integra las instituciones responsables de los Catastros de los Estados miembros de la UE.
- Fue constituido en Granada en **2002** para conseguir un mayor conocimiento de las actividades desarrolladas en cada país mediante el **intercambio de buenas prácticas**.
- Es un comité **semestral** de Catastros de la **Unión Europea**, por lo que actualmente cuenta con los catastros de los 28 países miembros. en cada semestre el anfitrión es el catastro del país que ostenta la presidencia Europea.
- Entre sus objetivos principales:
  1. El intercambio de información, conocimiento y buenas prácticas.
  2. Actuar como interlocutor privilegiado entre las instituciones catastrales y los órganos de la UE y otras entidades que requieran información catastral.

#### 4.2. EUROGEOGRAPHICS

- **EuroGeographics** es la Asociación de las Agencias Cartográficas, Registros y Catastros Europeos, entre las que se encuentran la DGC y el IGN (Instituto Geográfico Nacional). Fue creada en el año 2000.
- Actualmente reúne a 60 organizaciones pertenecientes a 46 países. Tiene su sede permanente en Bruselas y cuenta con un Director general, una Junta directiva elegida por los directores de las agencias nacionales y un secretariado permanente. Su presupuesto está formado por las aportaciones de sus miembros, la venta de sus productos y ayudas europeas.

## 5. POLÍTICAS EUROPEAS CON INCIDENCIA EN EL CATASTRO: INSPIRE, PSI, LPIS/PAC.

En las últimas décadas se han llevado a cabo un conjunto de iniciativas comunitarias con incidencia en catastro y territorio, entre las cuales destacamos: INSPIRE, PSI, LPIS/PAC.

### 5.1. INSPIRE

#### APROBACIÓN Y TRASPOSICIÓN

- **INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe)**, es una iniciativa de la Comisión Europea cuyo funcionamiento se recoge en la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo
- Tiene como objetivo fijar normas generales para el establecimiento de una **infraestructura de información espacial común** en la Comunidad Europea, orientada principalmente a la aplicación de políticas medioambientales. **Y recoge las reglas generales para el establecimiento de una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros.**
- Una parte importante de la Directiva INSPIRE son sus 3 Anexos:
  - Anexo 1: dedicado a la Parcela catastral y las Direcciones
  - Anexo 2: dedicado a las Ortofotografías y la Cubierta terrestre
  - Anexo 3: dedicado a las Edificaciones, Uso del suelo etc.

#### TRASPOSICIÓN

- La trasposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se desarrolla a través de **la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE).**
- La LISIGE supone la renovación conceptual de la norma básica sobre cartografía en el Estado español: la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía, que tuvo desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, que regula el Sistema Cartográfico Nacional.
- El **Consejo Superior Geográfico (Ministerio de Fomento)**, ejerce como punto de contacto con la Comisión Europea para el desarrollo de la Directiva Inspire en España.

#### IMPLEMENTACIÓN DE INSPIRE

- Para asegurar que las infraestructuras de datos espaciales de los Estados miembros sean compatibles e interoperables en un contexto comunitario y transfronterizo, la Directiva exige que se adopten Normas de Ejecución comunes.
- La implementación técnica de estas normas se realiza mediante las Guías Técnicas, que son los documentos técnicos basados en estándares y normas Internacionales.
- Para la implementación de INSPIRE se ha establecido un detallado programa de trabajo, según el cual el proyecto estará completo en 2020.

### 5.2. LA DIRECTIVA PSI

- **La Directiva 2003/98/EC para la reutilización de la información del sector público (re-use of Public Sector Information)**, conocida como directiva PSI es una iniciativa que anima a los estados miembros a poner disponible para ser reutilizada. Obliga a poner libres los datos no protegidos obrantes en las administraciones públicas.
- La directiva PSI hace referencia a la información pública a todos los niveles (estatal, local, regional), ya sean del sector público o fundacional (no es aplicable únicamente al sector científico, universitario y educacional)
- En España, la trasposición de la directiva PSI se llevó a cabo por la **Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público, modificada en 2015** para recoger la citada revisión de la Directiva llevada a cabo en 2013.

- En 2019 se ha publicado la **Directiva 2019/1024<sup>1</sup>**, que deberá ser objeto de transposición por los Estados Miembros no más tarde del **17 de julio de 2021**, fecha en la que quedará derogada y sustituida la actual Directiva PSI. A destacar su anexo I con su lista de categorías temáticas de datos de alto valor, entre los que se encuentran los datos geospaciales.

### **5.3. LPIS/PAC**

- Las condiciones para la distribución de las **ayudas agrarias de la Unión Europea, en aplicación de su Política Agrícola Común (PAC)** requieren de una identificación precisa un sistema de información geográfica.
- Este SIG ha sido obligatorio desde el 1 de enero de 2005. El nuevo sistema de identificación parcelaria (nombrado habitualmente por sus iniciales en inglés, **LPIS Land Parcel Information Systemn**) es un **inventario orientado a la gestión de las ayudas agrarias**.
- En los países donde ha sido posible, entre ellos España, se ha utilizado el Catastro **rural** como base para la construcción del LPIS. El sistema de información geográfica para la gestión de las ayudas PAC implantado en España (SIGPAC) ha adoptado el parcelario catastral, lo que proporciona una situación de partida en la que dos inventarios distintos (con fines distintos y gestionados por Administraciones diferentes) contienen una información análoga en un nivel similar de actualización.

## **6. EL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA: COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA.**

### **6.1. EL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA**

- Los distintos modelos catastrales iberoamericanos son **fruto de la heterogeneidad que existe en las características de los países latinoamericanos**, en términos de tamaño, población, riqueza, carga tributaria y estructura de la financiación pública
- La **dependencia funcional es mucho más variada que en Europa**. Por ejemplo, mientras que en los países europeos el catastro es de competencia estatal, en los países latinoamericanos la competencia puede ser provincial e incluso municipal. En México o Argentina, por ejemplo, no hay una organización nacional competente en materia de catastro.
- A pesar de esa heterogeneidad política, el catastro en Iberoamérica está más armonizado en cuanto a modelo de datos, y guarda cierta relación con los países que les han asistido en la implantación. Muchos de ellos son herencia del catastro español, con lo cual tienen una **base legal común pero con muchas diferencias, sobre todo organizativas**.

### **6.2. EL COMITÉ PERMANENTE DEL CATASTRO EN IBEROAMÉRICA**

- A semejanza del PCC, que se había creado en Europa en 2002, **en el año 2006 se constituye el Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica (CPCI)**, destinado a formación e intercambio de conocimiento y buenas prácticas entre países latinoamericanos y Península Ibérica.
- Es un comité anual (a diferencia del PCC que se reúne 2 veces al año) y en él participan los catastros latinoamericanos junto al español y al portugués.

## **7. LA NORMA ISO 19152**

### **7.1. APROBACIÓN EN 2012**

- En el año **2012** fue aprobado por la ISO el nuevo estándar de catastro conocido como LADM "Land Administration Domain Model." Modelo para el ámbito de la Administración del Territorio.
- Como toda norma desarrollada por la ISO es de aplicación mundial y voluntaria, comprendiendo que ISO es un organismo no gubernamental y no depende de ningún otro organismo internacional. Cada país debe personalizar el esquema LADM para adecuarlo a sus necesidades: eliminando unos elementos, refinando otros, o añadiendo nuevos.

---

<sup>1</sup> **Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.**

## **7.2. OBJETIVO: NORMALIZAR LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL**

- La aprobación de la Norma ISO 19152 persigue la creación de servicios de información normalizados en un contexto nacional o internacional, donde la semántica de la administración del territorio se tiene que compartir entre regiones o países para permitir la comunicación necesaria.
- El modelo definido en esta norma se centra en la descripción de las relaciones entre los objetos territoriales y los sujetos titulares de derechos sobre ellos así como en los aspectos espaciales de esos objetos. (Objetos: parcelas, apartamentos...; Sujetos: personas, organizaciones...; Derechos: propiedad, usufructo...)
- Por ello, el modelo de parcela catastral a compartir por los Catastros Europeos para ser utilizado en la Infraestructura de Datos Espaciales INSPIRE, se ha desarrollado tomando como base este nuevo estándar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *NOTA aclaratoria (no hay que cantarla): diferencia entre armonización (INSPIRE) y estandarización (ISO). Armonizar datos, teniéndolos diferentes, implica hacerlos interoperables. Estandarizarlos, sin embargo, conlleva utilizar el mismo formato.*