

# Utilización del Catastro en los Estados miembros

## El Derecho de Propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea

**Paul Van der Molen**

*Registro de la Propiedad y Catastro. Holanda*

### *Resumen*

*La libre circulación de personas, productos y capitales inducirá en el largo plazo a la Unión Europea a armonizar o, por lo menos, coordinar los regímenes de la propiedad, el registro del territorio y el catastro en los Estados miembro. La importancia de los derechos sobre la propiedad, el registro y el catastro para la implementación de políticas de la Unión Europea es lógica. En primer lugar, la UE debería estudiar la creación de un Comité oficial, dirigido por la Comisión Europea.*

### Introducción

La Unión Europea (UE) fomenta la libre circulación de las personas, productos y capitales dentro de su ámbito. Es lógico preguntarse cuál sería su impacto sobre la normativa relativa a los derechos de propiedad, registro del territorio y catastro de los distintos estados miembros. Al fin y al cabo, las

personas y empresas que circulan por los diferentes Estados miembros tendrán que enfrentarse, indudablemente, a los diferentes conceptos que existen de derechos de propiedad («rights in rem»), mecanismos de transmisión de derechos, tipos de registro de la propiedad y catastro, normativa hipotecaria, servicios y seguridad jurídica. Lo mismo ocurre para la planificación y desarrollo del uso del territorio, fiscalidad inmobiliaria y todo tipo de normativa públicas relativas al territorio. Las instituciones financieras que siguen en el mercado hipotecario transfronterizo tienen que actuar con diferentes modalidades de hipoteca, diferentes formas de establecer las hipotecas y diferentes sistemas de asegurar hipotecas, por lo que, hasta ahora, la liberalización del mercado hipotecario de la UE ha contado con un gran número de obstáculos, por una falta de transparencia en los conceptos y procedimientos.

El impacto de la política de acceso de la UE agravará esta diversidad, por mucho que

se desee un acceso basado en una perspectiva política y económica (Westerbeek, 2000).

Todos (o casi todos) los países del mundo tienen sus propios regímenes de la propiedad, de asegurar derechos sobre la propiedad y sistemas específicos de registro del territorio y catastro, etc. Éste es el resultado de que la relación entre los hombres y la propiedad haya estado siempre directamente relacionados con las normas y valores de una sociedad y cómo se ha desarrollado a través de los años. La UE ha desplegado una sabia política mostrando un gran respeto por estas diferencias, estableciendo en el artículo 222 del Tratado Europeo, que el Tratado no afectará a aspectos sobre la propiedad en los países miembros y que dichos asuntos se encontrarán bajo jurisdicción nacional.

La cuestión estriba en saber hasta cuándo podrá mantenerse esta postura, ahora que las políticas de la UE tienen cada vez un mayor impacto sobre las legislaciones nacionales de los diferentes Estados miembros. Esto es igualmente válido para la influencia que ejerce la UE sobre la jurisdicción de los Estados miembros potenciales en cuanto a los requisitos de acceso que deben cumplir.

Esta ponencia pretende ofrecer algunas consideraciones preliminares sobre estos temas, inspiradas por el paso que ha dado el gobierno español incluyendo en el *Official Performance Plan* (Plan de Actuación Oficial) (de la Presidencia Española del Consejo de la UE) la celebración del I Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea, proponiendo la creación de un Comité Permanente del Catastro que contribuirá a la coordinación futura del catastro en los Estados miembros.

## Mercado de la Propiedad Europeo

El análisis sistemático de la legislación y la práctica sobre la propiedad (Hurndall 1998) demuestra que cada Estado miembro tiene su propia definición de «propiedad» de la tierra, aunque el impacto de esos derechos de «propiedad» puede ser razonablemente

similar. Un buen número de Estados miembros tienen alguna forma de propiedad absoluta (familias de leyes de códigos civiles), mientras que el concepto de «freehold» en la familia del «common law» se considera similar a la propiedad absoluta, aunque la Corona sigue siendo el propietario de la tierra y quien otorga la titularidad. Hay un mayor número de diferencias en cuanto a otros derechos sobre la propiedad, como los relativos a la propiedad común y compartida, derechos sobre viviendas. También hay diversas formas de asegurar préstamos mediante hipotecas. Aunque no es posible explicar estas diferencias de forma exhaustiva en el contexto de esta ponencia, sí se puede afirmar que existe suficiente evidencia de que los ciudadanos y empresas de la UE, cuando circulan dentro de otros países del ámbito, se encuentra con diferentes (al menos hasta cierto punto) conceptos de derechos sobre la propiedad (ver también Dale & Baldwin 2000).

El inventario de los aspectos principales del registro inmobiliario y legislación catastral elaborado por el WPLA (UN/ECE WPLA, 2000) muestra que, en lo relativo al registro inmobiliario y el catastro, las diferencias entre los Estados miembros (y Estados miembros potenciales) son razonablemente mayores. La seguridad jurídica proporcionada por el registro puede diferir considerablemente, el significado legal de la información ofrecida por los registros inmobiliarios y los catastros es diferente y los registros inmobiliarios y catastros están más o menos actualizados en diferente medida. Los diferentes usos de los catastros (por ejemplo, fiscalidad, seguridad jurídica, gestión del territorio) establecen distintos significados legales de la información, procedimientos y procesos catastrales. El procedimiento para la creación, transmisión y supresión de derechos sobre la propiedad son diferentes. También, la forma en que el mercado de la propiedad está organizado y su disponibilidad pueden diferir, como demuestra el inventario de sistemas de administración del territorio en Europa y Norteamérica del WPLA

(UN/ECE WPLA 2001b). En ocasiones, la intervención de un notario es obligatoria, en otras un acuerdo de transmisión entre individuos es suficiente. Lo mismo ocurre con la actuación de los topógrafos. En consecuencia, también el significado legal de los mapas catastrales y los límites catastrales difiere de un país a otro. Dependiendo de la seguridad proporcionada por el registro inmobiliario, el papel de los registradores inmobiliarios a la hora de investigar el impacto legal de un documento de transmisión es diferente: pasivo o activo.

En resumen, existen suficientes evidencias de que los ciudadanos y empresas de la UE, cuando circulan por ésta, se encuentran con los diferentes impactos del registro de la propiedad y el catastro (Van der Molen, 1999).

El estudio sobre los sistemas de fiscalidad inmobiliaria en la UE de Brown & Hepworth (2000) muestra las diferencias en los tratamientos fiscales de la propiedad y el uso del territorio. Por otro lado, el inventario sobre los sistemas de valoración elaborado por el WPLA (UN/ECE WPLA, 2001a) muestra las diferencias en la estimación del valor de la propiedad inmobiliaria como activo. Además, las deducciones procedentes de los pagos hipotecarios se diferencian considerablemente. Todos los países cuentan con algún tipo de deducción aunque con diferentes porcentajes y límites.

En resumen, cuando los ciudadanos y empresas de la UE circulan por los diferentes Estados miembros se encuentran con diferentes impactos fiscales al intervenir en el mercado del territorio.

A la larga, la libre circulación de personas y capitales por los Estados miembros de la UE creará un mercado de la propiedad europeo. A la larga, porque las encuestas realizadas por la UE muestran que la circulación de personas por los Estados miembros aún no es significativa. Sin embargo, la libre circulación de capitales está creciendo, también debido a las fusiones entre instituciones bancarias. Las teorías económicas (por ejemplo, la teoría de Douglass North sobre institucio-

nes y transacciones) defienden que las interacciones humanas aumentarán a medida que bajen los costes de transacciones.

Se podría concluir que el desarrollo de un mercado de la propiedad europeo futuro llevará a la UE a dar pasos hacia la armonización o coordinación de:

- regímenes de derechos sobre la propiedad,
- registro del territorio y catastro (nivel de seguridad de derechos sobre la propiedad y límites parcelarios y en los procedimientos operativos transparentes),
- procedimientos sencillos y transparentes para la creación, transferencia y supresión de derechos sobre la propiedad,
- órdenes, tareas y responsabilidades claras de los organismos públicos implicados (registradores de la propiedad, funcionarios catastrales) y profesionales (notarios, abogados, topógrafos autorizados, agentes de la propiedad inmobiliaria, etc.).

### **Liberalización de los mercados financieros en la UE**

Las diferencias anteriormente mencionadas entre los Estados miembros son igualmente aplicables en el marco de la libre circulación de capitales. En el contexto de esta ponencia, las hipotecas son especialmente relevantes.

Las tierras y los inmuebles se utilizan habitualmente como garantía, proporcionando la posibilidad de asegurar un préstamo a través de una hipoteca. Las instituciones bancarias (bancos, bancos de crédito hipotecario) desarrollan actividades transfronterizas para proporcionar hipotecas a los clientes, dentro de las normas de la UE sobre la libre circulación de capitales.

Los inventarios arriba mencionados demuestran que los Estados miembros aplican diferentes conceptos legales de hipoteca y distintas normas en cuanto a creación y cancelación y asignan diferentes significados legales al registro. Por otro lado, el nivel de garantía proporcionado por el Estado no es el mismo. Exis-

## SEMINARIO 1. EL USO DEL CATASTRO

ten diferencias considerables en cuanto si hace falta probar la extinción de la hipoteca por parte del vendedor antes de registrar un nuevo comprador. La clasificación de las hipotecas puede ser diferente, por lo que la prelación de las hipotecas antiguas sobre las más recientes y de las hipotecas sobre derechos personales (rights in personam), es una cuestión que requiere seria atención. La normativa relativa a juicios hipotecarios es aún más compleja.

Está claro que la libre circulación de capital, por lo menos en todo lo relativo al mercado financiero europeo para hipotecas, necesita una mayor racionalización. Ha habido intentos por parte de la UE para desarrollar directivas sobre hipotecas, pero hasta ahora no han sido presentadas ante el Consejo. Al influir las hipotecas sustancialmente en la financiación de la propiedad de las viviendas y de las empresas (véase la posición de deudas a largo plazo en el balance de las empresas) una mejor disposición del mercado hipotecario europeo podría llevar a la UE a dar pasos hacia la armonización o coordinación de lo siguiente:

- concepto de derechos hipotecarios como garantía de préstamos sobre tierras e inmuebles;
- registro y catastro;
- procedimientos para la creación y extinción de hipotecas;
- normativa sobre juicios hipotecarios.

Mientras algunos Estados miembros intentan coordinar la difusión de información sobre el territorio a través de un proyecto patrocinado por la UE denominado EULIS (Sistema Europeo de Información sobre el Territorio), que proporciona un prototipo de portal electrónico que da acceso a los catastros implicados (Ollén, 2002).

### Planificación y desarrollo regional de la UE

Los intentos de la UE para fomentar la planificación y desarrollo transfronterizos derivan cada vez más en una planificación común en lo que se consideran regiones de la UE. Aunque las leyes de ordenación del

territorio difieren de un país a otro, y el estatus legal de los planes no es el mismo, se podría decir que un acercamiento a los intereses regionales comunes sería un paso hacia delante. La función del registro del territorio y el catastro es bien modesta en este punto: un gobierno puede realizar labores de planificación sin tener un conocimiento detallado de las propiedades y derechos.

La necesidad de contar con una información adecuada sobre la propiedad, el valor y el uso del territorio aumenta cuando los gobiernos (normalmente locales) entran a formar parte del procedimiento para el desarrollo de los planes y, después, implementan los procedimientos para mantener un uso del territorio determinado.

En ambas fases, el gobierno necesita intervenir en los derechos privados de venta de los propietarios. Este derecho es el principal componente del derecho sobre la propiedad. Sin un conocimiento detallado de «quién posee qué y dónde» es realmente difícil para un gobierno defender sus competencias legales. Para la participación de los propietarios, se necesita saber quiénes son. Si no desean colaborar con el gobierno para desarrollar la zona de acuerdo con la planificación territorial, el gobierno puede considerar necesario ejercer sus derechos preventivos o recurrir a la expropiación. El significado y procedimiento legal para el ejercicio de los derechos preventivos o expropiatorios es complejo y difiere según el Estado miembro. Sin embargo, en todos ellos se necesita contar con información detallada sobre el registro de la propiedad y el catastro.

Durante la vigencia de un uso determinado del territorio tras el desarrollo del plan, el gobierno normalmente ejerce un sistema de permisos y licencias, como licencias de edificación, demolición, etc. para controlar el uso del suelo en la zona. Estos también dependen del país, pero siempre respaldados por una información del territorio adecuada.

En cualquier caso, los registros del territorio y catastros aportan su contribución en las diversas fases del proceso de planificación, desarrollo y uso, información sobre la titularidad, valor y uso del suelo y construcciones,

esencial para la defensa efectiva de la política de planificación territorial de los gobiernos.

Si, en un futuro, la UE fomentase la cooperación entre Estados miembros en cuanto a su planificación territorial, sería recomendable no sólo estudiar los procedimientos de planificación sino concentrarse en los instrumentos legales con los que cuentan los gobiernos para implementar de forma efectiva y mantener un uso concreto del territorio. Como ya he mencionado también la disponibilidad de una adecuada información sobre titularidad, valor y uso del territorio es condición necesaria. Por lo tanto, y también por esta razón, sería necesario armonizar o coordinar el significado legal y los aspectos operativos de los registros del territorio y el catastro.

### Política Agrícola Común de la UE

La UE introdujo la Política Agrícola Común (PAC) en 1992 y adoptó el Sistema de Administración y Control Integrado para la ayuda compensatoria bajo la reforma de la PAC. La Directiva EEC/3508/92 introdujo el Sistema Integrado estableciendo una financiación Comunitaria parcial de los gastos ocasionados por su establecimiento. El Sistema Integrado estableció una única solicitud de ayuda que debía de ser presentada por el agricultor cada año. Este es el componente clave de la administración y control de este tipo de subvenciones. El Sistema Integrado también implicaba la creación de bases de datos informatizadas que permitan controles de titularidad, tanto agrícolas como ganaderas. Para realizar estos controles, se llevó a cabo el establecimiento de un sistema de identificación y registro de parcelas agrícolas y ganaderas.

Parte del sistema es por lo tanto (ver artículo 2 de la Directiva) un «sistema de identificación alfanumérico de parcelas agrícolas». El artículo 4 establece que este sistema alfanumérico debe ser creado sobre bases cartográficas y catastrales u otro tipo de mapas.

Un estudio de Kragh (Kragh 1998) muestra cómo las fuentes de datos utilizadas en el Sistema Integrado difieren sustancialmente

entre los Estados miembros. Básicamente, la cartografía y registros catastrales no podían servir como fuentes de datos para el Sistema, aunque en el artículo 4 aparecían como la primera opción de la UE. Una mayoría de Estados miembros mantienen un sistema basado en mapas topográficos u ortofotos, aunque haciendo cierta referencia a los registros y planos catastrales. Una minoría utiliza los registros y planos catastrales existentes, añadiendo otros datos relevantes de otras fuentes.

La razón principal por la que los registros y planos catastrales no eran, en un principio, fuentes adecuadas para el Sistema Integrado era que dichos registros y planos reflejan principalmente la titularidad y parcelas de propiedad y no los derechos de uso y parcelas agrícolas. Los arrendamientos de larga duración pueden estar registrados pero, normalmente, los más cortos no. El cómo utilice un agricultor su territorio de año en año es asunto suyo y no requiere ser registrado. También, en aquel entonces, existían problemas causados por la falta de cobertura de territorio agrícola, escalas de mapas inadecuadas, mantenimiento y actualizaciones desfasados. Mientras tanto, un gran número de países mantiene dos sistemas de parcelario agrícola.

La cuestión que se plantea es la conveniencia de mantener dos bases de datos de la propiedad agrícola. Aunque nos enfrentamos a una situación que ya existe, probablemente sea buena idea incluir este uso del registro de la propiedad y del catastro a la hora de estudiar su armonización y coordinación.

### Política Medioambiental de la UE

La protección medioambiental es un objetivo muy importante en la política de la UE. Las medidas gubernamentales relacionadas con el territorio, muchas inspiradas e incluso impuestas por Directivas de la UE, crecen continuamente. De cualquier forma, el número de derechos e intereses relacionados con el territorio de acuerdo con las normas de derecho público crea una situación donde el estatus legal del territorio según éstas es casi tan importante como su estatus

según las normas de derecho privado (Van der Molen & Österberg, 1999). Esto, por lo menos, es válido cuando estas limitaciones públicas tienen poder legal contra terceros, de forma que, por ejemplo, los compradores de propiedades inmobiliarias necesitan tener un conocimiento exacto de las restricciones públicas para evitar limitaciones embarazosas de su derecho privado de venta. Y esto es aplicable no sólo a temas medioambientales sino también a lo relativo a planificación, monumentos históricos, normas de adquisición pública, etc. Los gobiernos aún no han prestado gran atención al registro adecuado de estas restricciones públicas. Y lo que es peor, los organismos administrativos que imponen estas restricciones son numerosos. Incluso para los profesionales contratados por un comprador, resulta complicado garantizar que su investigación relativa al estatus legal, privado y público, del territorio es completo. En cualquier caso, los registros del territorio y el catastro juegan o, al menos, deberían jugar un papel importante a la hora de determinar las limitaciones públicas y publicitarlas adecuadamente.

En este sentido, la UE podría contribuir haciendo de esta cuestión parte fundamental y estándar de sus Directivas para que los procesos legislativos de los diferentes países salvaguarden el establecimiento, proceso y difusión de información relevante sobre el territorio a los ciudadanos y empresas de la UE.

### Política de protección del consumidor de la UE

La protección del consumidor es parte de la política de la UE. Ésta se materializa a través de diversas actividades de normalización (como CEN), medidas anti-monopolio y –principalmente en el mercado inmobiliario – la Directiva de la UE sobre multipropiedad (EU 94/47) y la resolución del tribunal europeo de la propiedad intelectual (13 de julio de 1995 C-350/92). Lo anteriormente descrito demuestran con claridad que, hasta ahora, el consumidor (persona natural o

jurídica) cuando opera en el mercado inmobiliario, no se ha sentido muy protegido. Otra prueba de esto es el hecho de que, para protegerse, el consumidor necesita contar con ayuda profesional. Que el consumidor busque la ayuda de un profesional por una cuestión de conveniencia difiere considerablemente de que lo haga por inseguridad o amenaza de fraude. Así que, a la larga, y enfrentándose a un estilo de vida transfronterizo fomentado por la UE, la misma UE debería implicarse para mejorar la protección del consumidor en el contexto del mercado inmobiliario.

### Necesidad de coordinación del Registro de la Propiedad y el Catastro en la UE

Con relación a lo anteriormente mencionado, se puede sacar la conclusión (yo diría preliminar) de que, a la larga, la libre circulación de personas, productos y capitales requieren dar pasos hacia la armonización o, por lo menos, coordinación con la UE de los regímenes de la propiedad, leyes sobre el registro de la propiedad y normativa catastral con el fin de cumplir con los requisitos de la política de la UE en cuanto a:

- un mercado inmobiliario europeo;
- liberalización del mercado financiero hipotecario;
- planificación territorial regional y desarrollo;
- política agrícola
- política medioambiental
- protección del consumidor (personas y empresas),

para que también los ciudadanos y empresas de la UE puedan beneficiarse de un buen registro de la propiedad y catastro a escala europea (UN/ECE/WPLA, 1998).

Aunque muy valiosa, la iniciativa española anteriormente mencionada, desde mi punto de vista y con franqueza, no llega lo suficientemente lejos. Es probable que el establecimiento de un Comité Catastral Permanente con los siguientes objetivos

- la creación de un contexto adecuado en el que las actividades catastrales de la UE y los Estados miembros puedan ser conocidas,
- de una total interoperabilidad entre los sistemas catastrales de la UE mediante estrategias e iniciativas comunes

no tenga éxito si no se tiene en cuenta la armonización o, al menos, la coordinación de los regímenes de la propiedad y la normativa inmobiliaria y catastral.

Dada la relación con el artículo 222 del Tratado Europeo tal enfoque integral debería encontrarse en el seno de la UE, y por lo tanto el liderazgo de la UE es necesario. Un lugar de encuentro para los funcionarios catastrales sería útil para la difusión de visiones y para compartir ideas y desarrollos pero es básicamente demasiado informal y podría duplicar el trabajo de, por ejemplo, el WPLA de la UNECE, la Comisión 7 del Catastro y Gestión del Territorio de la FIG (Federación Internacional de Topógrafos) o la organización paneuropea de Agencias Nacionales de Cartografía. *Eurogeographics*.

Así que, en mi opinión, la clave para el futuro del registro de la propiedad y el catastro en la UE es un organismo formal bajo el liderazgo de la UE, con la misión integral de conseguir una mayor armonización o coordinación de los regímenes de la propiedad, registro y catastro en el marco de la política de la UE (ver como avance las «Directrices sobre la Administración del Territorio» del WPLA de la UNECE, 1996).

## Recomendaciones

En primer lugar, el gobierno español merece una felicitación por reconocer la importancia de la propiedad, el registro y el catastro para la UE y por involucrar este tema en el Programa Oficial de la Presidencia Española de la UE.

En segundo lugar, la UE debería ser invitada a:

- crear un comité o comisión oficial de la UE,

- formado por funcionarios responsables de la legislación y registro de la propiedad y catastro,
- para estudiar el impacto de la libre circulación de personas, productos y capitales sobre los regímenes de registro de la propiedad y catastro,
- tomar en consideración el apoyo que a la política de la UE pueden aportar un buen registro del territorio y catastro,
- con el fin de identificar las medidas apropiadas de la UE.
- Las autoridades de la UE deberían, indudablemente, dirigir este comité.

## Bibliografía

BROWN P.K. AND HEPWORTH M.A., 2000, *A study of European Land Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP00PB1, Londres, 145 páginas

DALE P. AND BALDWIN R., 2000, *Lessons Learnt from the Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe*, Qua Vadis International Conference FIG International

Federation of Surveyors, Praga, 33 páginas.

KRAGH C., 1998, *Review of European Union Requirements in the area of Geographic Infrastructure*, EU Phare Land Registration Project, Praga, 25 páginas con anexos.

HURNDALL. A. (ed.), 1998, *Property in Europe*, Butterworths, Londres, 710 páginas

OLLEN J., 2002, *Land information in the EU-situation and perspectives*, Primer Congreso Catastral, Granada, España.

UN/ECE Working Party on Land Administration WPLA (MOLA), 1996, *Land Administration Guidelines*, Nueva York/Ginebra, 94 páginas.

UN/ECE Working Party on Land Administration WPLA, 1998, *Social and Economic Benefits of Good Land Administration*, Ginebra, 23 páginas.

UN/ECE Working Party on Land Administration WPLA, 2000, *Study on Key Aspects of Land registration and Cadastral Legislation*, Londres, 391 páginas.

UN/ECE Working Party on Land Administration WPLA, 2001a, *Land (Real Estate) Mass Valuation Systems for taxation Purposes in Europe*, Moscú, 143 páginas.

UN/ECE Working Party on Land Administration WPLA 2001b, *Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America*, Londres, 221 páginas.

Van der Molen P. and Österberg T., 1999, *Land Tenure and Land Administration for Social and Eco-*

*conomic development in (Western) Europe*, UN/FIG International Conference on Land Tenure and cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, páginas 276-298.

VAN DER MOLEN P., 1999, *Harmonisation of the EU Real Estate Market: Yes or No?*, GIM International, Lemmer (Holanda), página 81.

WESTERBEEK H., 2000, *Impediments to the Implementation of land administration Processes in Central and Eastern European Countries in the Context of European Integration*, MSc Thesis International Institute for Geoinformation Science and Earth Observation ITC, Enschede (Holanda), 91 páginas. ■

## Usuarios de la información catastral en la Sociedad de la Información

**Gerhard Muggenhuber**

*Asuntos Internacionales BEV. Austria*

Usuarios de distintas profesiones utilizan la Información Catastral como herramienta en la toma de decisiones. Las principales categorías de clientes y sus necesidades han cambiado radicalmente a través de los tiempos. En la actualidad, estos acceden a componentes y servicios, no sólo del Catastro, sino de otras muchas fuentes en formato digital. ¿Cómo lo consiguen? ¿Mediante una aproximación coordinada a las fuentes de información o se trata más bien de una iniciativa provocada por la demanda, a pesar de los inconvenientes? ¡Lo cierto es que deberíamos saber más acerca de estos clientes, sus necesidades y los cambios acontecidos en el tiempo!

¿Cuáles son los retos a los que se enfrentan los clientes, cada vez más involucrados en los aspectos no tan agradables de fusionar, transformar, superponer y filtrar información? Una infraestructura sólida que optimice el uso general de los servicios y datos proporcionados requiere cierto grado de armonización.

Es siempre la misma historia. El proceso para desarrollar una infraestructura sostenible y modelos empresariales, en constante

evolución, siempre ha sido y sigue siendo una cuestión de dar palos de ciego.

### Cambios catastrales en el tiempo

#### ¿Qué contenían los archivos de los Sistemas Catastrales en el pasado?

En la mayoría de los países europeos, los sistemas para recoger, mantener y suministrar Información Catastral se han desarrollado durante los últimos 200 años. Debemos ser conscientes de los cambios que se producen en la demanda sobre un Catastro que fue desarrollado para una Sociedad Agrícola y que, tras adaptarse a las exigencias de una Sociedad Industrial, está aún definiéndose para una Sociedad de la Información y enfrentándose, en la actualidad, a los retos que plantea una Sociedad de Servicios.

Históricamente, las mejoras introducidas en el Catastro se han centrado únicamente en los siguientes aspectos:

**Cuadro 1**  
**Cambios producidos en el acceso a la información**

	Sociedad Industrial	Sociedad de la Información	Sociedad de Servicios
Requisitos	Energía	Información	Integración de servicios
Infraestructura	Fábricas, líneas ferroviarias	Redes electrónicas, datos, propiedad de la información	Herramientas de cooperación inter-administrativa, presentaciones power point
Inversión	Maquinaria, edificios	Herramientas informáticas/electrónicas, formación	Herramientas para servicios sobre demanda
Gestión	Enfoque patriarcal	Trabajo en equipo dentro de una compañía/proyecto	Redes meta-institucionales
Flujo de información	Escaso, jerárquico	Intercambio intensivo de información	Redistribución inter-administrativa, integración
Concentración sobre	Cadenas de montaje, fabricación de productos, Taylorismo	Métodos de trabajo integrados	Optimización de la cooperación en un mundo competitivo

**Racionalización de los procedimientos:** Durante mucho tiempo y en todas las Agencias Catastrales, los procedimientos y sistemas de trabajo han experimentado considerables y continuas mejoras.

**Mejoras en la Organización:** La recogida de información era, inicialmente, un reto organizativo más que técnico. El Catastro es artesanía, no una ciencia. No obstante, recientemente se han introducido sistemas catastrales de mayor sofisticación con el apoyo económico de la Comunidad Europea. Sin embargo, estos costosos métodos parecen estar dirigidos más al bien a la profesión que a las exigencias del mercado. El resultado es, pues, un cliente menos satisfecho y una pérdida de relevancia social y económica por parte del Catastro.

**La mejora de acceso a la información:** La Información Catastral se fué adaptando a las exigencias del mercado en cuanto a estructura, contenido y métodos con el fin de mejorar el acceso del cliente. Hacia 1975 se introdujo, en algunos países europeos (Suecia, Austria), el concepto de acceso público a la información catastral digitaliza-

da, desarrollado por la Universidad de Laval (Canadá).

Todas estos cambios surgieron en absoluta consonancia con los cambios que tenían lugar a nivel social (cuadro 1).

A pesar de las ventajas derivadas de estas mejoras en los Sistemas Catastrales, el panorama general demuestra que debemos estar al tanto de la demanda de Servicios Integrales que se avecina (véase cuadro 2).

**Servicios integrales proporcionados por diferentes instituciones en colaboración:** Integrar herramientas para obtener una infraestructura de información unificada es un proceso más largo, similar a las decisiones políticas tomadas en los años cincuenta para alcanzar la moneda única, que requería cincuenta años para ser implementada, o la decisión estratégica de liberalizar las telecomunicaciones, que sólo empezó a mostrar buenos resultados a los diez años.

**Mejoras institucionales en la Administración del Territorio:** Estas mejoras constituyen el reto más importante de los arriba mencionados. Algunos países parecen haber

**Cuadro 2**  
**Demanda futura de servicios**

Efoque global de la Sociedad	El Catastro como herramienta de apoyo
Agrícola	Impuestos sobre la propiedad rural
Industrial	División territorial, redistribución
Información	Mercado Inmobiliario
Servicios	Servicios Integrales

solventado la cooperación institucional de los principales socios en el sector de la Administración del Territorio, habiendo unido la Agencia Catastral y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Holanda, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Moldavia, etc.). Pero incluso en estos países, la colaboración es necesaria en sectores profesionales tales como Planificación General, Planificación Urbana, Agricultura y Medioambiente. Los Sectores Financieros y de Valoración son otros socios de un Catastro.

**Cooperación dentro de la profesión:** La unión de las esferas pública y privada para la recogida, mantenimiento y suministro de la Información Catastral ha mejorado el sistema. Dentro de esta dinámica de trabajo, en Francia, Alemania, Dinamarca, Bélgica, Suiza y Austria el trabajo de campo del Catastro lo realizan de forma exclusiva los inspectores autorizados. La contribución por parte de los integrantes de este tipo de sistema es flexible, concentrándose el componente privado en el aspecto operativo y el público en asegurar su continuidad. Por otro lado, los proveedores de información privada ofrecen acceso a los registros públicos y a productos de desarrollado valor añadido (acceso a Información Catastral en la web).

En Austria, la antigua competencia entre las esferas pública y privada se resolvió legalmente en 1968. En la actualidad existe una cooperación pacífica entre ambas (gráfico 1).

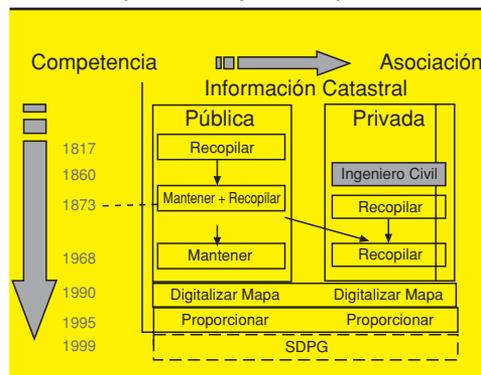
**Cooperación entre profesiones:** Además de las mejoras arriba-mencionadas efectuadas

dentro del gremio de los inspectores, un Mercado del Territorio sólido requiere la cooperación de todos los agentes involucrados en el sector de la Administración del Territorio (Catastro-Registro de la Propiedad), Valoración del Territorio y Servicios Financieros relacionados con la Propiedad Inmobiliaria (gráfico 2).

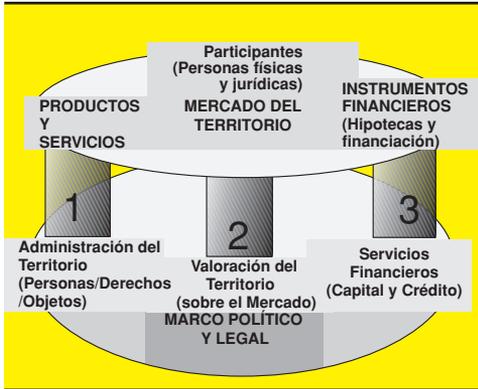
**El Catastro como parte de la infraestructura de información del territorio**

La Información Catastral es considerada parte esencial de la Infraestructura de la Información Espacial a la hora de vincular cualquier hecho legal a un objeto concreto

**Gráfico 1**  
**Cooperación pública/privada**



**Gráfico 2**  
Cooperación entre todos los agentes



geográficamente definido. A menudo consideramos una propiedad, parcela, edificio o vivienda de esta forma. Pero, según el cliente, estas unidades pueden ser consideradas desde puntos de vista muy distintos:

- Los técnicos agrícolas utilizan unidades agrícolas (en propiedad o en arrendamiento) como objeto de consideración.
- Los técnicos medioambientales trabajan sobre áreas de mayor tamaño, por ejemplo, lagos o valles, como objeto al que asocian ciertos derechos.
- Muchas veces las unidades fiscales difieren sustancialmente de la definición catastral de propiedad.
- A menudo las principales infraestructuras urbanas como la red de metro, líneas ferroviarias, puentes, etc. ni siquiera son consideradas objetos catastrales. Por el contrario, se mantienen tradicionalmente como tales pequeños trozos de parcelas agrícolas con un valor insignificante.

Todos estos casos reflejan como la demanda sobre los Sistemas Catastrales se contradice y varía a través del tiempo.

Los diferentes usos *on-line* en otros países muestran que los principales grupos de usuarios prefieren concentrarse en datos descriptivos más que en los planos (gráfico 3).

## Cooperación para la información y servicios IG

La diversidad geográfica está en continua contradicción con una demanda estandarizada. De igual forma, es necesario crear productos de información IG sobre una base estandarizada. Y, por otro lado, destacamos el proyecto de cooperación de Adv en Alemania para el desarrollo de «una faz para el cliente» (ver también <http://www.adv-online.de/>).

Productos y servicios de información unificada:

Debe de potenciarse el desarrollo de productos de información IG como parte de una infraestructura de información espacial, tanto a escala nacional como europea. La demanda de productos de información unificada proviene de usuarios europeos de amplio espectro tales como la Unión Europea, bancos de inversión, proveedores de infraestructura europeos y el mercado de la propiedad inmobiliaria. Ejemplos de tales usuarios son:

- El proyecto INSPIRE: El objetivo de la Infraestructura para la Información Espacial en Europa ([www.ec-gis.org/e-esdi/](http://www.ec-gis.org/e-esdi/)) es ofrecer una información geográfica aplicable, armonizada y de calidad con el propósito de implementar, pilotar y evaluar la política medioambiental y que incluye el ciudadano.



- El proyecto EULIS bajo el «e-Content Programme of the European Union»: Una parte importante del desarrollo de este concepto es la creación de un acceso internacional a los registros del territorio y la propiedad. El programa EULIS creará un demostrador que proporcionará un acceso mejorado a la información *on-line* de los registros de ocho países diferentes.

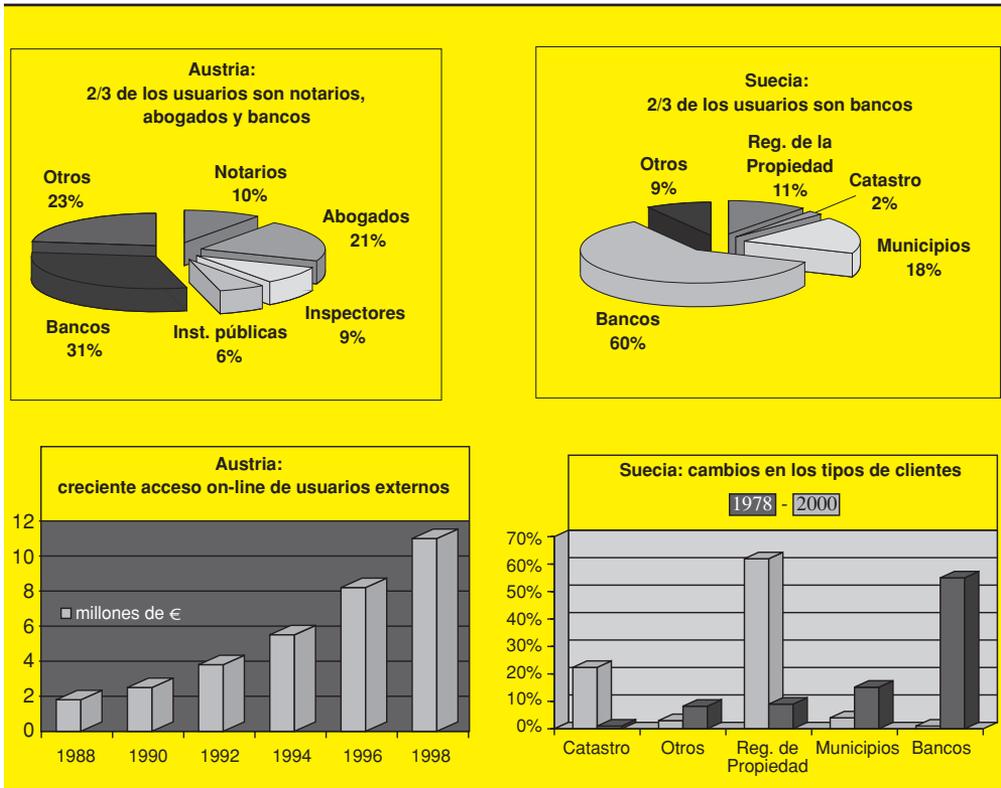


Cooperación Institucional:

Los siguientes proyectos son ejemplos de una óptima cooperación institucional europea:

Gráfico 3

El Catastro como parte de la infraestructura espacial. Análisis comparativo en Austria y Suecia



- **EuroGeographics** facilita la cooperación entre agencias de planificación cartográfica de los diferentes países europeos y ofrece orientación sobre información geográfica, incluyendo los Sistemas Catastrales que mantienen.



- **UN-ECE-WPLA:** El Equipo de Trabajo facilita la cooperación entre las agencias del Catastro Europeo y el Registro de la Propiedad y se propone mejorar y promover la administración del territorio en todos los países de la ECE.



- **The European Council of Geodetic Surveyors (CLGE),** [www.clge.org](http://www.clge.org) representa los intereses del gremio de agrimensores geodésicos en Europa ante las instituciones de la UE. El «Géomètres experts fonciers Européens (GE)» [www.bdvi.de/BDVI/geometer/maingeo.htm](http://www.bdvi.de/BDVI/geometer/maingeo.htm) mantiene una filosofía similar pero dirigida principalmente a profesionales privados.



## El Catastro y la demanda de los usuarios

Todos los organismos arriba mencionados se preocupan por lograr una mayor cooperación entre las instituciones similares y los Ingenieros Agrónomos. Una mayor oferta de servicios para los grupos de clientes principales mejoraría, sin duda alguna, la posición del Catastro en Europa de forma significativa. La demanda real sólo puede cubrirse mediante una cooperación más estrecha con asociaciones de los principales

clientes —por ejemplo, las sociedades jurídicas y financieras y las instituciones de desarrollo urbano y local—.

La diversidad de tradiciones y leyes en torno a la Administración del Territorio en Europa debe valorarse como se merece. No obstante, esta situación aún permite un tratamiento coordinado de su futuro desarrollo en beneficio del cliente. Una demanda satisfecha aumentará el interés por la Agencias Catastrales y los Registros de la Propiedad como proveedores de información y servicios territoriales. ■

# Utilización del Catastro en Suecia

**Tommy Ljunggren**

*Lantmäteriet IT-Development . Suecia*

## Datos generales

En Suecia, el territorio se divide en unidades de propiedad. La división de las unidades de propiedad sufre continuos cambios; las parcelas se amalgaman o subdividen o atraviesan otros procesos catastrales. El Lantmäteriet es el organismo encargado de garantizar la seguridad legal a cada propietario, además de participar en las medidas para mejorar y crear la legislación relativa a este campo. El Lantmäteriet dirige también el registro y el sistema para el registro del territorio que contiene información sobre la propiedad, hipotecas, cargas, etc. El organismo que custodia este sistema es el *National Court Administration* (Tribunal Nacional). Estos dos registros constituyen la base del SLDBS (Swedish Land Data Bank System), base de datos del territorio sueco.

El desarrollo de la SLDBS comenzó a principios de los setenta, como un sistema general para la parte literal de la propiedad y el territorio. Aunque creado como un sistema interno, desarrollado de forma interna y para las necesidades internas, éste se ha ido desarrollando hasta convertirse en un sistema de libre acceso, utilizado en la administración del territorio y actividades financieras de todo el ámbito nacional sueco, con más de 25.000 usuarios conectados.

Con el tiempo, se han ido añadiendo registros adicionales hasta convertirse en lo que hoy se conoce como el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, que incluye:

- Registro del Domicilio.
- Registro de Edificación.
- Registro de Coordenadas.
- Registro de Planos.

## SEMINARIO 1. EL USO DEL CATASTRO

- Registro de la Valoración de la Propiedad.
  - Registro del Precio de Venta.
  - Registro de Comunidades de Propietarios.
  - Registro de Avales Bancarios sobre la Vivienda.
- Y, por último, está integrado con:
- El *Geodata Bank System* (base de datos geográficos) que comprende mapas digitalizados a diferentes escalas y para distintos usos y
  - El *Digital Archive* (archivo digital), formado por documentación digitalizada.

## El Lantmäteriet

La función del Lantmäteriet es contribuir al uso eficaz y sostenible de la propiedad inmobiliaria, el territorio y el agua de Suecia. Este organismo consta de tres divisiones:

1. La División Territorio e Información Geográfica se encarga de la creación, gestión, desarrollo y distribución de la información geográfica y sobre la propiedad inmobiliaria.

La información sobre la propiedad inmobiliaria contiene datos del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, incluyendo el mapa digital del catastro, el Registro del Territorio y los registros centrales de edificios, viviendas, domicilios, certificados hipotecarios y precios de la propiedad inmobiliaria. La información geográfica incluye datos generales geográficos tales como coordenadas, elevación del terreno, fotografías aéreas, vegetación y denominación de las localidades. La División se encarga también de cuestiones de normalización y de I+D en los campos de la geodesia, cartografía y sistemas de información geográfica.

Los principales clientes de la División son las instituciones de crédito y los bancos, administraciones públicas y locales, agencias inmobiliarias y empresas de gestión inmobiliaria.

2. La División Servicios Catastrales se encarga de las actividades catastrales del Lantmäteriet que incluyen las decisiones

relativas a la creación de nuevas propiedades, cambios en las propiedades existentes, copropiedades, servidumbres, utilidades e instalaciones comunes. Los derechos reales se establecen y registran en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. Sus clientes incluyen propietarios privados, empresas forestales y sociedades y organismos de los sectores de la energía, las telecomunicaciones, carreteras y ferrocarriles, además de los gobiernos locales.

Las principales actividades se realizan en el marco de 21 Administraciones Catastrales, una en cada región. La sede comprende diferentes unidades para las funciones de desarrollo, marketing y dirección. La División cuenta con una plantilla total de aproximadamente 850 empleados, de los cuales 800 trabajan en las Administraciones Catastrales y 50 en las oficinas centrales. También hay 38 municipios que cuentan con Administraciones Catastrales dentro de su gobierno local.

3. La División Metria lleva a cabo un amplio programa de servicios de indemnización en el sector de la inspección del territorio, además de generar información general del paisaje para la División Territorio e Información Geográfica. Metria proporciona, además, otros servicios y productos tales como servicios de consultoría para inspección y cartografía y técnicas de información geográfica. Por otro lado, y a través del *Kartcentrum*, Metria se encarga de la publicación de la serie de mapas nacionales y otros productos cartográficos, así como de realizar servicios integrales de cartografía bajo contrato. Los clientes de Metria se encuentran en el sector público y privado, como sociedades forestales y de telecomunicaciones.

Metria cuenta con una plantilla de aproximadamente 760 empleados y unas 40 oficinas locales.

En la organización del Lantmäteriet, las necesidades de cooperación se gestionan desde el área denominada Funciones de Cooperación. El mayor departamento dentro de esta área es el de Tecnología de la Información, formado por 75 técnicos de sistemas

y otros 60 empleados en encargados de Servicios Informáticos.

## Principales proyectos del pasado año (2001)

Una estrecha colaboración con los clientes, la capacidad de atender y entender sus necesidades y una buena planificación son ingredientes vitales de un proyecto eficiente. Un buen ejemplo de los proyectos realizados por el Lantmateriet es la Base de Datos de Carreteras Nacionales (NVDB), elaborada por el Departamento Nacional de Carreteras y el Lantmateriet conjuntamente con las autoridades locales y la industria forestal. Otro ejemplo es la colaboración establecida ente el Lantmateriet y la Agencia Nacional para la Protección del Medioambiente y las autoridades municipales en relación con la protección de la naturaleza y medidas pertinentes.

El factor de éxito que se esconde tras estos ejemplos es la idea de una base de datos común para la administración del territorio de fácil acceso. Aunque, evidentemente, este acceso está restringido. La seguridad y confidencialidad de la información es de vital importancia, por lo que ésta se encuentra sometida a una estricta vigilancia.

Una buena comunicación entre los clientes y el Lantmateriet es también un requisito previo esencial a la hora de desarrollar soluciones customizadas a través de Internet para los sistemas de información geográfica. Hallar soluciones en la red que permitan integrar la información específica del cliente con los datos geográficos del Lantmateriet se ha convertido en un tema de creciente interés. La ventaja de distribuir los datos a través de la red es que el usuario no necesita de un sistema GIS (sistema de información geográfica).

## Cooperación Internacional para la Seguridad Vial

Un conjunto integral de información digital sobre la red de carreteras sueca dará

lugar a un sistema de transportes más eficiente y una mayor seguridad vial. Durante el año 2001 se completó la primera fase del desarrollo de la base de datos nacional de carreteras, tras incluir datos relativos a aproximadamente 500.000 km de carretera. Esta información básica comprende la base de datos de carreteras del Departamento Nacional de Carreteras y la base de datos del Lantmateriet con la información geográfica de Suecia. En este sentido, se realizó una intensa labor para conseguir la concordancia entre la información de estas dos bases de datos.

El centro de producción encargado de la recopilación de los datos de carreteras, que será también el principal responsable de la continua revisión de dichos datos, se encuentra dentro del Lantmateriet en Gävle. Las labores de desarrollo técnico fueron realizadas por el Departamento Nacional de Carreteras. El modelo de trabajo para el desarrollo de esta base de datos ha suscitado un considerable interés a escala internacional como ejemplo de sólida colaboración entre las administraciones responsables. El desarrollo del proyecto básico se consideró de especial importancia. Primero se realizó un concienzudo análisis de las necesidades del usuario, utilizándose la información resultante para establecer las especificaciones técnicas, procedimientos y métodos de control de calidad.

La siguiente fase del proyecto comprenderá la integración de los datos proporcionados por las autoridades locales y las empresas forestales.

## Apoyo en las Medidas de Protección de la Naturaleza

La Agencia Nacional para la Protección del Medioambiente tiene la competencia de incrementar la protección del territorio forestal; durante los próximos diez años, un área de aproximadamente 320.000 hectáreas podría ser convertida en reserva natural. Las autoridades municipales, junto con la Agen-

## SEMINARIO 1. EL USO DEL CATASTRO

cia, son los responsables de tomar las decisiones relativas a la creación de reservas. La adjudicación de fondos para las indemnizaciones otorgadas a los propietarios afectados es labor también de la Agencia. Durante el año 2001, el Lantmäteriet y la Agencia han alcanzado un acuerdo para apoyar a las autoridades municipales en la investigación de la propiedad del territorio y el establecimiento, inspección y delimitación de las reservas así como en el desarrollo de soluciones técnicas para almacenar la información relevante de forma segura y permitiendo un fácil acceso.

Durante 2001, el Lantmäteriet y la Agencia han formulado, conjuntamente, una propuesta de ley para los procedimientos catastrales relacionados con la protección de la naturaleza. La implementación de la nueva ley significará que las indemnizaciones ofrecidas a los propietarios afectados por la creación de una reserva natural podrán ser determinadas mediante un procedimiento catastral.

## Soluciones GIS

La Agencia Nacional para la Protección del Medioambiente ha decidido invertir en una solución GIS basada en Internet como la mejor forma de manejar la información relativa a la protección medioambiental. El Lantmäteriet se encargará de desarrollar y dirigir una plataforma informática geográfica junto con un registro de la propiedad inmobiliaria hecho a medida para la Agencia. El registro incluirá datos sobre parques nacionales, reservas naturales, protección de biotopos y mucho más.

La colaboración con el Lantmäteriet dará lugar a la racionalización y mejora significativas de la calidad del trabajo para la implementación de las medidas de protección.

Por otro lado, el Lantmäteriet ha desarrollado una solución informática especialmente diseñada para la compañía de telecomunicaciones sueca Telia. A través de Internet, Telia tiene libre acceso a una base de datos dentro del Lantmäteriet que le permite obtener, utilizando su propia infraestructura

informática, datos especializados, tales como mapas de redes de servicios y suministros públicos basados en los mapas básicos del Lantmäteriet. Adicionalmente, esta solución permite que Telia pueda recuperar información directamente del registro de la propiedad del Lantmäteriet.

A pesar de que, inicialmente, este sistema estuviera concebido para ser utilizado por unos 30 usuarios, el éxito de su funcionamiento ha llevado a Telia a firmar un acuerdo para implementar un sistema que abarque 2.000 usuarios.

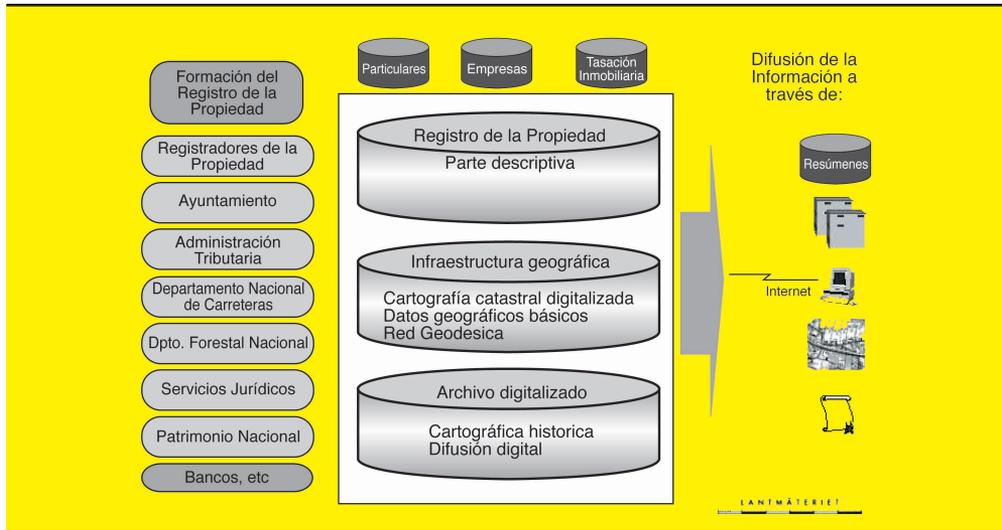
Otro caso es el de los compradores de madera del norte de Suecia que necesitaban un sistema de información geográfica para mejorar la eficacia de sus negocios. Junto con Sagverken Norrland AB, Sagab y el *National Board of Forestry* (Departamento Forestal Nacional), el Lantmäteriet ha desarrollado un servicio *on-line* denominado Timmerwebb. A través de la web, los compradores de madera tienen ahora acceso a mapas, datos forestales e imágenes satélite. La información se almacena en bases de datos comunes a través de las cuales los compradores pueden realizar diferentes análisis para localizar proveedores madereros de interés y los propietarios de las distintas propiedades forestales. Al no necesitar de aserradero para instalar la base de datos ni programas informáticos GIS en sus ordenadores, la gestión, el mantenimiento y la instalación de las futuras versiones del programa serán relativamente económicos.

## Conclusiones

El Lantmäteriet es un organismo gubernamental responsable de varios registros que comprenden toda la información básica relativa al territorio de Suecia: información descriptiva, mapas y archivos de documentación. La información de los diferentes registros es de uso público y de fácil acceso previa autorización. El uso de la información se encuentra regulado bajo dos leyes, el Acta de Protección de Datos sueca y una ley espe-

## Gráfico

### El sistema catastral integrado en Suecia



cial relativa al Registro de la Propiedad sueco. Es labor del Lantmäteriet cuidar de sus clientes y del debido cumplimiento de estas leyes.

Todos los registros funcionan en torno a una base de datos común. No obstante, existen soluciones técnicas, diferentes pero de gran transparencia, para los distintos usuarios, los cuales cuentan con una interfaz única para acceder a la base de datos. Un proceso de normalización integral y la realización de ejercicios para establecer prototipos de procesamiento de datos han contribuido a obtener este concepto de una base de datos única. El factor decisivo es el uso de identificadores y definiciones comunes para todos los registros en toda la base de datos. Por ejemplo, que un edificio se describa de la misma forma tanto en un mapa como en un registro de titularidad.

La base de datos está actualizada y mantenida por los organismos responsables de los datos. Es decir, los municipios actualizan, por ejemplo, el domicilio de las propiedades, los bancos el deudor hipotecario, las autoridades fiscales el valor de la propiedad, etc.

El libre y fácil acceso a la información básica del territorio deja el campo de los programas informáticos abierto a la competencia. El Lantmäteriet no tiene el monopolio de los programas utilizados para la gestión de la información del territorio, pero sí es responsable de su contenido, mantenimiento y difusión. Como se puede ver en los ejemplos anteriores, el Lantmäteriet cuenta con un amplio y profundo conocimiento del negocio; de ahí que constituya un socio natural también para la creación de programas. ■