

Rusia: Catastro, derechos de propiedad y desarrollo económico

JORDI GUIMET
PEREÑA

Los recientes y profundos cambios políticos en los denominados países del Este, y la transformación de sus economías planificadas hacia un régimen de economía de mercado han provocado una urgente necesidad de establecer nuevas estructuras administrativas, jurídicas y económicas que aporten el marco adecuado para que estos procesos de cambio puedan irse desarrollando sostenida y progresivamente.

La privatización de las tierras y empresas estatales, junto con la regulación de los derechos de propiedad son dos elementos básicos y comunes, en los referidos países, para la estructuración del modelo económico de mercado.

Centrándonos en el caso de la Federación Rusa, destacamos los importantes esfuerzos de sus dirigentes en impulsar y facilitar la privatización de muchos sectores económicos e industriales, y en especial la privatización, vía reparto, de las tierras, no sólo por su importancia cuantitativa (más adelante se aportarán datos), sino por su significación en un país en el que el sector agroindustrial ha tenido un peso enorme en el conjunto productivo.

El reto que los dirigentes y la propia sociedad rusa tienen ante sí es, desde

luego, enorme y trascendental para el futuro de su país, pero también para la estabilidad del continente europeo.

Por otra parte, la nueva arquitectura del modelo económico de mercado implica nuevas fórmulas de garantizar y obtener los recursos presupuestarios que el Estado precisa; en definitiva, implica la implantación de un Sistema Fiscal adaptado al nuevo sistema económico que se está formando.

Paralelamente, pues, a las reformas económicas y jurídicas emprendidas, se va configurando un nuevo marco fiscal que con diversos grados de dificultad e intensidad, va adaptando a la realidad rusa la mayoría de las figuras tributarias existentes en los sistemas occidentales.

Entre ellas, las que se refieren a la propiedad de bienes inmuebles, derivada del proceso de privatización de los mismos, van a desempeñar un papel primordial para los ingresos públicos de las Administraciones, especialmente de las locales y regionales, por la razón ya expuesta de la importancia del sector primario dentro del contexto económico ruso y por ser, asimismo, un nivel impositivo casi obligado e imprescindible en el estadio actual de la fiscalidad rusa.

Privatización de la Propiedad de la Tierra y Catastro

Uno de los pilares fundamentales de la reforma emprendida en la Federación Rusa es la privatización de la tierra. Es un proceso complejo, técnica y políticamente, que ha sido, y viene siendo, objeto de regulaciones legislativas y decretos presidenciales desde hace unos años (1).

Algunos datos sobre la situación del sector agrícola ponen de manifiesto la importancia del mismo en un país con una extensión territorial *doble* de la de Europa:

- 12.000 Explotaciones colectivas, con una media de 6.000 Has. c.u.
 - 12.000 Explotaciones estatales, con una media de 9.000 Has. c.u.
- 97% superficie total

(1) Decreto presidencial de 27 de octubre de 1993 sobre Desarrollo y Reforma Agraria.

Decreto presidencial de 11 de diciembre de 1993 sobre Catastro y Registro de Títulos de Propiedad.

Decreto presidencial de 10 de marzo 1994 sobre Experimento en la Región de Tula para desarrollo del sector agroalimentario.



- 35.000.000 de parcelas privadas con una media de 0,5 Has c.u.
- 277.000 explotaciones privadas, con una media de 43 Has c.u.

El acceso a la propiedad de las tierras tiene varias fórmulas, según el tipo de tierras, tipo de propiedad (2) y características del solicitante, y debe quedar formalizado mediante documentos jurídicos *ad-hoc* (Certificado Estatal) y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Para dar cumplimiento a las peticiones de privatización (que también son aplicables, aunque con normas distintas, a los inmuebles urbanos) se precisa un importantísimo trabajo catastral previo, que sea soporte del sistema de registro de la propiedad, y de medios tecnológicos suficientes (informatización) para la emisión inicial de certificados de propiedad y para el mantenimiento posterior de todo el sistema. Y también este sistema catastral debe ser la plataforma adecuada en que basar un sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria.

La implantación de estos tres sistemas enunciados: Catastral, Registral y Fiscal, íntimamente ligados, no es tarea fácil, sobre todo cuando, a diferencia de la mayoría de los países occidentales, en que estos sistemas se han ido constituyendo a lo largo de muchos años, deben ser aplicados simultáneamente y en muy poco tiempo. Dicha circunstancia ha llevado a las autoridades rusas a recabar apoyo de instituciones y organis-

mos catastrales de diversos países, considerando a nuestro Catastro como un modelo de gran interés, al aunar la tradición con la reciente experiencia (años 1984 a 1990) de elaboración de un nuevo Catastro en el que se han empleado masivamente las tecnologías de tratamiento de información, disponiendo actualmente de una organización administrativa eficaz y madura y un marco jurídico y fiscal que puede servir de referencia a los intereses de la Federación Rusa.

La colaboración institucional ruso-española

Diversos contactos previos entre la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y el Organismo Ruso responsable de aplicar las reformas, el Comité de la Federación Rusa para los Recursos del Suelo y la Gestión del Territorio (Roskonzem), cristalizaron en la firma de un Protocolo de Intenciones en materia de colaboración catastral entre el Presidente del referido organismo y el Ministro de Economía y Hacienda, el pasado 20 de junio, con ocasión de la visita que una Delegación del Gobierno Ruso, presidida por el vicepresidente del Gobierno Sr. Zavieruja, realizó a España en dicha fecha y en la que se abordaron varios temas de interés común para ambos países. El referido Protocolo podrá ser punto de arranque de un Programa de Colaboración entre ambos Gobiernos, en temas de catastro, que podría formalizarse en los próximos meses.

En dicho Documento no sólo se establece el compromiso español de asesorar y participar en experiencias catastrales en la Federación Rusa, sino que se contempla también la utilización de tecnologías rusas en la elaboración de cartografía para el Catastro español.

En lo referente a la participación española en la implantación de un Sistema Catastral en Rusia, el objetivo se

centra en la elaboración de un Catastro, con un núcleo central consistente en un Sistema de Información Geográfica, que sirva como base de apoyo al registro de la propiedad de la tierra y que permita definir un adecuado sistema fiscal inmobiliario que grave la misma.

Lo anterior se plasmará inicialmente en un Proyecto Piloto, a realizar en la región de Tula, comprendiendo tanto áreas rústicas como urbanas.

En la ejecución de dicho Proyecto participarán conjuntamente empresas rusas y españolas, dirigidas y coordinadas por la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

La financiación de los trabajos (cuyo coste total se estima en unos 60 millones de pesetas) correrá por cuenta del Comité Federal Ruso (Roskonzem) para la Gestión del Territorio y Recursos del Suelo, en lo que atañe a los trabajos que dicho Comité y sus Institutos vayan a realizar, y de las empresas españolas participantes en el Proyecto, las cuales aportarán su experiencia en trabajos catastrales, recursos humanos y sistemas tecnológicos apropiados para la implantación del catastro en la zona escogida, por una cuantía estimada equivalente al 50% del total del coste del proyecto.

Es de destacar esta modalidad de colaboración entre Empresas y Administración Española, no exenta de problemas pero de gran interés para el Proyecto y para el futuro de la experiencia catastral en Rusia.

La participación de dichas empresas en el Proyecto, que les supone un riesgo económico pero también importantes expectativas de futuro, tiene un origen común en sus previos contactos con organismos rusos, entre ellos el propio Roskonzem, el cual ya había manifestado su interés en conocer y trabajar con algunas de estas empresas, al tiempo que deseaba una participación oficial e institucional del Catastro español. La fórmula no es novedosa, pues otros países europeos actúan de forma parecida

(2) Tipos de propiedad:

a) *Sobstvennost*: Propiedad íntegra a perpetuidad; puede ser heredada pero no por donación; no adquirible o transmisible a extranjeros.

b) *Pozhiznennoe Vladenie*: posesión por vida; transmisible a herederos; no puede ser vendida, pero sí alquilada.

c) *Arenda*: alquiler (5 años a 50 años); uso restringido al estipulado en el contrato de alquiler.

d) *Bezrochnoe Plzovanie*: uso a perpetuidad; no puede ser transmitida a herederos ni vendida; aplicable a construcciones.

e) *Krathasrochnoe Polzovanie*: alquiler a corto plazo; máximo a 3 años; uso restringido.

en sus relaciones con terceros países, aglutinando bajo el paraguas de la Administración a grupos de empresas que actúan en un sector determinado, bajo la tutela de la Administración al tiempo que participando, con interés privado, en las experiencias y proyectos exteriores.

Expectativas derivadas de la colaboración ruso-española

La fórmula antes descrita, de colaboración entre la Administración Catastral española y empresas del sector cartográfico, informático y de trabajos catastrales, debe posibilitar el conocimiento y la entrada en el mercado ruso de este tipo de empresas, que con un importante bagaje de experiencia en trabajos de índole catastral se encuentran en una excelente posición competitiva para exportar su *Know-how* a estos países que inician operaciones similares a los que tuvieron lugar en nuestro país hace una década. Rusia, entre los referidos países, representa una oportunidad muy a tener en cuenta para nuestras empresas, pues su inmenso territorio y sus necesidades actuales y futuras en materia catastral pueden y deben ser considerables.

La validez y calidad del trabajo que, a raíz del Proyecto Piloto a llevar a cabo, pueda ser demostrada por nuestras empresas será la mejor presentación comercial de los servicios que las mismas puedan ofrecer a las autoridades rusas en un campo de actuaciones cuyo límite final es difícil de precisar por su complejidad y extensión.

La experiencia también comporta aspectos de gran interés para la Administración española, pues permite estrechar lazos de colaboración entre los dos países a nivel institucional y extender el modelo catastral español, con las adaptaciones precisas, a un país con gran influencia internacional. Un valor añadido importante al Proyecto a realizar será la aplicación de una fiscalidad inmobiliaria a partir del Catastro, con

sus vertientes jurídicas y tributarias, amén de las organizativas y operativas, que no deben descuidarse, pues sin ellas el Proyecto no cumpliría sus objetivos finales.

Y en esta faceta fiscal y tributaria, la D. G. del Centro de Gestión Catastral puede y va a dar soporte y asesoría a las instituciones rusas que, complementando la ejecución material del Proyecto Piloto, le proporcionen al Catastro la dimensión y eficacia que las autoridades rusas confían en obtener.

Detalles del proyecto piloto y de la colaboración española

Los objetivos

El objetivo del Proyecto Piloto es la creación de un Sistema de Información Territorial y de Gestión Catastral, abarcando la zona geográfica de la comarca de Aleksin, en la Región de Tula, especialmente orientado a la implantación del sistema fiscal que gravará, inicialmente, las tierras rústicas y urbanas, proporcionando el Registro de Tierras e Inmuebles como base para el Registro de la Propiedad.

La finalidad principal es pues la generación de un catastro, con toda la amplitud conceptual que se deriva del término Sistema Catastral, en cuanto integra elementos jurídicos, tecnológicos, humanos y organizativos, con capacidades implícitas para su mantenimiento y actualización constante y para ser el soporte básico para construir, sobre el mismo, un adecuado Sistema de Registro de la Propiedad y del Sistema Fiscal que ha de gravar la tenencia de bienes inmuebles.

Paralelamente, el Catastro español asesorará a las autoridades rusas sobre la implantación de fórmulas y mecanismos de fiscalidad inmobiliaria y, en un estadio posterior, sobre metodologías de valoración de los bienes inmuebles que perfeccionen los criterios aplicados actualmente.

La Dimensión del Proyecto

El Proyecto se aplicará en la comarca de Aleksin, perteneciente a la Región Autónoma de Tula. Dicha región tiene una superficie de 25.000 km² y 1.800.000 habitantes. Su capital, Tula, está situada a unos 200 Km al sur de Moscú, y su población es de 800.000 habitantes. El 80% de la población vive en zonas urbanas. El 50% del territorio de la región está ocupado por zonas boscosas.

La comarca de Aleksin tiene una superficie de 944 km². Su capital tiene 90.000 habitantes, con una superficie urbana de 42 km².

El catastro abarcará toda la zona rústica de la comarca, varias aldeas y una parte de la ciudad de Aleksin.

Los trabajos del Proyecto

Comprenderán la captura y digitalización de la información básica alfanumérica y cartográfica, el diseño y carga de las correspondientes Bases de Datos, la definición y elaboración de los programas informáticos para la explotación y mantenimiento del sistema, aspectos diversos relativos a la organización interna (archivos, instrucciones, etc.), organización institucional (relaciones entre niveles de Administración) y formación y entrenamiento de los especialistas y usuarios futuros del sistema.

Calendario

Las previsiones, planes y programas de trabajo han sido elaborados para poder ultimar el Proyecto Piloto durante el año 1995. Los trabajos y actividades de asesoramiento por parte del Catastro español podrían continuar si las autoridades rusas lo requieren a partir de nuevos instrumentos de colaboración entre los Gobiernos ruso y español. ■

Jordi Guimet Pereña
Gerente Regional de Cataluña.
D. G. del CGCCT.