

Panorama de los catastros europeos

Jorge Castanyer
Abogado

En el año 1989 el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se planteó la necesidad de conocer las características principales de los diferentes sistemas catastrales implantados en Europa, tanto en sus aspectos administrativos o técnicos, como en su relación con las instituciones registrales de cada país. Como resultado de la extensa información recogida que entonces se llevó a cabo vio la luz en 1990 el informe titulado «El Catastro en Europa», en el que se pasaba revista a las instituciones catastrales de cinco países europeos: Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal Alemana.

Transcurridos siete años desde dicha publicación nos encontramos con que el interés por el estudio comparado de los sistemas catastrales ha pasado a ser compartido por un elevado número de países, hasta el punto de que Naciones Unidas (Comisión Económica para Europa, ECE) cuenta en la actualidad con un órgano dedicado específicamente a la materia. Se trata del «Meeting of Officials on Land Administration (MOLA)», dependiente del Comité de Asentamientos Humanos.

Dicho interés nace no sólo del proceso de reflexión que algunos países de la Europa Occidental han abierto en torno al papel y las características de las instituciones dedicadas a constatar y registrar la configuración de su territorio y garantizar la seguridad en el tráfico de bienes inmuebles, sino del hecho de que la transformación político-económica puesta en marcha en los países del Centro y Este de Europa ha hecho necesario el establecimiento en cada uno de ellos de mecanismos de corte semejante que permita la implantación de la economía de mercado y la privatización de la tierra.

A la difusión de los esfuerzos que se vienen realizando en dichos países, con el añadido de diversos ejemplos latinoamericanos, contribuyó la Dirección General del Catastro organizando en marzo de 1996 un Seminario sobre «Reformas de los Sistemas de Catastro y de Registro de bienes inmuebles en países de Europa Central y del Este y de Latinoamérica», del que se dio cumplida cuenta en el número 28 de esta revista.

En las mismas fechas se ponía en marcha en el seno de MOLA la confección de un inventario de «sistemas de administración de la tierra» en países de la región ECE. El proyecto ha sido liderado por el «HM Land Registry» (Registro de la Propiedad) del Reino Unido, quien se ha encargado de recoger la información necesaria a través de cuestionarios remitidos a todos los países. Recogidos los datos se elaboró el correspondiente informe, que, con el título de «Land Administration Inventory in Europe», vio la luz en Febrero de 1997 como primera versión y se halla actualmente en proceso de revisión.

Con motivo de esta publicación parece oportuno hacer una breve síntesis de algunos de sus principales aspectos y situarlos en el contexto del trabajo iniciado hace ya ocho años por quien esto escribe. Las páginas que siguen pretenden facilitar al lector un rápido panorama de la situación actual en este campo dentro de Europa, siguiendo en lo posible la estructura empleada en el informe de 1990.

Antes de entrar en la descripción de la situación en los diversos países conviene realizar alguna precisión conceptual en relación con el trabajo realizado por MOLA, ya que la información que se recoge no se refiere estrictamente a lo que nosotros denominamos «Catastro», sino que parte del concepto de «Land Administration» que tiene un contenido más amplio. Tal como se define en el seno de la ECE, se entiende por «Administración de la Tierra»:

«El proceso de registro y diseminación de información sobre la propiedad, valor y uso del suelo y los recursos asociados al mismo. Incluye catastros, registros, concentración parcelaria, valoraciones y sistemas de información para el desarrollo sostenible.»

Como puede apreciarse, la definición es extremadamente amplia y, dejando aparte la referencia obligada al «desarrollo sostenible», incluye, en términos generales, todos los mecanismos o instituciones dedicados a recoger y procesar información de

cualquier clase sobre el suelo. Esto incluye desde el catastro tradicional en el que se recoge únicamente información sobre las características geométricas de las parcelas, hasta los sistemas de información geográfica donde tienen cabida toda clase de datos relacionados con la titularidad y características del suelo. La tendencia es claramente integradora en cuanto a la acumulación de informaciones, aunque no siempre se incluyan en un mismo sistema. En unos países se habla de catastro multifuncional mientras que en otros se habla más de Sistemas de Información sobre el suelo, y aunque existen diferencias importantes entre ambos conceptos, al final los contenidos y usos pueden ser muy semejantes.

En el inventario que se reseña resulta patente no sólo esta tendencia, sino también el hecho de que las nuevas instituciones catastrales creadas en los países del Centro y Este de Europa suelen tener una clara vocación multifuncional, respondiendo a la concepción amplia que de la institución catastral se está imponiendo en los últimos tiempos. Esta multifuncionalidad ha sido para muchos una vieja aspiración que se hace posible ahora como resultado, en buena medida, de la evolución tecnológica, ya que la difusión de equipos informáticos y el coste cada vez más reducido de los mismos han permitido gestionar la información conectando lo que antes estaba desperdigado, de manera que, manteniendo la parcela como elemento básico de referencia, puede llegarse ahora a integrar una gran cantidad de información. En algunos casos ello ha llevado a implantar una concepción multifuncional del catastro, ampliando sus objetivos tradicionales, en otros se ha optado por mantener la finalidad primigenia de la institución y facilitar el uso de los datos parcelarios y topográficos como base sobre la que superponer el resto de la información, pero manteniendo la misma fuera de los archivos catastrales.

Sea cual sea el camino elegido, los estudios realizados ponen de manifiesto que las

instituciones dedicadas a estos cometidos resultan cada vez más cercanas unas a otras, y que, aunque subsisten grandes diferencias, las similitudes van ganando en importancia. Sobre la base del Informe citado y alguna información complementaria se presenta en las páginas siguientes un breve panorama de las instituciones catastrales en un número de países europeos, centrando el examen actual en algunos de los mismos temas sobre los que versó el informe de 1990.

Marco administrativo

La ubicación de las instituciones catastrales y registrales dentro del marco administrativo de cada país proporciona ya de entrada una idea de cual puede ser la función predominante de cada una de ellas y, sobre todo, de cómo se plantea la relación entre las mismas.

Examinando el cuadro 1 puede apreciarse que existe una variedad considerable en la adscripción administrativa de los catastros, siendo la opción más común (34% de los casos)¹ la integración en Departamentos directamente relacionados con la gestión de los recursos naturales, el medio ambiente o la agricultura, destacando, por consiguiente, la consideración del suelo como recurso natural. Le sigue, en orden de frecuencia, la adscripción a un departamento o entidad específica, dependiente en ocasiones directamente de la Presidencia del Gobierno, y dedicada únicamente a las tareas catastrales o catastrales y registrales. Es éste el caso más frecuente entre los países de Centro y Este de Europa, ya que si con respecto al total de los países incluidos en la tabla supone un 26%, si consideramos únicamente los países incluidos anteriormente en la órbita de la Unión Soviética el porcentaje es mucho más elevado pues de siete casos, esta atribución se produce en seis.

Es frecuente también la adscripción al departamento de hacienda, produciéndose en un 23% de los ejemplos estudiados, sin

que quepa buscar aquí ninguna pauta concreta, aunque es de suponer que en todos los casos dicha adscripción se deriva de la finalidad fiscal atribuida al catastro. Este es el caso de los países administrativamente más cercanos al nuestro, como Francia e Italia.

Si consideramos la adscripción administrativa de los registros de la propiedad, observamos que coincide con la de los catastros en un 38% de los casos, sin que quepa afirmar que se trata de una particularidad de una clase u otra de países, ya que existen ejemplos tanto en el oeste europeo como entre los países del centro y el este.

Vale la pena reseñar que si se considera con una perspectiva histórica de largo plazo resulta evidente la tendencia hacia la integración o adscripción a un mismo departamento de los catastros y los registros de la propiedad. Así ha sucedido en países como Francia, los Países Bajos e Italia, sin olvidar que, tal como se acaba de decir, resulta el supuesto más frecuente allí donde estas instituciones se están creando a partir prácticamente de cero. Resulta interesante el caso italiano en el que se está iniciando un proceso de integración física de las oficinas territoriales de ambas instituciones, de manera que el administrado pueda realizar todos los trámites relacionados con sus fincas en una misma dependencia.

Función del catastro

Aunque al hablar de catastros nos refiramos siempre a instituciones que poseen unos rasgos comunes, lo cierto es que en la realidad estas instituciones asumen funciones diferentes según los países en que se encuentran y las circunstancias que atraviesan.

Las funciones del catastro pueden dividirse en diversas categorías, a los efectos de este artículo se han considerado las siguientes:

- Técnica
- Fiscal
- Jurídica

Cuadro 1
Marco Administrativo

| PAÍS | CATASTRO | REGISTRO |
|--------------------------|---|---|
| Albania | M. de Agricultura y Alimentación | Consejo de Ministros |
| Alemania | Según Land: Interior, Hacienda, etc. | Ministerio de Justicia |
| Austria | Ofi. Fed. de Metrología y Topografía | Ministerio de Justicia |
| Azerbaijan | CNS e Instituto Uso del Suelo | Comité Nacional del Suelo (CNS) |
| Croacia | Administración Geodésica del Estado | Ministerio de Justicia |
| Chipre | Ministerio del Interior | Ministerio del Interior |
| Dinamarca | Ministerio de la Vivienda | Ministerio de Justicia |
| Eslovenia | M. de Medio Ambiente y Planificación | Ministerio de Justicia |
| Finlandia | Ministerio de Agricultura y Montes | Ministerio de Justicia |
| Francia | Ministerio de Hacienda | Ministerio de Hacienda |
| Grecia | Ministerio de Hacienda | M. Justicia, M. Medio Ambiente, Planificación y Obras Públicas |
| Hungría | Ministerio de Agricultura | Ministerio de Agricultura |
| Islandia | Ministerio de Hacienda | Ministerio del Medio Ambiente |
| Italia | Ministerio de Hacienda | Ministerio de Hacienda |
| Letonia | Centro Catastral | Centro Catastral |
| Luxemburgo | Ministerio del Presupuesto | Ministerio del Presupuesto |
| Malta | Ministerio del Medio Ambiente | Ministerio de Justicia |
| Noruega | Ministerio de Medio Ambiente | Ministerio de Justicia |
| Países Bajos | Ministerio de la Vivienda, Planificación y Medio Ambiente | Ministerio de la Vivienda, Planificación y Medio Ambiente |
| Polonia | Oficina Central de Geodesia y Cartografía | Ministerio de Justicia |
| Reino Unido (Inglaterra) | Sec. de Estado Medio Ambiente (cartografía) | Ministerio de Justicia |
| República Checa | Oficina Checa de Topografía, Cartografía y Catastro | Oficina Checa de Topografía, Cartografía y Catastro |
| República Eslovaca | Autoridad de Geodesia, Cartografía y Catastro de la Rep. Eslovaca | Autoridad de Geodesia, Cartografía y Catastro de la Rep. Eslovaca |
| San Marino | M. de Hacienda y Presupuesto | M. del Territorio y Medio Ambiente |
| Suecia | Ministerio del Interior | Ministerio de Justicia |
| Suiza | Ministerio de Justicia y Policía | Ministerio de Justicia y Policía |
| Turquía | Ministerio de Estado | Ministerio de Estado |

Los porcentajes para este cuadro se calculan sobre el total de países sobre los que se dispone información, excluyendo Alemania en que cada Land tiene su propia estructura y el Catastro puede adscribirse tanto al Departamento responsable de Interior como a Justicia o a Hacienda.

La función técnica resulta básica y esencial para el funcionamiento de cualquier catastro, ya que consiste en la creación y mantenimiento de las bases cartográficas en las que se representa la realidad parcelaria. Estas bases pueden tener contenido distinto según los casos, e incluir mayor o menor información, pero siempre incluyen la representación de las parcelas. El Catastro es, con arreglo a esta función, el encargado de la cartografía a gran escala en la que se representa la división parcelaria. Puede tener encomendadas otras funciones técnicas en relación, por ejemplo, con la red geodésica u otras clases de cartografía, pero invariablemente se le encomiendan los mapas parcelarios.

La función fiscal ha estado tradicionalmente en el origen de la mayor parte de los catastros europeos, ya que en muchas ocasiones, por no decir que siempre que han recibido esta denominación, su finalidad inicial fue la de proporcionar al Estado el conocimiento necesario sobre la división y características de la propiedad inmobiliaria con el fin de hacer posible la recaudación de los impuestos que recaían sobre la misma. Con el paso del tiempo, sin embargo, esta función fue perdiendo importancia en muchos países, al tiempo que cobraban mayor relevancia otras posibles funciones que inicialmente habían estado quizás en un segundo plano.

La función jurídica ha sido una parte integrante de los catastros europeos en los países de tradición germánica, en los que la trascendencia de las inscripciones registrales ha obligado a perseguir un alto grado de exactitud en la descripción de las parcelas. En el caso de los países que formaron parte del imperio austro-húngaro la integración de la función fiscal jurídica al catastro se produjo formalmente hace poco más de un siglo, si bien existía ya antes un fuerte vínculo entre ambas instituciones. Con el paso del tiempo van siendo cada vez más las instituciones catastrales que, o bien asumen directamente funciones jurídicas, o, más comúnmente, alcanzan un grado

creciente de integración o coordinación con los registros de la propiedad. En puridad sólo cabe hablar de función jurídica del catastro allí donde se ha producido una total integración entre Catastro y Registro, aunque son muchos los países en que se asume indirectamente esta función al servir los planos catastrales como base para el funcionamiento de los registros, con lo cual la información catastral pasa a tener fuerza probatoria.

Si consideramos los países a que se refiere el cuadro 2, dejando aparte la función técnica que resulta necesariamente común a todos los catastros, puede afirmarse que en Europa la función jurídica predomina sobre cualquier otra ya que en más de la mitad de los supuestos o bien el catastro asume directamente funciones de dicha índole, o sirve de base para el funcionamiento de los registros de la propiedad. De un total de veintitrés países, son trece los que directa o indirectamente atribuyen finalidad jurídica a sus catastros y diez los que no tienen dicha finalidad, aunque puedan estar estrechamente coordinados con las instituciones registrales. Tal como se ha dicho más arriba, la función jurídica es casi consustancial a los países basados en el derecho germánico y la asunción directa de fines jurídicos se produce mayoritariamente en los países del centro y este de Europa que acaban de renovar sus instituciones al pasar a un sistema político democrático.

La finalidad fiscal se halla presente en diez de los veintitrés países incluidos en la Tabla, concurriendo en muchos casos con la finalidad jurídica, aunque no sea siempre así. En general esta finalidad se ha incorporado a la mayoría de los países de reciente transformación y ha ido perdiendo importancia en los catastros de otros países en los que, o bien la imposición inmobiliaria ha disminuido, o bien está encomendada a otras instancias administrativas y no se precisa incluir en los catastros la información relativa a los valores de las parcelas.

Cuadro 2
Función del Catastro

| PAÍS | FUNCIÓN | COMENTARIOS |
|--------------------|---------------------------|---|
| Albania | Técnica, Jurídica | |
| Alemania | Técnica | Sirve de base para Registro |
| Austria | Técnica | Sirve de base para Registro |
| Azerbaijan | Técnica, Jurídica, Fiscal | |
| Croacia | Técnica, Fiscal | |
| Chipre | Técnica, Jurídica, Fiscal | |
| Dinamarca | Técnica | Sirve de base para Registro |
| Eslovenia | Técnica | |
| Finlandia | Técnica | Coordinado con Registro |
| Francia | Técnica, Fiscal | Coordinado con Registro |
| Grecia | Técnica, Jurídica | |
| Hungría | Técnica, Fiscal, Jurídica | Parcialmente integrado con Registro (cartografía digital) |
| Islandia | | No hay Catastro |
| Italia | Técnica, Fiscal | |
| Letonia | Técnica, Fiscal | |
| Luxemburgo | Técnica | Coordinado con Registro |
| Malta | Técnica | |
| Noruega | Técnica | Sirve de base para Registro |
| Países Bajos | Técnica | Integrado con Registro |
| Polonia | Técnica, Fiscal | Coordinado con Registro |
| Reino Unido | | No existe Catastro |
| República Checa | Técnica, Jurídica, Fiscal | Integrado con el Registro |
| República Eslovaca | Técnica, Jurídica, Fiscal | Integrado con el Registro |
| Suecia | Técnica | Coordinado con Registro |
| Suiza | Técnica | Sirve de base para Registro |

El hecho de que no se asigne al Catastro una función fiscal no quiere decir, sin embargo, que carezca de relevancia a dichos efectos, ya que como se menciona más adelante al tratar de las valoraciones, la información catastral sirve en ocasiones de base para la realización de operaciones fiscales.

Relación catastro/registro

En estrecha relación con el tema de la función del catastro está la cuestión de las relaciones entre Catastro y Registro de la Propiedad, ya que en todos los países, incluso en aquellos en los que se ha producido una integración de las funciones registral y catastral, existe una clara división entre ambas instituciones jurídicas.

En el cuadro 3 se resume la información relativa a los países estudiados, categorizando la relación existente entre ambas instituciones como de «integración» cuando funcionan de manera integral en el seno de un mismo órgano; «coordinación» cuando tienen existencia separada pero cuentan con mecanismos que garantizan la adecuada relación entre la información contenida en los archivos de una y otra; y «separación» cuando no existe relación entre Catastro y Registro.

De los países que han facilitado información sobre el tema y cuentan con ambas instituciones (no debe olvidarse que ni el Reino Unido ni Islandia tiene Catastro), algo más de la mitad (54%) han optado por sistemas de coordinación en el que se establecen mecanismos para compartir información que van más allá del mero requisito de hacer constar los datos catastrales en las inscripciones registrales, haciendo imposible, por ejemplo, que se inscriba una modificación física de una parcela si no viene amparada por el visto bueno del Catastro.

Algo más de las dos terceras partes de estos países han optado por la integración

de ambas instituciones, de tal modo que en algunos casos desaparece la diferenciación entre ambas instituciones. Este supuesto se da sobre todo en países en los que tanto el registro como el catastro son de reciente implantación, con la notable excepción de Holanda que ha llegado a esta situación tras una larga evolución partiendo de un sistema de corte latino en el que la separación era total en un primer momento.

Sólo dos países de los incluidos en la Tabla, Croacia y Eslovenia, mantienen la separación entre ambas instituciones aunque se establezca un mínimo de coordinación a través de la referencia unificada a la parcela. Se trata de sistemas de reciente creación, sin embargo, y todo indica que en futuro evolucionarán hacia un contacto mucho mayor dado que en ambos casos operan bajo el principio jurídico de la inscripción de derechos, lo cual confiere especial relevancia y trascendencia a la exactitud de los datos registrales.

Hay que destacar el hecho de que el sistema registral imperante (inscripción de derechos o transcripción de títulos) influye en la relación entre Catastro y Registro de manera que puede afirmarse que la integración de ambas instituciones se produce únicamente en sistemas basados en el sistema de inscripción (o híbridos como los Países Bajos). Ello no quiere decir que los sistemas germánicos sean siempre integrados, y ni siquiera que sean los únicos en que se da un alto grado de coordinación, ya que el mismo puede ser igualmente elevado independientemente de que se siga la tradición latina o la germánica en cuanto al funcionamiento de los registros. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, el caso francés, en que se produce una estrecha coordinación sin que ello haya significado una transformación del sistema registral.

Actualización

Independientemente del modelo catastral que hayan seguido, todos los países tie-

Cuadro 3
Relación Catastro-Registro

| PAIS | SISTEMA REGISTRAL | RELACIÓN |
|--------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Albania | Transcripción de Títulos | Integración |
| Alemania | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Austria | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Azerbaijan | Inscripción de derechos | Integración |
| Croacia | Inscripción de derechos | Separación (referencia a parcela) |
| Chipre | Inscripción de derechos | Integración |
| Dinamarca | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Eslovenia | Inscripción de derechos | Separación |
| Finlandia | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Francia | Transcripción de Títulos | Coordinación |
| Grecia | Inscripción de derechos | Integración |
| Hungría | Inscripción de derechos | Integración |
| Islandia | Sistema mixto | No existe Catastro |
| Italia | Transcripción de Títulos | Coordinación |
| Letonia | Inscripción de derechos | Coordinación (con problemas) |
| Luxemburgo | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Noruega | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Países Bajos | Inscripción y transcripción | Integración |
| Polonia | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Reino Unido | Inscripción de derechos | No existe Catastro |
| República Checa | Inscripción de derechos | Integración |
| República Eslovaca | Inscripción de derechos | Integración |
| Suecia | Inscripción de derechos | Coordinación |
| Suiza | Inscripción de derechos | Coordinación |

nen que enfrentarse a un problema común: la actualización de la información contenida en sus Catastros. Aunque puede haber parcelas sobre las que no se produce ninguna transformación a lo largo de muchos años, existen zonas, sobre todo las de mayor dinamicidad económica, en las que tienen lugar numerosos cambios tanto en la titularidad de las parcelas como en la propia configuración física de las mismas. El resultado es que se produce un gran número de mutaciones que es necesario recoger puntualmente so pena de que la información quede desfasada.

Mantener el Catastro actualizado no es tarea baladí y tiene un coste muy considerable. En los países estudiados este coste tiende a distribuirse entre la Administración y los propietarios del suelo, de tal manera que en la mayoría de ellos los interesados tienen que soportar una parte, cuando no la totalidad del coste del mantenimiento de los datos catastrales haciendo frente a los costes derivados de las operaciones y transacciones por ellos realizadas.

Tal como puede observarse en el cuadro 4, de los 21 países sobre los que se posee información a este respecto, menos de una cuarta parte (23%) cargan sobre la Administración todo el peso de la actualización de sus datos, y son todos ellos Estados en los que el Catastro es de reciente implantación. De las dos terceras partes restantes el grupo más numeroso (28% sobre el total) hace que los propietarios e interesados corran con los gastos de actualización íntegramente, seguidos de cerca (23% del total) por los que atribuyen a los particulares más del 50% del coste y siendo un 19% del total aquéllos en los que la Administración corre con más del 50% de los costes de actualización.

Si se analizan los datos más allá de las cifras numéricas puede observarse que los países en que el coste de la actualización del Catastro recae total o mayoritariamente sobre los interesados figuran entre los que cuentan con sistemas catas-

trales fuertemente vinculados a las instituciones registrales, de manera que no puede haber inscripción registral si no se acredita la adecuación catastral de los datos aportados. Es decir, en la práctica se pone de manifiesto que cuanto mayor resulta la relación entre Catastro y Registro, mayor resulta la posibilidad de obligar a los interesados a costear las operaciones necesarias para mantener actualizados los datos catastrales, ya que dicha actualización les resulta imprescindible para la culminación de sus transacciones inmobiliarias.

La forma en que se realiza la aportación de los particulares al mantenimiento del Catastro varía de unos países a otros, ya que en unos casos se opta por aplicar un sistema de tasas, encargándose los funcionarios catastrales de la realización de los trabajos topográficos necesarios, mientras que en otros casos se exige a los particulares que aporten planos elaborados con arreglo a determinadas normas y se comprueba posteriormente la exactitud de los mismos.

Resulta significativo el caso de los Países Bajos, en donde la entidad que reúne tanto al Catastro como al Registro es un organismo con personalidad propia obligado por ley a autofinanciarse mediante la prestación de sus servicios, lo que hace necesario trasladar a los interesados el coste del conjunto de ambas instituciones.

Informatización

En el último decenio se ha producido un avance espectacular en el grado de mecanización de los archivos catastrales, paralelo con la difusión casi exponencial de que las tecnologías informáticas vienen disfrutando en el ámbito de las administraciones públicas. Hoy puede afirmarse que la práctica totalidad de los sistemas catastrales existentes tienen implantados sistemas informáticos para la gestión de la información en ellos contenida.

Cuadro 4
Actualización

| PAÍS | RESPONSABLE |
|--------------|-------------------------------------|
| Alemania | Propietarios |
| Austria | Propietarios (30%) |
| Azerbaijan | Administración |
| Croacia | Administración |
| Chipre | Propietarios (60%) |
| Dinamarca | Propietarios |
| Eslovenia | Propietarios (50%) |
| Finlandia | Propietarios (72%) |
| Francia | Propietarios |
| Grecia | Administración |
| Hungría | Propietarios (división de parcelas) |
| Islandia | Propietarios (40%) |
| Italia | Propietarios |
| Letonia | Propietarios (50%) |
| Malta | Administración |
| Noruega | Propietarios (30%) |
| Países Bajos | Propietarios |
| Reino Unido | Propietarios (78%) |
| Suecia | Propietarios |
| Suiza | Propietarios (10%) |

Al tratar de la informatización de los ficheros catastrales debe distinguirse entre los datos alfanuméricos, relativos a titularidad, usos, dirección, etc. y los datos cartográficos que componen los mapas catastrales. El primer tipo de información (alfanumérica) ha sido objeto de mecanización desde hace bastante tiempo, y aunque puede requerir una gran capacidad de almacenamiento, no ha planteado mayores

problemas técnicos para su incorporación a los sistemas informáticos. En contraste con la información alfanumérica, la cartografía catastral ha planteado un auténtico reto tecnológico a la hora de acometer su conversión informática, y sólo se ha implantado en gran escala en fechas mucho más recientes. Aunque hoy en día ya nadie duda que el futuro de la cartografía es digital (o también digital) la conversión de los

mapas tradicionales plantea un esfuerzo técnico y financiero que no siempre resulta fácil de justificar, por lo que en muchos países se avanza con bastante lentitud en este camino.

La disparidad en cuanto al grado de informatización de los datos cartográficos y alfanuméricos resulta evidente en el cuadro 5, de la que se desprende que sólo 3 países afirman haber completado la digitalización de su cartografía catastral, sin que pueda sorprendernos que dos de ello sean Dinamarca y los Países Bajos, en los que el nivel general de desarrollo tecnológico es considerable, al tiempo que cuentan con un territorio no excesivamente extenso. En cuanto a Grecia debe tenerse en cuenta que ha disfrutado de la ventaja relativa de contar con un Catastro de nueva creación, por lo que desde un principio se ha planteado como sistema plenamente informatizado. Aparecen luego otros tres Estados, Suecia, Finlandia y Austria en los que el grado de informatización cartográfica es igual o superior al 50%, y el resto se halla en diversos estadios de mecanización, que en ocasiones no han llegado a cuantificarse y se hacen constar como «parcial» únicamente.

En cuanto a la mecanización de los archivos alfanuméricos la situación es muy diferente, ya que la mitad de los países que facilitan información declaran haber completado la informatización de estos datos y prácticamente la totalidad han avanzado ya algo en este sentido.

Poniendo este apartado en relación con el dedicado a la actualización de los datos catastrales resulta interesante señalar que existe por lo menos un país en el que los particulares entregan sus levantamientos topográficos en forma digital. Se trata de Italia, en donde existe un programa a disposición de los técnicos para entregar su trabajo de forma que pueda integrarse directamente en la base cartográfica del Catastro. Para quienes pueda interesarles dicho programa existe la posibilidad de obtenerlo gratuitamente en las páginas de Internet del Ministerio

de Hacienda italiano, en la dirección <http://www.finanze.it/software.htm>.

Valoraciones

Un tema que siempre suscita interés cuando se trata del Catastro es el de las valoraciones contenidas en el mismo. Sin embargo, es probablemente la materia sobre la que resulta más difícil recoger información, como pone de manifiesto el hecho de que sean numerosos los países que no han facilitado apenas datos al respecto. Hay que tener en cuenta que existen países, como Alemania, en los que el Catastro no contiene normalmente valores fiscales, sino la información necesaria para la estimación de los mismos. En otros, como los Países Bajos, ha desaparecido hace años la fiscalidad inmobiliaria, y, por consiguiente, no se recogen datos sobre valor mas que a efectos estadísticos.

Se trata de un tema, además, que está siendo objeto de debate en algunos países. Así por ejemplo, en Alemania existe desde hace años una intensa polémica sobre la valoración de inmuebles, en la que ha intervenido el Tribunal Constitucional para obligar a reformar la legislación federal, aunque no se ha llegado todavía a la aprobación de una nueva normativa. Francia e Italia se hallan también inmersas en debates semejantes que todavía no se han resuelto.

Tal como puede apreciarse en el cuadro 6, existe una ligera mayoría (6 frente a 4) de países en los que la valoración de inmuebles se basa en el valor de capital, o de mercado, de los bienes inmuebles, es decir, el valor que tendrían en caso de venta, frente a los que consideran a efectos fiscales el valor que teóricamente tendrían las rentas derivadas de los mismos. En un par de casos, Reino Unido y Suiza, se utilizan ambos valores según el impuesto de que se trate.

En cuanto a la referencia que se utiliza para la determinación de los valores son mayoría (por muy escaso margen) los países que optan por un sistema de valores

Cuadro 5
Informatización

| PAÍS | CARTOGRAFÍA | ALFANUMÉRICA |
|--------------------|---------------------------------|---------------|
| Albania | 20% | |
| Alemania | 30% a 40% | Parcial |
| Austria | 50% | 100% |
| Azerbaijan | 0 | 0 |
| Croacia | Parcial | |
| Chipre | 5% | |
| Dinamarca | 100% (fin 1997) | 100% |
| Eslovenia | 15% | 100% |
| Finlandia | 80% | 100% |
| Francia | 10% | 100% |
| Grecia | 100% | Parcial |
| Hungría | 100% en la capital, resto < 10% | Incipiente |
| Islandia | 20% | 100% |
| Italia | Parcial | 100% |
| Letonia | 5% | Parcial |
| Luxemburgo | 10% | |
| Noruega | 25% | Parcial |
| Países Bajos | 100% | 100% |
| Polonia | 2% | Parcial |
| Reino Unido | Parcial | 100% |
| República Checa | Parcial | Casi completa |
| República Eslovaca | 5% | 100% |
| Suecia | 80% | 100% |
| Suiza | 10% | 100% |

Cuadro 6
Valoraciones

| PAÍS | TIPO DE VALOR | ACTUALIZACIÓN | REFERENCIA |
|---------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Alemania | Renta | 5 años | |
| Austria | | 15- 20 años | |
| Chipre | Capital | | |
| Dinamarca | Renta | 1 año | Valores declarados |
| Eslovenia | Capital | No se actualiza | Valores objetivos |
| Finlandia | | 1 año | Valores declarados |
| Francia | Renta | Actualización porcentual anual | Valores objetivos actualizados |
| Islandia | Capital | Actualización porcentual anual | Valores declarados |
| Italia | Renta | Actualización porcentual anual | Valores objetivos actualizados |
| Letonia | | | Valores objetivos |
| Noruega | Capital | 10 años | Valores declarados |
| Países Bajos | No existe impuesto | | Valor declarado |
| Polonia | Capital | | |
| Reino Unido | Renta / Capital | 5 años | Valores de mercado |
| Rep. Eslovaca | | | Valores objetivos |
| Suecia | Capital | 1 año | Valores de mercado |
| Suiza | Capital / Renta | Continúa | Valores de mercado |

objetivos, es decir, fijados por la Administración sobre la base de un estudio de mercado y el establecimiento de unos valores tipo. Estos valores objetivos en algunos casos se fijaron hace bastante tiempo y son objeto de actualización periódica, normalmente a través de las leyes presupuestarias que fijan cada año un porcentaje de incremento más ligado a la política fiscal que a la evolución real del mercado. En otros caso se parte de los valores declarados por los interesados, y, en los menos, se toma

como referencia el valor de mercado establecido para cada caso.

Por lo que se refiere a la actualización de valores algunos países hacen un seguimiento del mercado que les permite actualizar la valoración anualmente, otros llevan a cabo valoraciones a intervalos más espaciados, cada 5 a 8 años, y algunos manifiestan que sólo se lleva a cabo esta operación cada 10 o 15 años. Queda la duda, sin embargo, de si en la respuesta al cuestionario sobre el que se basa la información

todos los encuestados han utilizado los mismos criterios, ya que en algunos casos pueden estarse refiriendo a revisiones periódicas, que en casi todos los supuestos se realizan con periodicidad superior a 5 años, y en otros a actualizaciones porcentuales que se aplican con carácter general a todos los inmuebles.

Conclusión

Aún siendo conscientes de que la muestra de países que se ha examinado se halla sesgada hacia los países de tradición germánica, ya que de momento el informe contiene algunas ausencias importantes, como pueden ser los casos de Bélgica y Portugal, no cabe duda de que puede afirmarse que el actual panorama de las instituciones catastrales pone de manifiesto una clara tendencia hacia el uso multifuncional de la información en ellas contenida.

La función fiscal, que para nosotros puede parecer inseparable de la palabra Catastro, sigue manteniendo su importancia en algunos casos, pero resulta evidente que la importancia de las bases catastrales como fuente de información y como soporte para el funcionamiento de las instituciones registrales va haciéndose más patente cada día. El hecho de que dentro de Naciones Unidas se enfoque el tema como «Land Administration» ya pone de relieve una actitud muy distinta de la imperante años atrás, cuando hablar de Catastro era sinónimo de fiscalidad o de topografía. El camino emprendido por la mayoría, sino todos, los países a que se ha hecho referencia señala claramente hacia una concepción de esta institución como fuente de información destinada tanto a fines fiscales como a la ordenación del territorio o el apoyo a la seguridad en el tráfico jurídico. ■