

Experiencias de colaboración entre los Estados miembros

El Registro de la Propiedad en Inglaterra y Gales y su coordinación con otras Instituciones de la Propiedad Inmobiliaria

John Manthorpe

*Ex-Registrador Jefe de Inglaterra y Gales.
Miembro del UN/ECE WPLA*

1. Esta ponencia consta de tres partes:

- En primer lugar, describe la estructura institucional en el Reino Unido para todos los aspectos de la Administración del Territorio* competencias que en el Continente europeo vienen siendo desempeñadas en parte por las agencias catastrales, que abarca las competencias de las agencias catastrales del continente europeo.

*(*La Administración del Territorio es un término establecido por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) para describir el conjunto de actividades que tienen relación con el territorio, incluyendo cartografía nacional, registro, valoración, uso e información del territorio).*

- En segundo lugar, describe la evolución y el trabajo que desempeña el Registro de la Propiedad de Inglaterra y Gales y su coordinación con otras agencias del Reino Unido y de Europa.

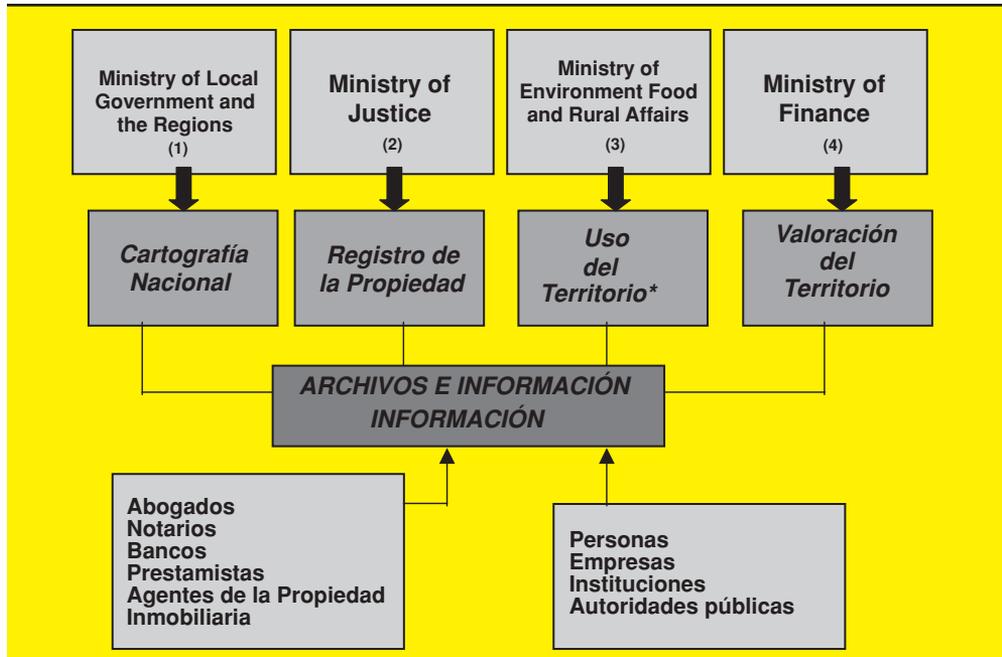
- En tercer lugar, hace referencia a la labor del Equipo de Trabajo sobre Administración del Territorio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE WPLA) y su relación con el seminario sobre «Iniciativas de Coordinación» del Congreso.

Estructuras de administración del territorio en el Reino Unido

2. En el Reino Unido existe una larga tradición de que la administración pública asuma todas aquellas funciones que en el continente europeo desempeñan habitualmente las instituciones catastrales. Los Sistemas de Cartografía Nacional, Valoración y Uso del Territorio están sólidamente asentados y, conjuntamente, estos servicios impulsan el bienestar social y económico del país.

Gráfico 1

Estructura de la Administración del Territorio en Inglaterra y Gales



(1) Ministerio de la Administración Local y las Regiones.

(2) Ministerio de Justicia.

(3) Ministerio del Medioambiente, Alimentación y Asuntos Agrarios (Agricultura).

(4) Ministerio de Hacienda.

* La información sobre el uso del territorio también está disponible en el Ministerio de la Administración Local y las Regiones. Algunas competencias de registro de uso del territorio en las Regiones se delegan en las Autoridades Municipales.

Sin embargo, el Reino Unido carece de la tradición catastral que comparten muchos países europeos. Estos servicios públicos funcionan con efectividad a través de unas estructuras institucionales bien asentadas; independientes pero coordinadas.

3. En un nivel técnico y operativo, las funciones de cartografía topográfica nacional, Registro de la Propiedad Inmobiliaria, valoración y uso del territorio son competencia de distintas agencias que dependen de diferentes Secretarías y Ministerios. Otro aspecto de la situación en el Reino Unido es que algunas de estas funciones se gestionan de forma dividida e independiente para

Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Cada una de estas jurisdicciones cuenta con un Parlamento o Asamblea con poderes legislativos descentralizados e independientes y secretarías, cada una responsable de aspectos concretos de la Administración Pública. No obstante, existe una gran uniformidad en la práctica y en los procedimientos técnicos en todo el Reino Unido y una estrecha cooperación y coordinación entre las diferentes agencias.

4. El gráfico 1 resume la estructura de los Ministerios, agencias responsables y usuarios de los servicios de administración del territorio en Inglaterra y Gales.

Registro de la Propiedad

5. La competencia de registrar los derechos sobre el territorio, incluyendo propiedad, hipotecas, cargas y servidumbres corresponde al Registro de la Propiedad, Agencia pública dependiente del *Lord Chancellor's Department* (Ministerio de Justicia). El Director del Registro de la Propiedad, que depende directamente del Ministro y cuenta con poderes cuasi-judiciales es el que resuelve, junto con su equipo, la gran mayoría de asuntos y disputas relativos a los derechos sobre el territorio. Los intereses registrados están amparados por el Estado y los titulares de derechos registrados pueden ser indemnizados en caso de ser objeto de algún perjuicio por error u omisión del Registro. Los ciudadanos pueden recurrir al Tribunal Supremo si desean impugnar alguna decisión del Registrador, aunque esto rara vez ocurre.

6. El Registro de la Propiedad es responsable de mantener y actualizar el Registro de la Propiedad Pública (que incluye el plano de la propiedad registrada) por cada propiedad registrada. El Registro de la Propiedad está sujeto a inspección pública. El plano oficial está basado en el mapa topográfico a mayor escala disponible publicado por el *Ordnance Survey* (Servicio Oficial de Cartografía y Topografía).

Valoración del Territorio

7. La responsabilidad de mantener el registro de la valoración del territorio corresponde a la Oficina de Valoración, Agencia pública dependiente del *Treasury* (Ministerio de Hacienda). El *Chief Valuer* (Valorador Jefe) depende directamente de la Junta de Comisarios del *Inland Revenue* (Departamento de Impuestos) y éste, a su vez, del Ministerio. El *Chief Valuer* y su equipo mantienen, mediante el estudio y la inspección cartográfica y topográfica y otras fuentes, información autorizada sobre el «valor anual» de las propiedades, tanto comerciales como residenciales. Estas valoraciones toman en conside-

ración la superficie, uso, localización, valor de mercado, etc. de la propiedad. La Oficina de Valoración utiliza el mapa topográfico de gran escala proporcionado por el *Ordnance Survey* como elemento esencial en sus registros de valoración. Los Municipios utilizan estas valoraciones como referencia para establecer los impuestos locales sobre la propiedad utilizados para financiar los servicios municipales.

Uso del Territorio

8. La competencia de asegurar el mantenimiento adecuado de la información sobre uso y calificación del territorio recae principalmente sobre dos ministerios: el *Department of the Environment, Food and Rural Affairs* (Medioambiente, Alimentación y Agricultura) y el *Department of Transport, Local Government and the Regions* (Transporte, Administración Local y Regional). En muchos casos, ambos departamentos delegan la competencia del mantenimiento de los registros necesarios sobre el uso del territorio y la información sobre planificación en las Autoridades Municipales.

9. Las diferentes Agencias y departamentos ministeriales, con competencia directa a la hora de mantener estos registros públicos, también utilizan planos a gran escala elaborados por el *Ordnance Survey*. Aunque los Ministres están sujetos a control Parlamentario con el fin de asegurar el mantenimiento de estos registros públicos, en la práctica, la competencia diaria recae sobre los Jefes de los Departamentos y Agencias de los gobiernos centrales o locales.

Cartografía Nacional

10. La competencia de que la producción cartográfica nacional se mantenga en los niveles legalmente establecidos corresponde al *Ordnance Survey*, Agencia dependiente del *Department of Transport, Local Government and the Regions*. El Director de la Agencia depende directamente del Ministro que, a su vez, rinde cuentas al Parlamento para asegu-

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

rar que las actividades de inspección y planificación cartográfica y topográfica cumplen los requisitos del gobierno.

11. La Agencia tiene la obligación de mantener la información cartográfica del país actualizada y de proporcionar a sus clientes públicos productos de inspección y planificación que cumplan las especificaciones establecidas necesarias para realizar las funciones estatutarias de las diferentes agencias. Por lo tanto, la Agencia debe mantener un alto nivel profesional y técnico a la hora de generar información cartográfica que sirva de base para los registros cartográficos especializados mantenidos por otras instituciones con competencia sobre el territorio.

Coordinación e interrelación de las agencias de Administración del Territorio

12. Lo que distingue el funcionamiento en el Reino Unido del de otros países es que, mientras el *Ordnance Survey* mantiene un registro de las características físicas del territorio, éste no constituye lugar de registro de datos especializados sobre derechos de titularidad, valoración y uso del territorio. Estos datos los mantienen las Agencias anteriormente mencionadas que, según sus competencias específicas, pueden adaptar sus registros basándose en los mapas del *Ordnance Survey* con la información que consideren necesaria. En este sentido, la Agencia del *Ordnance Survey* es el proveedor y el Registro de la Propiedad, la Oficina de Valoración, el Ministerio de Agricultura, los Municipios y otros usuarios, los clientes. Estos organismos gubernamentales, como clientes, pagan por los productos y servicios cartográficos proporcionados por el *Ordnance Survey*, como hacen otros usuarios privados por la cartografía generada por la Agencia.

13. Mientras que la competencia y supervisión específicas de estas funciones gubernamentales relativas al territorio y la planificación cartográfica están claramente establecidas, la relación «comercial» es la que asegura una óptima organización técnica

y de servicios entre los usuarios públicos de la cartografía y la Agencia del *Ordnance Survey* como proveedor de mapas topográficos nacionales.

El Registro de la Propiedad de SM-coordinación con otras agencias de la administración del territorio

El Impacto de la Tecnología

14. Hasta 1974, los registros y procedimientos del Registro de la Propiedad se realizaban en su totalidad sobre papel. Pero, en ese mismo año, el Registro implementó un sistema de consulta telefónica, entonces revolucionario, para aquellos que necesitaban conocer si existían intereses de terceros sobre propiedades sin registrar (se guardaba un índice de titulares de Cargas Inmobiliarias).

15. En 1986, se lanzó el principal proyecto del Registro de la Propiedad que supuso la informatización de los registros de territorio individuales. Los procesos operativos y de recopilación de información se llevaron a cabo por operadores de terminales. Ahora, cualquier usuario tiene acceso *on-line* a los dieciocho millones de registros informatizados manteniendo una cuenta en el sistema «Registers Direct», que factura las consultas mensualmente. Los sistemas de consulta «Registers Direct» y telefónico han revolucionado el acceso a la información sobre el territorio. Por otro lado, este proceso interno de operaciones racionalizado ha derivado en un gran ahorro de mano de obra y costes.

16. El *Land Registry Mapping Project* (Proyecto Cartográfico del Registro de la Propiedad) está informatizando progresivamente los planos cartográficos de la propiedad registrada y todos los planos de Inglaterra y Gales. El Registro ha liderado el actual desarrollo de un Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS) (ver más abajo) en el Reino Unido que está unificando, mediante un número de referencia de

propiedad único, los registros digitales de información sobre el territorio de varias agencias gubernamentales, proporcionando a los usuarios la posibilidad de acceder a toda la información disponible mediante una sola consulta.

17. Actualmente, el Registro de la Propiedad está contemplando la implementación del «traspaso electrónico» (transmisión telemática de inmuebles) mediante el que las solicitudes y documentación de registro podrán presentarse *on-line*. El objetivo es avanzar hacia un sistema sin papel. Con el acceso *on-line* ya operativo para las consultas de información, las bases y potencial para extender esta función al registro y transmisión de la propiedad *on-line* ya están establecidas.

El Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS)

18. El desarrollo del Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS) es un ejemplo práctico de la coordinación entre Agencias Públicas del Territorio nacionales. Además, la entrega de servicios depende, en parte, de los canales de acceso a usuarios proporcionados por empresas del sector privado.

19. Los orígenes de esta iniciativa proceden de un compromiso adquirido por el gobierno en 1992. En aquel año, el *White Paper* (Libro Blanco) del Gobierno sobre el *Citizen's Charter* (estatuto del ciudadano) incluía el siguiente compromiso con respecto al Registro de la Propiedad:

«Proponemos la elaboración de propuestas para mejorar el Registro de la Propiedad y reunir la información depositada en el Registro de la Propiedad y en otros organismos públicos. Esto ayudaría a agilizar, simplificar y promover la seguridad en las transacciones de la propiedad y hacer de dominio público la información sobre la propiedad inmobiliaria. Un sistema nacional de información sobre el territorio podría ser una forma de proporcionar al ciudadano un acceso más rápido y sencillo a un registro

público, autorizado, preciso e integral, de todo el territorio y la propiedad»

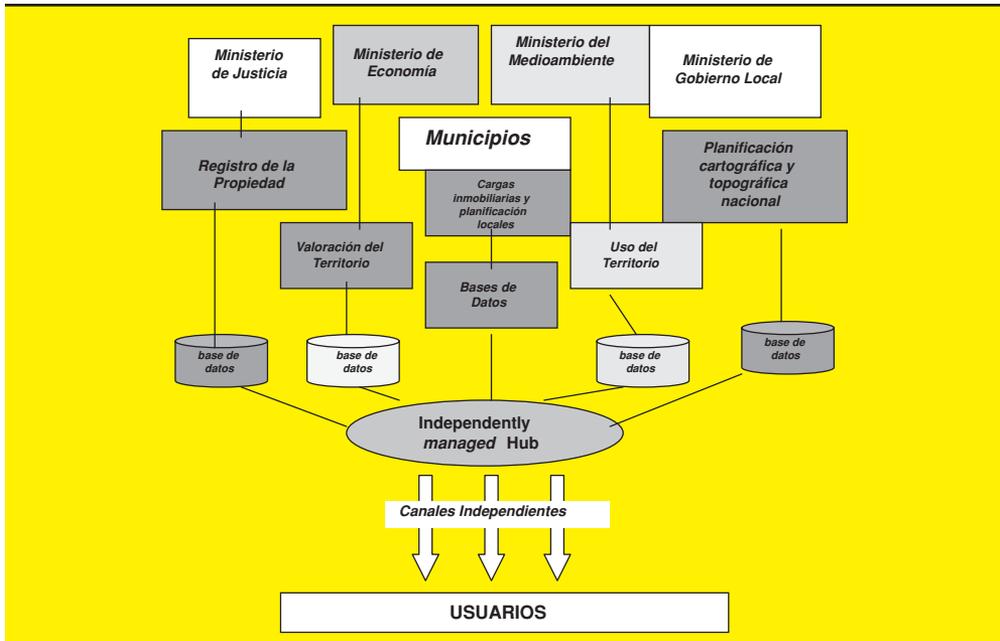
20. Como consecuencia, en 1993, el Registrador Jefe fue invitado por el Gobierno a formar un comisión inter-departamental integrada por los organismos públicos que tuvieran algún papel importante en el mantenimiento de la información sobre el territorio y la propiedad. La Junta Directiva del Proyecto, que contaba con representantes *senior* de la Oficina de Valoración, el Departamento Medioambiental, el *Ordnance Survey*, el Consejo de Dirección del Gobierno Municipal y también del *Royal Institute of Chartered Surveyors* mantuvo contactos regulares. El propósito era llevar a cabo los objetivos enunciados en el Libro Blanco.

21. En cooperación con otros organismos, el Registro de la Propiedad financió, y su División Informática desarrolló, el prototipo de un sistema que permitía un acceso, en tiempo real, a información recogida por diferentes organizaciones clave. El equipo del Registro de la Propiedad de SM realizó un gran número de demostraciones a lo largo de todo el país, en lo que más adelante se convertiría en la base del sistema piloto de cooperación, en tiempo real, para la ciudad de Bristol.

22. El NLIS utiliza las nuevas tecnologías para recopilar *on-line* y proporcionar, por medio de un solo portal, toda la información que guarde relación con la propiedad privada y títulos de propiedad de potencial utilidad para posibles compradores u otros interesados. La información no sólo incluye datos sobre el Registro de la Propiedad sino también información procedente de las autoridades locales con respecto a cargas inmobiliarias, planificación y otras cuestiones, así como información de la Oficina de Valoración sobre impuestos y otros datos relevantes de otras fuentes, referenciados con datos cartográficos y de ubicación del *Ordnance Survey*.

23. Estaba claro que, técnicamente, este sistema sería capaz de satisfacer las demandas de los clientes a la hora de consultar *on-line* y mediante un solo acceso las diferentes bases de datos de información sobre el terri-

Gráfico 2
Servicio Nacional de Información sobre el Territorio



torio mantenidas por los distintos organismos. No obstante, la velocidad de acceso dependería del ritmo al que las autoridades locales adaptasen los números de referencia únicos de las propiedades (UPRN) al formato estándar e informatizarasen sus registros.

24. Lo que no estaba claro era cómo gestionar y financiar un proyecto de estas características. Los organismos gubernamentales reconocieron no disponer de un lugar físico adecuado para llevar a cabo tal proyecto ni de competencias para establecer un vehículo corporativo que actuara en su nombre. De ahí que todas las partes asociadas decidieran la *Local Government Information House (LGIH)* como el lugar más apropiado para llevar el proyecto adelante en nombre de todos los proveedores del sector público. Tras someterlo a concurso, la LGIH contrató a diversas instituciones del sector privado para proporcionar el eje y los canales que pusieran toda la información sobre el territo-

rio en manos del sector público a disposición de los usuarios.

25. El NLIS es hoy día un sistema operativo en desarrollo que proporciona información sobre el territorio, en tiempo real, a un gran número de usuarios. La cobertura del sistema se va ampliando a medida que las autoridades locales van aplicando números de referencia únicos a las propiedades de su ámbito.

26. El diagrama adjunto describe su estructura. Las agencias responsables tienen un control total sobre el mantenimiento y la precisión de los registros de información sobre el territorio. El *Independently Managed Hub*, gestionado por un socio privado, proporciona la puerta de acceso a través de la cual las tres compañías independientes contratadas como canales proporcionan servicios *on-line* de valor añadido de información sobre el territorio.

27. El gráfico 2 ilustra esta estructura coordinada.

28. La experiencia inglesa ilustra lo que se ha convertido en una realidad gracias a la capacidad y versatilidad de los sistemas informáticos para almacenar información y proporcionar acceso remoto *on-line*. Sin necesitar una reestructuración institucional, las iniciativas coordinadas entre agencias han permitido la fusión de la información sobre el territorio a través de bases de datos compatibles y sistemas compartidos. La adopción de una numeración de referencia única de todas las parcelas ha sido básica. El programa encargado de realizar esta labor ha sido dirigido por la Local Government Information House (LGIH) en cooperación con las Autoridades Municipales individuales, los cuales han llevado a cabo la asignación de UPRNs según normas establecidas de forma centralizada. Un sistema comparable, el Sistema de Información sobre el Territorio escocés (Scotlis), está siendo implementado en Escocia. Estas iniciativas son ejemplos importantes de dos de las políticas que contempla el gobierno del Reino Unido: las de aspirar a «un Gobierno único» y a «un Gobierno más moderno».

Servicio Europeo de Información sobre el Territorio (EULIS)

29. Con respecto a esta iniciativa del NLIS, el Registro de la Propiedad de SM para Inglaterra y Gales es uno de los ocho miembros fundadores de un nuevo proyecto para establecer un Servicio Europeo de Información sobre el Territorio.

30. Entre los objetivos de este proyecto está mejorar el acceso y ampliar el uso de la información pública sobre la propiedad a través de Europa. El proyecto EULIS tratará aquellos asuntos que actualmente puedan ser un obstáculo para el libre intercambio de información sobre el territorio. Así, se abrirá el camino para desarrollar mercados transfronterizos, inmobiliarios e hipotecarios europeos dirigidos al bienestar social. Esta iniciativa será tratada con mayor detenimiento en otras sesiones de este Congreso.

La labor del equipo de trabajo sobre Administración del Territorio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE WPLA) y su relación con este Congreso

31. Durante los últimos diez años, la UNECE ha dado gran prioridad a fomentar proyectos de administración del territorio en sus Estados miembro. El enfoque principal ha sido apoyar a los diferentes miembros en transición en el desarrollo de sistemas del territorio eficientes basados en los derechos sobre la propiedad. La «Administración del Territorio» es un término acuñado por las Naciones Unidas que abarca el registro de la propiedad, inspección catastral y topográfica, valoración, uso e información del territorio; todos ellos componentes claves del servicio nacional de información del territorio y geográfica.

32. En 1993, la UNECE lanzó su iniciativa de aumentar la capacidad de administración del territorio de los países en transición a la economía de mercado. Bajo el patrocinio del *Comité de Asentamiento Humanos* de la UNECE, se celebraron una serie de encuentros de «Expertos en el Registro de la Propiedad y el Catastro». Más adelante, en febrero de 1996, este grupo se constituyó formalmente como el MOLA (*Meeting of Officials on Land Administration*). En 1999 y admitiendo la importancia de su labor, la UNECE reconoció este organismo que acabó constituyendo el WPLA. Desde entonces, se han ido celebrando una serie de seminarios y talleres en Albania, Armenia, Austria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Alemania, Hungría, Letonia, Holanda, Noruega, Polonia, Rumania, España, Suecia y el Reino Unido. La celebración de otros talleres está prevista para junio y septiembre de este año en Moscú y Viena. La secretaría del WPLA está en la sede de la UNECE en Ginebra. El

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

WPLA también ha dirigido comisiones de administración del territorio en Albania, Georgia y Kirguistán. El objetivo ha sido unificar la especialización desarrollada durante tantos años en los sistemas de administración del territorio establecidos en el ámbito de la ECE y compartir e intercambiar experiencias.

33. Una de las primeras iniciativas del *Committee on Human Settlements* de la UNECE fue establecer un grupo de trabajo especial, bajo la dirección del Profesor Peter Dale del Reino Unido (nuevo Presidente Honorario del FIG) para preparar las Directrices sobre la Administración del Territorio. Las *Directrices en Administración del Territorio* de la UNECE, publicadas en 1996, ofrecen un análisis integral de las características de un sistema efectivo del registro de la propiedad y planificación catastral y una información considerablemente más práctica sobre cuestiones relacionadas de gestión del territorio. Las Directrices, traducidas a un gran número de idiomas, explican cómo establecer sistemas de información sobre el territorio esenciales para el funcionamiento eficaz de una economía de mercado y una sociedad que reconozca los derechos sobre la propiedad privada.

34. En 1998, la UNECE publicó, en tres idiomas, el documento denominado «*Social and Economic Benefits of Good Land Administration*» (Beneficios Sociales y Económicos de una Buena Administración del Territorio), dirigido a políticos y legisladores de los miembros de la ECE. El documento subraya la importancia de una buena administración del territorio para desarrollar el bienestar social y económico.

35. En mayo de 2000, el WPLA publicó su «*Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation*» (Estudio sobre los

aspectos principales del Registro de la Propiedad y la Legislación Catastral), proporcionando información detallada sobre los sistemas de 36 países.

36. El WPLA también publicó en 2001 la *Second Edition of the UNECE «Documentation of Land Administration Projects»* (Segunda edición de la documentación sobre proyectos de administración del territorio de la UNECE), que proporciona resúmenes de proyectos pasados y en curso en los estados de la ECE. Aunque inicialmente restringido a proyectos basados en financiación externa, actualmente los resúmenes cubren la totalidad de países europeos.

37. Como parte de su labor, el WPLA también ha estudiado los sistemas de la administración del territorio en los países de la ECE y publicado tres ediciones de un «*Inventory of Land Administration Systems in Europe*» (Inventario de Sistemas de Administración del Territorio en Europa), el más reciente en julio de 2001. Este estudio ha examinado y descrito los cuatro principales aspectos de la administración del territorio en 42 países de la ECE.

38. Todos los países de la UNECE son miembros del WPLA. El programa del WPLA está dirigido y supervisado por un *Bureau* formado por delegados de cada país y elegido por votación. Su Presidente es Bengt Kjellson, Director de Planificación del Lantmäteriet, el Departamento de Cartografía del Territorio de Suecia. Este programa está estrechamente relacionado con todos los temas que se van a considerar en este I Congreso sobre el Catastro europeo.

39. La página web del UNECE WPLA que proporciona acceso a toda la documentación arriba mencionada es: www.unece.org/env/hs/wpla/welcome.html. ■

El Catastro belga

Francis Gabele

*Auditor General. Director de Servicio.
Administración de Catastro,
Registro y Bienes Inmuebles. Bélgica*

Definición

En Bélgica, se entiende por Catastro tanto la documentación catastral (ficheros y planos), como el servicio encargado de la gestión (actualización) de la documentación (administración del catastro).

Origen

El catastro belga es de origen francés. A raíz de la revolución francesa (1789), la Asamblea Constituyente decidió crear en 1790-1791 el Catastro General y fijar la contribución territorial; además, estableció normas para:

- las operaciones preparatorias y globales,
- las mediciones parcelarias,
- la delimitación de cada municipio,
- la triangulación por municipio.

A raíz de las conquistas napoleónicas, los territorios de Bélgica pasaron a formar parte del Imperio francés, y se constituyó en nuestras regiones un catastro basado en el modelo «francés».

Recordemos las palabras de Napoleón:

«Un buen catastro parcelario será el complemento de mi Código civil».

Después de Waterloo (1815), y durante el período común con Países Bajos del Norte, prosiguieron los trabajos de elaboración del catastro, que concluyeron definitivamente en 1843 (Provincia de Luxemburgo), por lo tanto, ya después de la creación del Estado soberano belga (1830).

Evolución

Durante los siglos XIX y XX, el sistema catastral belga fue perfeccionándose constantemente y, en concreto, durante los últimos veinticinco años.

1976: se pasa a soporte magnético el fichero básico (la matriz catastral): la actualización de la matriz se efectúa por ordenador.

1987-1989: se crea un fichero nacional informático de las personas jurídicas de derecho público-propietarios y de las personas jurídicas de derecho privado-propietarios, constituyendo una base de datos de propietarios registrados en el Catastro.

1990: se crea un directorio nacional de personas físicas en forma de base de datos. Ésta constituye la última fase del directorio nacional de propietarios registrados en el catastro.

1994-1995: desde los controles se actualizan en línea, a través de la red del Catastro, todos los datos (propietarios y parcelas).

Carácter

Cabe recordar que, en sus orígenes, el catastro belga debía ser un instrumento jurídico y probatorio, es decir, un sistema positivo en el cual los documentos, conservados por bien inmueble (sistema real) y por funcionarios públicos, tienen valor probatorio en cuanto a derechos. El funcionario encargado de dichos documentos desempeñaba un papel activo.

En la práctica, se limitaron a destacar con demasiada frecuencia las situaciones de hecho en cuanto a la propiedad.

Ha prevalecido el aspecto «fiscal» a la hora de:

- elaborar un inventario de los bienes inmuebles y de sus propietarios con el objetivo de realizar una división equitativa del impuesto territorial
- considerar la renta catastral de cada bien inmueble
- comunicar los resultados de esta operación a la administración encargada de percibir el impuesto territorial.

Relación entre el Catastro y el régimen hipotecario

La labor que desempeña un catastro depende directamente de la organización y la función del sistema hipotecario del país de que se trate.

En los países que tienen *un sistema real* (documentación organizada según los bienes inmuebles), el Catastro, como inventario de los bienes inmuebles, resulta indispensable para las hipotecas. El Catastro tiene, en este caso, carácter jurídico, en la medida en que su efecto es originar derechos.

Si, por el contrario, el sistema real pertenece a la categoría de sistemas pasivos, entonces se llevan dos tipos distintos de documentación, pero hay una relación muy estrecha entre ambos. En el Catastro no pueden recogerse sino los derechos transcritos en el Registro Hipotecario, y en el Registro Hipotecario no pueden registrarse sino los bienes inscritos en el catastro (sistema francés).

En países como Bélgica, que tienen *un sistema personal* (documentación organizada según las personas), la relación entre el Catastro y el Registro Hipotecario es menor. Como este sistema se acompaña, en general, de un sistema hipotecario pasivo y, debido a su naturaleza, éste no tiene como efecto originar derechos ni tampoco tiene valor probatorio, el Catastro, como tal, carece de estos atributos.

En resumen, por lo que se refiere a Bélgica, el Catastro, por sí mismo, no tiene como efecto originar derechos ni valor probatorio. Puede, a lo sumo, a falta de elementos más probatorios, facilitar una presunción (véase el artículo 1349, Código civil belga). La prueba del derecho de propiedad no puede resultar sino del título de propiedad. La prueba frente a terceros sólo es posible si el título se transcribió debidamente en los registros hipotecarios.

No obstante, cabe señalar que, en el marco de su función fiscal, los documentos catastrales tienen en Bélgica un valor «jurídico» o probatorio como escritos auténticos (artículo 1317 del Código civil belga y artículo 395 del Código belga de impuestos sobre la renta 1992). Algunas legislaciones administrativas ampliaron este valor probatorio a ciertos sectores públicos, como expropiaciones, concentración parcelaria, ordenación territorial, etc.

Nuevos objetivos logrados y en curso

Reagrupación Catastro-registro-hipotecas: creación de la ACED

En 1999, se creó la ACED (*Administration du Cadastre, de l'enregistrement et des domaines*, Administración del Catastro, del Registro y el Patrimonio), que agrupa los siguientes servicios:

- 1) Registro y Fincas (*Enregistrement et Domaines*)
- 2) Registro Hipotecario (*Conservation des Hypothèques*) y
- 3) Catastro (*Cadastre*).

El Comité de gestión de esta nueva administración pública estableció un plan estratégico de modernización para la fusión del «catastro» y del «registro» (función civil y fiscal a la vez).

Esta reestructuración de los servicios se basa en tres ejes principales:

- el refuerzo de la cooperación entre el Catastro y el Registro Hipotecario y posteriormente las hipotecas;

- la modernización de la gestión de recursos humanos y técnicos;
- la modernización de la gestión de las actividades de los servicios, iniciada con la gestión de la calidad de funcionamiento.

Ante la necesidad de garantizar la concordancia entre la documentación catastral y el objeto de los actos sujetos a publicidad inmobiliaria, según el artículo 1 de la Ley belga de Hipotecas, se ha franqueado una primera etapa hacia la creación de un catastro jurídico.

A tal efecto, será necesario mejorar la definición de los bienes inmuebles para los cuales se redacta un acto o documento con el fin de que pueda contrastarse, especialmente, en caso de transferencia de una parte de la parcela catastral. Es importante que el acto en cuestión contenga datos suficientes para poder adaptar correctamente la documentación catastral en general, y el plano catastral en particular.

Esta es la razón por la que en el futuro, para cada acto traslativo o declaratorio de derechos reales inmobiliarios relacionados con una parte de una parcela catastral existente o con la división de una parcela catastral existente, será necesario adjuntar un plano de linderos realizado por un topógrafo, en el que se identifique claramente el objeto del contrato.

Estrategia de modernización-gestión de la calidad de funcionamiento

Se ha iniciado una estrategia de modernización cuyos **tres ejes** principales son los siguientes:

- refuerzo **de la cooperación** entre las administraciones fiscales: cooperación *orgánica* con el proceso de reestructuración de los servicios, por una parte, y por otra, cooperación *funcional* con la conclusión de protocolos de cooperación para lograr una mayor transparencia y atribuir responsabilidades a unos y otros;
- modernización **de la gestión de recursos**: en primer lugar, gestión de recursos *humanos* con la reflexión que se está llevando a cabo sobre el proyecto «ges-

ción de personal-política de personal», y seguidamente, gestión de recursos *informáticos* con la programación presupuestaria correspondiente;

- modernización **de la gestión de actividades de los servicios**, iniciada con el proyecto «medida de la calidad de funcionamiento» que podemos llamar en adelante «Gestión de la calidad de funcionamiento».

La continuación del proyecto de Gestión de la calidad de funcionamiento implica revisar a fondo los métodos **de control interno** en cada una de las administraciones. Se trata de adoptar, a este respecto, las mejores normas de la gestión moderna de organizaciones y empresas.

Todo ello requiere:

- destacar la pertinencia de los 4 principios de control interno:
 - es asunto de todos,
 - es un proceso continuo,
 - aporta una seguridad razonable
 - no es un objetivo en sí
- un doble ejercicio de clarificación, uno referente a los cometidos y valores fundamentales, y otro referente a los objetivos de gestión, que traduzca en términos concretos los cometidos y valores fundamentales. La «Gestión de la calidad de funcionamiento» posibilita una verdadera **autonomía-responsabilidad** de las administraciones;
- una gestión del riesgo, que implica:
 - integridad y valores éticos
 - competencia, formación y evaluación del personal
 - estructura de la organización y responsabilidad
 - política y estrategia
 - filosofía y estilo de dirección
 - recursos y herramientas de gestión.

Objetivos estratégicos definidos por la ACED

El Comité de gestión de la ACED definió sus objetivos estratégicos generales del siguiente modo:

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

El cumplimiento de los objetivos generales debe tender a la mejora permanente de la seguridad jurídica, la equidad, la racionalización de los métodos de trabajo, la imagen de marca y la calidad de la prestación de servicios.

Los cinco objetivos estratégicos que figuran a continuación no van unidos a un proceso particular, pero su cumplimiento es importante para conseguir un funcionamiento óptimo de la nueva administración de la ACED. Se trata de:

- fusionar los servicios comunes –logística, recursos humanos, automatización– de los sectores Catastro, Registro, Fincas e Hipotecas de la administración central de la ACED;
- estudiar la racionalización, armonización y simplificación de las disposiciones legales y reglamentarias que han de conducir a una mejor productividad de la administración
- llevar a cabo la reestructuración y armonización de las circunscripciones (controles, ingresos, inspecciones y direcciones) de los servicios patrimoniales (catastro, registro, fincas, comités de adquisición, registro hipotecario) y agrupar los servicios de los distintos sectores que se encuentran en los mismos edificios;
- reflexionar sobre la asistencia a los servicios locales de la administración;
- garantizar una información y una comunicación interna dirigida al conjunto del personal.

Para cumplir estos objetivos, hay que emprender una serie de tareas nuevas o reforzar las existentes. Las principales son:

A. *Gestión de conocimientos.*

- recopilar, conservar, tratar la información y ponerla a disposición del personal de manera óptima;
- crear un expediente único sobre el «contribuyente» que incluya todos los datos necesarios con el fin de optimizar su tratamiento en el servicio.

B. *Gestión de cambios.*

Preparar la aplicación de los proyectos de modificaciones y el apoyo de las entidades ejecutivas en la aplicación real de estos proyectos.

C. *Análisis de riesgo.*

Desarrollar y aplicar métodos y técnicas de análisis de riesgo con el fin de organizar de la manera más eficiente y eficaz posible los recursos del servicio.

D. *Estrategia hacia los grupos-diana.*

Adquirir y actualizar el conocimiento de las necesidades del contribuyente y estructurar interacciones con éste partiendo de sus necesidades. Al mismo tiempo, establecer una comunicación transparente con los distintos grupos-diana, principalmente notarios, topógrafos e instituciones públicas y privadas, en relación con la seguridad jurídica de los patrimonios inmobiliarios, de modo que estén informados tanto de lo que pueden hacer como de sus obligaciones.

E. *Modernización de la gestión de recursos humanos.*

El entorno en el que se enmarca la acción del sector público está en constante evolución, con lo cual resulta necesario poder adaptarse permanentemente. La gestión del personal debe responder a la vez a las aspiraciones legítimas de los miembros del personal y a las necesidades de los servicios de los que forman parte. Esto implica una mayor profesionalización de la gestión del personal y una preocupación constante por llevar a cabo una política de personal dinámica, tanto en lo que se refiere a la carrera individual como a la respuesta a las necesidades evolutivas de los servicios.

F. *Incremento del uso de nuevas tecnologías*

Habida cuenta de la rapidez con que evoluciona la tecnología, es indispensable que el desarrollo de los distintos proyectos informáticos contenidos en el plan estratégico informático se gestione de manera coordinada. Hay que desarrollar las nuevas tecnologías de la información (sitios Internet, redes integradas, CD-ROM).

Reingeniería de procesos de empresa Copernico [*Copernic business process reengineering (BPR)*]

En el marco de la estrategia de modernización, el Ministerio de Hacienda belga está

llevando a cabo una reflexión profunda sobre todos sus procesos en el marco del plan COPERNICO.

Para ello, se han elaborado 16 programas *Business Process Reengineering* (BPR) con los que se pretende llevar a buen término las reformas en curso y marcar nuevos retos.

En la primera fase de la reforma se ha realizado el esquema general del nuevo «Servicio Público Federal» de Hacienda que sustituirá al Ministerio de Hacienda.

En la segunda fase, en la que estamos trabajando actualmente, con la ayuda de los 16 BPR, se proyecta crear una nueva imagen de las administraciones implicadas, en todos los aspectos.

En cuanto a la ACED, se han creado tres BPR funcionales: «Mediciones y Valoraciones», «Servicios Patrimoniales» y «Seguridad jurídica», cuyos objetivos trataré a continuación, en particular, los señalados en el BPR «Mediciones y Valoraciones», que se refiere más concretamente al plano catastral.

Principios estratégicos

Principio estratégico 1.

- garantizar la seguridad jurídica y la transparencia:
 - aumentar el número de recaudaciones correctas (deudores e importes correctos);
 - proporcionar al público una documentación patrimonial (plano catastral...) fiable y jurídicamente correcta;
 - explicar y justificar el proceso para llegar a adoptar una decisión (p. ej. la fijación de la renta catastral);
 - aumentar la accesibilidad de los documentos para el usuario interno y externo.

Principio estratégico 2.

- administrar como «un buen padre de familia»:
 - disminuir los costes al adquirir bienes inmuebles para las autoridades federales y no federales;
 - garantizar un mejor seguimiento y

una mejor gestión de los costes;

- mejorar la fijación de los precios en función de los costes
- desarrollar productos de pago como complemento al cometido de servicio público.

Principio estratégico 3.

- Desarrollo de los servicios orientados a los clientes:
 - acelerar la prestación de servicios, aumentar la calidad y facilitar las interacciones con la administración;
 - tener en cuenta las necesidades de los clientes internos y externos estableciendo una cooperación y un diálogo continuo con éstos;
 - crear un único punto de contacto tanto para las cuestiones que se planteen como para los cometidos confiados a la organización.

Principio estratégico 4.

- Profesionalizar la prestación de servicios:
 - las entidades harán todo lo necesario para que se las considere colaboradoras profesionales en sus ámbitos específicos;
 - desarrollar la peritación técnica mediante una formación permanente de los miembros del personal;
 - concentrarse en las actividades que entrañen un valor añadido;
 - una administración activa que genere iniciativas propias.

BPR «Mediciones y Valoraciones»

Por lo que se refiere al BPR «Mediciones y Valoraciones», se han determinado los procesos siguientes:

- «Gestión del plano catastral»;
- «Valoración de bienes inmuebles»;
- «Valoración de bienes muebles»;
- «Tratamiento de conflictos, reclamaciones y litigios».

Se han destacado los siguientes objetivos:

- elaborar una estructura de trabajo que permita funcionar de manera óptima en un entorno de mercado;

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

- basada en la calidad, la rapidez, el rigor y la precisión;
- perfilar la organización para que sirva de referencia en el ámbito «valoración»
 - entre otras cosas, ser *el único punto de contacto* para toda la valoración en el sector público;
- utilización óptima de la peritación existente:
 - aumentar la eficacia efectuando *todas* las valoraciones en la entidad ME ;
 - estimular la responsabilidad del funcionario haciéndole tomar conciencia de su papel específico;
- fijar normas de calidad para los productos que deben ponerse a disposición del cliente
 - El cliente debe estar satisfecho de los servicios que le corresponde esperar de la administración.

Por lo que se refiere más concretamente al proceso «Gestión del plano catastral», se da por sentado que el establecimiento de un acta de demarcación es competencia, en primer lugar, del Catastro. Más adelante, volveré a tratar en detalle la estrategia específica del plano catastral.

No obstante, cabe señalar que, de ahora en adelante, consideramos que la demarcación es la actividad principal de los topógrafos oficiales del catastro y esto en el marco de la elaboración de un catastro jurídico.

En este sentido, los topógrafos «privados» no podrían intervenir a no ser que la administración así lo solicitara con respecto a la demarcación (y no a la medición no contradictoria), de manera ocasional y en el supuesto de que la administración del catastro no dispusiera de los recursos humanos necesarios.

La ACED ha previsto una apertura hacia el sector privado, en este caso, hacia los topógrafos privados, y, de manera más general, hacia una búsqueda de cooperación.

Volveremos a hablar de ello más adelante.

BPR «servicios patrimoniales»

En el TO BE definido por el BPR «Servicios patrimoniales», se destacaron las necesidades siguientes:

- Mayor accesibilidad a la información que permite determinar el valor y adquirir bienes inmuebles (valor de mercado estimado por «Mediciones y Valoraciones», bases de datos...)
Así pues, las entidades de los servicios patrimoniales deben comprometerse más en la «negociación» con los futuros expropiados-vendedores y en la «prospección» del mercado.
- Los nuevos procesos diseñados con ocasión del BPR se presentaron ante una asamblea de inspectores de fincas que los acogieron favorablemente, si bien insisten en la necesidad de utilizar más medios para hacerlos funcionar (ej. acelerar la automatización).

BPR «seguridad jurídica»

Por lo que se refiere al Grupo de Trabajo «Seguridad jurídica» del BPR, se determinaron los procesos que siguen:

- «Reclamar derechos».
 - Cuotas de registro, derecho de hipoteca, retribuciones, derechos de secretaría percibidos inmediatamente y gravámenes asimilados a los sellos;
 - Derecho de sucesión, impuesto de transmisiones por defunción, insuficiencias.
- «Mantener al día la documentación patrimonial».
- «Proporcionar la documentación patrimonial».
- «Tratamiento de conflictos, reclamaciones y litigios».

Estrategia para el plano catastral

Hasta un período reciente, el plano catastral se elaboraba con un objetivo principalmente fiscal, es decir, con el fin de determinar la base imponible e identificar al deudor del impuesto territorial.

Con el fin de cumplir este cometido, la administración belga hizo hincapié en la actualización regular, en la identificación de los titulares y en la creación de una docu-

mentación completa relativa al carácter intrínseco de los edificios.

Desde 1983, todos los datos alfanuméricos (no gráficos) están informatizados y pueden ser actualizados por los servicios exteriores directamente en el banco de datos, a partir de la recepción de la información. En cambio, el plano catastral se quedó al margen de estos proyectos y, a pesar de que se actualiza por completo una vez al año, su gestión sigue siendo manual.

Tal como indiqué anteriormente, desde el año 2000, los objetivos del catastro belga se han modificado. La administración debe crear un banco de cruce de datos patrimoniales y reforzar el carácter jurídico de su documentación. En este sentido, el plano catastral adquiere una importancia fundamental, puesto que la parcela catastral constituye el identificador en el cual se basa toda la información contenida en las distintas tablas de información de carácter jurídico de los sectores hipoteca y registro que, en adelante, se fusionarán con el sector catastro.

Por lo tanto, resulta primordial que el plano catastral se actualice continuamente y que el identificador (la parcela catastral) sea conocido cuanto antes.

Por otra parte, los poderes regionales belgas, competentes sobre todo en materia de medio ambiente y urbanismo, desean fomentar la cooperación con la administración federal, con el fin de disponer de un plano parcelario informatizado indispensable para llevar a cabo sus cometidos.

El proyecto para el plano catastral debe cumplir tres requisitos esenciales:

- 1.º Estar siempre actualizado; es primordial que los trabajos de digitalización no dificulten el ritmo actual normal de las actualizaciones del plano.
- 2.º Responder a los criterios fundamentales de calidad.
- 3.º Tener un formato que permita el intercambio fácil y regular, o incluso continuo, de la información con las demás instituciones públicas.

En este contexto, la administración federal belga ha optado por informatizar el plano catastral en tres etapas.

La primera etapa consiste en digitalizar el plano catastral y gestionarlo en CAD. Todavía no se trata de un banco de datos que vincule el plano con la matriz, sino de un plano exclusivamente gráfico. Plazo de realización: 3 años. La segunda etapa consiste en mejorar la calidad del plano ajustando éste a partir de referencias regionales. Esta operación permitirá obtener un plano continuo, georreferenciado y, en principio, limpio de errores graves en cuanto a la parcela (la precisión sería de un metro en valor absoluto). Plazo de realización: de 5 a 8 años. El vínculo entre los datos alfanuméricos de la matriz del catastro, de los ficheros de las hipotecas y del registro y los datos gráficos del plano catastral, constituye la tercera y última etapa. Se trata del Sistema de Información Geográfica (SIG). Esta etapa está solamente en fase de estudio y deberá permitir, en particular, automatizar al máximo la gestión del plano catastral, posibilitando la intervención de los topógrafos del sector privado, aunque la administración seguirá manteniendo un papel de validación y control.

La opción de proceder por etapas presenta distintas ventajas:

1. Este procedimiento permite responder inmediatamente a las solicitudes externas que emanan de los poderes regionales.
2. El impacto de la vectorización puede asimilarse sin poner en peligro el ritmo de actualización que se lleva hoy día.
3. La mejora de la calidad no frena la puesta en funcionamiento de un plan informatizado.
4. El personal podrá adaptarse progresivamente a las reformas.
5. La realización de la primera etapa proporcionará la experiencia y el tiempo necesario para diseñar sin fallos un SIG que responda a las necesidades reales actuales (no un SIG proyectado sobre la base de un producto tradicional).

Colaboración ACED-topógrafo independiente

Principio

La colaboración entre la ACED y todo topógrafo independiente debería organizarse en el marco de un convenio.

Situación existente

Actualmente, los planos realizados por los topógrafos (y, generalmente, todos los planos que se adjuntan a la documentación) no están normalizados y muchos de ellos presentan una calidad insuficiente (normas de medición incorrectas, a veces falta la firma de los propietarios, las medidas que se indican resultan insuficientes, se utilizan distintos formatos y escalas, etc).

El sector catastro recibe una copia (a menudo de mala calidad) del sector registro.

El plano catastral se actualiza a partir de esta copia, transformando (por integración) los datos del plano del topógrafo para adaptarlos al perímetro rígido de las parcelas de que se trate. Esta transformación impide la conformidad entre el plano catastral y el plano del topógrafo.

Además, el plano catastral no mejora, sino que conserva sus imperfecciones y todos los inconvenientes que surjan con ocasión de mediciones posteriores (por ejemplo, cuando se implante una nueva construcción en un terreno integrado).

Aunque está regulado, el archivado de las copias de planos de topógrafos en los controles del catastro no permite su explotación de manera eficaz.

Conclusión

Aunque la ACED reciba un ejemplar de los planos de los topógrafos, el proceso actual no permite utilizarlos correctamente y los topógrafos no pueden consultarlos. El sector catastro de la ACED no desempeña sino un papel accesorio en la búsqueda de los límites de propiedad.

PROPUESTA-NORMALIZACIÓN DE LOS PLANOS DE TOPÓGRAFOS

Objetivo

La normalización debe:

- Permitir el registro informático del plano en los ficheros catastrales
- Permitir la atribución de una calidad jurídica a los límites
- Facilitar la interpretación de los planos y su utilización en el marco de la actualización del plano catastral
- Homogeneizar la documentación

Normas

A tal efecto, se pide a los topógrafos que confeccionen sus planos cumpliendo las siguientes normas:

- Indicar en el plano las coordenadas de los vértices de la propiedad (locales, Lambert u otro sistema). Las coordenadas permiten solucionar los problemas de los ángulos y recuperar sin deformación los límites de propiedad.
- Hacer firmar a las partes (vecinos) en la medida de lo posible (aumenta el número de límites contradictorios).
- Permitir la identificación de los signatarios, por ejemplo colocando un cuadro (un conjunto de firmas ilegibles al final de documento no permite la definición).

Elaboración de un expediente

El topógrafo elabora un expediente que contenga un plano original con las firmas, y un disquete con las coordenadas de los vértices de la propiedad y de los edificios (1) en forma de fichero.

Registro de los planos de topógrafos en la ACED. Transmisión del expediente al sector catastro de la ACED

El topógrafo transmite de oficio el expediente que ha elaborado directamente al ser-

(1) A petición de las asociaciones de topógrafos.

vicio de control del catastro y, en su defecto, a petición del funcionario de la ACED cuando éste lo necesite para los trabajos de actualización.

El objetivo es proporcionar al servicio de control del catastro un ejemplar original de buena calidad.

Se piden las coordenadas definitivas del perímetro del plano global con ocasión de la venta del primer terreno y los datos de los vértices de poligonal. Esta parte del expediente debe ser confidencial y se reserva estrictamente al uso interno de la ACED, más concretamente, a un único responsable por provincia. Esta información se pide con el fin de optimizar el tratamiento de las grandes parcelaciones.

Registro de los planos en una base de datos en la ACED

El plano se registra en una base de datos relacional. Esta base incluirá, en particular, la siguiente información:

- Número de parcela (después de la transmisión)
- Situación del bien si se ha construido
- Año y número del croquis de cambios
- Nombre y apellidos del topógrafo
- Fecha del plano
- Motivo por el que se hizo el plano (adjuntar a un acto, proyecto de división, etc)
- Si procede, fecha del acto al cual se adjunta
- Si procede, nombre del notario que haya instrumentado el acto
- Si procede, la existencia de servidumbre

La elaboración de esta base de datos permitirá:

- a los topógrafos, efectuar una búsqueda
- al agente de la ACED, conocer los planos archivados, compararlos, unirlos y, eventualmente, apreciar si puede resultar conveniente una georreferenciación (véase tercer aspecto)

Clasificación de los expedientes con los croquis de cambios en el servicio de control del catastro

Después del tratamiento al que se refiere el tercer aspecto, el expediente del topógrafo se clasifica con los croquis de cambios archivados en el servicio de control del catastro y no en una clasificación distinta.

La reagrupación con los croquis permite:

- Facilitar la búsqueda de un plano de topógrafos.
- Reunir partes (plano y croquis) que tienen un estrecho vínculo.
- Obtener una única clasificación, aplicada en todos los controles (simplificación).
- Al efectuar la consulta, conocer inmediatamente la calidad y la fuente de la información recogida en el croquis y, eventualmente, impedir una regularización errónea relativa a un límite jurídico.
- Para los topógrafos, acceder a una documentación fiable y comprobable, así como al documento de georreferenciación a que se refiere el tercer aspecto.

Mejora del plano catastral (como información) Posible georreferenciación

Después de actualizar el plano catastral de manera tradicional, el agente del servicio de control del catastro transmite el expediente del topógrafo al responsable de las aplicaciones GPS de su provincia (un responsable por inspección de *Grands Levers* y *Plans Généraux*).

Éste decide la oportunidad de georreferenciar el plano del topógrafo si aún no se ha hecho.

La georreferenciación y digitalización posterior permitirán ajustar el plano catastral de manera muy precisa a partir del plano del topógrafo.

Digitalización y registro en un fichero de referencia catastral «planos de topógrafo»

Los planos se indican sin más deformación que la resultante de la georreferenciación.

Ajuste periódico del plano catastral sobre el referencial

Periódicamente, el plano catastral se ajusta al referencial con ayuda de un programa informático de integración parcelaria. Esta operación se realizará después del ajuste sobre el referencial regional y siempre que el referencial catastral «*planos de topógrafo*» contenga suficientes planos digitalizados por manzana.

Los límites de la parcela se desplazan, cuando procede, en capas «*jurídico contradictorio*», «*jurídico unilateral*» o «*técnico*» respectivamente, dependiendo de que el plano del topógrafo esté firmado por todas las partes interesadas, o por una sola parte y adjunto al acto, y, finalmente, dependiendo de que se trate de una simple medición de valor técnico. Un límite jurídico unilateral se convierte en jurídico contradictorio si un segundo plano de la parcela contigua se corresponde exactamente con el primer plano (casos frecuentes en una parcelación).

Con esta operación se logra que concuerden exactamente los límites parcelarios con los límites de propiedad.

Consulta de la documentación catastral organizada en beneficio de los topógrafos Consulta gratuita en el servicio de control

En el marco del convenio antes mencionado, los topógrafos vinculados por éste reciben gratuitamente el derecho a la consulta de los croquis de cambios (y el expediente con el plano del topógrafo eventual así como del expediente de georreferenciación) archivados en el servicio de control del catastro.

Consulta de la base de datos de los planos de topógrafos

Los topógrafos que suscriban un convenio podrán consultar gratuitamente la base de datos de los planos de topógrafos archivados en el servicio del control del catastro

Convenio

El acuerdo entre cada topógrafo y la ACED se oficializará en un convenio.

Un valor fundamental: la ayuda proactiva al ciudadano

La ayuda proactiva va unida al principio de la confianza legítima del ciudadano (otro principio de buena administración) en la medida en que el ciudadano tiene derecho a esperar de los funcionarios competentes una información correcta y adecuada.

Conviene, por lo tanto, desarrollar un servicio orientado hacia el cliente con las siguientes características:

- satisfacción del cliente
- imagen y reputación
- rapidez y calidad del servicio
- proximidad
- profesionalización de las actividades.

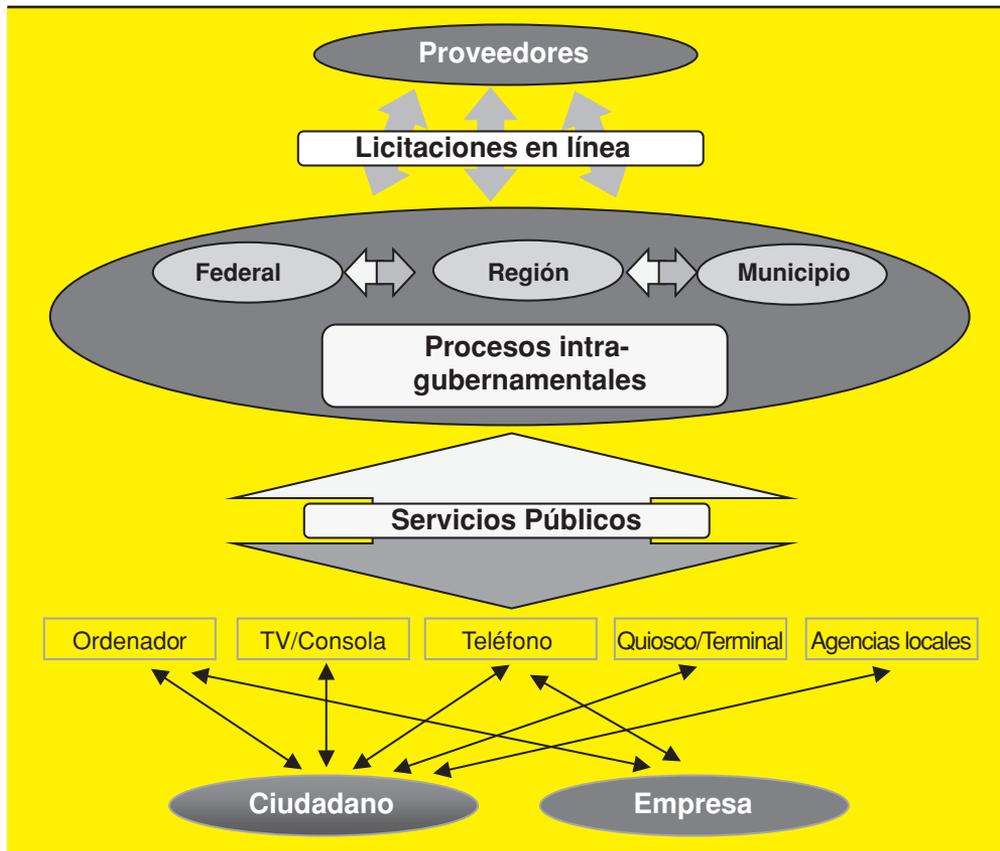
Esta política de ayuda proactiva corre el peligro, en la práctica, de verse frustrada por normativas existentes que vayan en un sentido opuesto.

Por lo tanto, resulta conveniente proceder a una revisión de la normativa en la medida en que ésta puede entrar en conflicto con el objetivo formulado de mejorar las relaciones entre los contribuyentes y la administración.

Relación con otros sistemas catastrales europeos Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea

En el marco de la Presidencia de la Unión Europea, durante el primer semestre de

Gráfico 1
e-Gobierno: la «e» que marca la diferencia
Esquema de las interacciones



2002, el Reino de España tomó la feliz iniciativa de reunir en un primer congreso a las distintas instituciones catastrales de los quince países de la Unión.

Este primer congreso se celebrará en Granada del 15 al 17 de mayo de 2002.

El Reino de Bélgica ha acogido con gran satisfacción esta iniciativa y presentará sus objetivos sobre la reforma de la administración del Catastro belga en el marco de la nueva «institución» de documentación patrimonial.

Algunos de los principios enunciados para elaborar una declaración sobre el Cata-

stro en los países de la Unión Europea parecen especialmente interesantes.

Por lo que se refiere al Estado Federal belga, cabe señalar, en particular, el hecho de que la parcela sea el objeto básico del Catastro.

La administración del Catastro belga tiene competencia para crear y actualizar la información gráfica y alfanumérica relativa a la parcela.

Cada parcela debe recogerse con un código único e invariable. Este código incluirá elementos que permitan una localización precisa a través de un sistema europeo de coordenadas geográficas.

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

Todas las parcelas y todas las construcciones e instalaciones deben registrarse de manera adecuada. Esto implica definir un Sistema de Información Geográfica (SIG) que recoge datos referidos, en particular, a los derechos de propiedad, las superficies, los límites jurídicos, la capacidad edafológica del suelo, las características medioambientales de la parcela, así como las de los edificios y construcciones existentes.

A nivel europeo, Bélgica comparte la idea de que los Catastros deben administrarse como bases de datos abiertas, pudiendo incorporar otra información consustancial a la parcela, según las necesidades de cada uno de los Estados miembros y de la Unión Europea.

Así pues, en Bélgica, las bases de datos reunidas bajo una cúpula (que debe crearse) deben permitir la gestión de los impuestos territoriales y la planificación territorial, así como posibilitar una evaluación masiva a través de aplicaciones informáticas.

En Bélgica, la información contenida en el Catastro ya se encuentra a disposición de todos los ciudadanos y de las empresas. Las normas para acceder a ella cumplen, en particular, la normativa fijada por la Comisión de Protección de la Intimidad. Por otra parte, las tarifas establecidas no desalientan el acceso a la información.

La información territorial está a disposición de las administraciones municipales, regionales y federales. La colaboración y cooperación entre los servicios de las distintas entidades contribuyen a la conservación y actualización permanente de la información catastral.

Etapas posteriores. e-Business Intelligence para el e-Gobierno

Definición básica

El e-Gobierno es «la redefinición de las relaciones internas y externas del sector público, basadas en procesos en red, gracias a las tecnologías de la información, con el fin

de lograr una mejor gestión, optimizar el servicio al público y fomentar una mayor participación de los ciudadanos».

Un reto

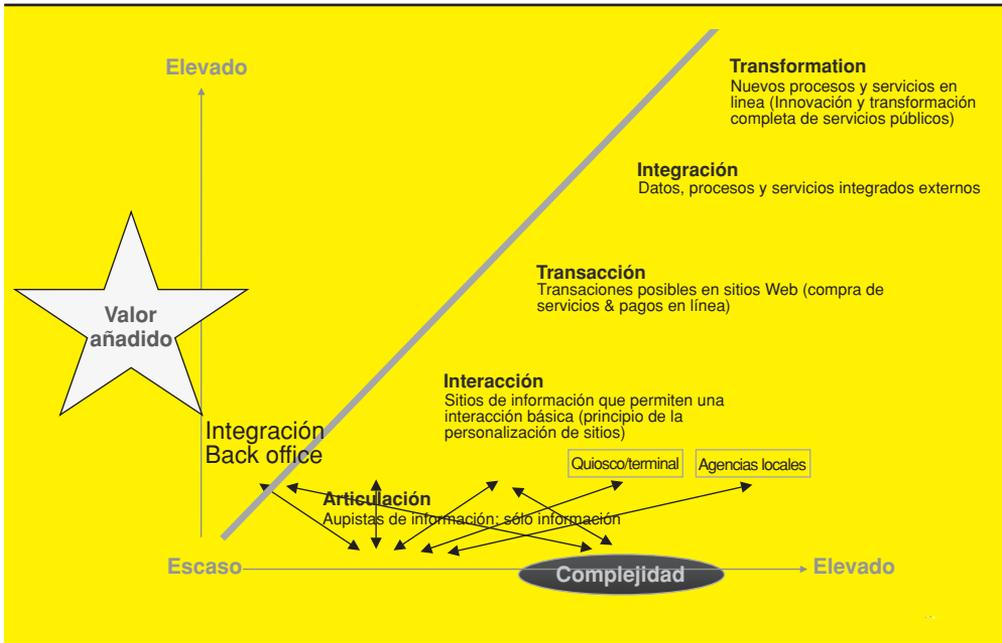
No sólo hay que modernizar el aparato del Estado, mejorar el servicio cara al público e informatizar los datos y procedimientos, sino también optar por la estrategia de crear, a través del e-Gobierno, los instrumentos más potentes y eficaces para la Administración del futuro mediante:

- un nuevo servicio público: eficiente y cualitativo
- la recopilación y distribución de información completa, actualizada y con datos de valor
- el «Turning data into knowledge»: transformar los datos en saber/conocimiento
- un liderazgo y una política pública enérgica y orientada a los «resultados»
- un nuevo papel de los poderes públicos: actuar como favorecedores, catalizadores y colaboradores por excelencia.

Nuevo planteamiento y reorganización de la administración

- Administración accesible: la administración es prestataria de servicios
 - Servicio al público 24 horas al día, los 7 días de la semana.
 - Procedimientos y procesos de información simplificados («fácil de encontrar»).
 - Accesibilidad de los datos personales.
 - Servicio individualizado.
 - Accesibilidad sin barreras.
- Oportunidad de integración real de los procesos.
 - Servicios públicos en tiempo real (interno y externo).
 - Acuerdos de cooperación.
 - Servicios públicos transaccionales.
 - Relaciones personalizadas («1-to-1», de persona a persona).

Gráfico 2
 e-Gobierno: la «e» que marca la diferencia
 Desarrollar la cadena de valor de la e-Administración



Cuadro 1
 e-Gobierno: la «e» que marca la diferencia
 La Administración modernizada

<p>Restablecer la legitimidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Orientada hacia el cliente Comunicativa Accesible, disponible Digna de confianza Segura, fiable 	<p>Restablecer una organización eficiente</p> <ul style="list-style-type: none"> Cualitativa Rendimiento mensurable Rápida Basada en los resultados Clara, transparente
<p>Desplazar los procesos de decisión</p> <ul style="list-style-type: none"> Interactivos Democráticos Proactivos Self-service 	<p>Redefinir los procesos de trabajo («re-engineering»)</p> <ul style="list-style-type: none"> Integrados En red Responsabilidad Participativos

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

- Impulso dado a una administración que funciona «en red»
 - internamente: cooperación entre autoridades interdepartamental, interregional
 - en el exterior: asociaciones (PPP).
- Dirección de recursos humanos y nuevos servicios públicos
 - Liderazgo y gestión de la calidad de funcionamiento.
 - Atribución de responsabilidades y trabajo autónomo.
 - Formación continua y e-aprendizaje.
 - Disponibilidad de las tecnologías de la información.
- Garantía del servicio público.
 - Seguridad informática.
 - Autenticidad del servicio.
 - Intimidad, confidencialidad.
- Confianza.
- e-democracia, comunicación y participación

Accesibilidad

- Abrirse a todos los canales posibles
 - Internet, terminales públicos, centros de llamadas, GSM, TV, correo electrónico...
- Organizar un acceso directo y guiado
- Compaginar la «ciberadministración» con el contacto humano
- Optimizar el conjunto de la infraestructura pública para el servicio al público
- Establecer un diálogo directo
- Apoyar la formación a las nuevas tecnologías de la información («e-aprendizaje»). ■

El Catastro en Portugal

Dimas Dias Veigas*Director del Servicio de Catastro
Instituto Geográfico Portugués (IGP). Portugal*

*(Não me sendo possível apresentar a comunicação na lingua de Camões, tentarei fazê-lo na de Cervantes.
Que ele e vocês me perdoem a ousadia!)
No siendo posible hacer una presentación en la lengua de Camoes, intentaré hacerlo en la de Cervantes.
Que él y ustedes me perdonen la osadía!*

Esta presentación no es más que una visión personal y parcial de la problemática catastral en Portugal. Así, mis primeras palabras están dedicadas a una corta presentación del Instituto Geográfico Portugués (IGP), recientemente creado, para seguir hablando de la situación del Catastro predial en Portugal, de la estructura de los datos catastrales y,

por fin, de algunos mecanismos de coordinación entre los principales organismos e instituciones más directamente relacionadas con la propiedad inmobiliaria, entre las cuales se encuentra, además del IGP, las Conservadurías del Registro Predial y las Notarias (Ministerio de Justicia), la Dirección General de los Impuestos (Ministerio de Hacienda), el Ministerio de Agricultura, las Entidades Locales y, naturalmente, los Propietarios.

Veamos:

1. El IGP, creado a partir del Decreto-Ley n.º 8/2002 de 9/1, es resultado de la fusión entre el Centro Nacional de Informa-

Cuadro 1
Distribución del Número de Identificación del Predio (NIP)

D 1.º	DDDDD DDDDD 2.º	DDDD 3.º	DDDD 4.º	D 5.º
Localización administrativa (Cont/RA)	Coordenadas M e P de las hojas catastrales	N.º del predio en la hoja catastral	N.º de la Fracción autónoma	Control

ción Geográfica (CNIG) y el Instituto Portugués de Cartografía y Catastro (IPCC) asumiendo sus atribuciones, competencias y responsabilidades.

Destacando como sus principales misiones:

- Ejercer la función de Autoridad Nacional de Cartografía.
- Producir información geográfica oficial.
- Desarrollar y coordinar el sistema nacional de información geográfica.
- Desarrollar la investigación y la formación en el áreas de las ciencias y de las tecnologías de información geográfica.
- Promover la dinamización de la sociedad de la información.

En concreto y en lo que respecta al catastro predial, compete al IGP:

- Fijar las Referencias de todos los bienes inmuebles (rústica y urbana).
- Identificar los predios a los que se ha asignado referencia.
- Emitir las respectivas Tarjetas del Predio.
- Obtener y reflejar gráficamente las características geométricas de todos los predios.
- Dar apoyo al proceso de valoración de la propiedad inmobiliaria.
- Asegurar la conservación y actualización de los datos catastrales.
- Certificar los elementos catastrales de cada predio.

2. En Portugal, hasta 1994 se llevó a cabo solamente un **catastro geométrico de la propiedad rústica**, estando cubierta casi 55% del área del País, lo que supone solamente un 12% de los 18.000.000 de predios existentes.

La primera finalidad de este Catastro era fiscal constituyendo un inventario, por el que no se confería titularidad jurídica a las personas.

A partir de 1995, el IPCC (ahora IGP) pasó a realizar un **Catastro predial**, entendido como el conjunto de datos que caracterizan e identifican todos los predios rústicos y urbanos existentes en el País.

De acuerdo con la Regulación del Catastro el predio se caracteriza por:

- Su localización administrativa – Distrito o Región Autónoma, municipio y parroquia en que se encuentra.
- Su localización geográfica – posición de sus vértices en el sistema de coordenadas adoptado.
- Su configuración geométrica – representación cartográfica de una línea poligonal cerrada, uniendo los puntos de extrema.
- Su área.

Y es identificado por un código numérico unívoco llamado **Número de Identificación del Predio (NIP)**, que es un de los elementos que integra la información contenida el la **Tarjeta de Identificación** de cada predio.

El NIP consta de 20 dígitos, que se distribuyen en 5 grupos (véase cuadro 1):

La utilización del NIP es obligatoria en todos los documentos públicos como forma de identificación del predio, siendo también obligatoria la presentación de la Tarjeta de Identificación en todos los actos notariales y otros.

3. Los datos catastrales son cargados en un **sistema de información del Catastro predial (SICAD)** que permite, nombradamente:

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

- Visualizar y consultar la información catastral gráfica y alfa-numérica.
- Mantener y actualizar la información catastral conservando un archivo histórico.
- Hacer consultas simples y estadísticas.
- Obtener y disponibilizar representaciones gráficas de los elementos catastrales.

Los formatos y estructuras de los datos de la información catastral gráfica son, resumidamente:

- Sistema de coordenadas: Hayford-Gauss, Datum 73.
- Escalas gráficas: 1/500 asta 1/5000.
- Formato IGDS (DGN), en 2D
- Ficheros : de dos tipos:
 - Extensión. **cad**-para la generalidad de la información catastral, con excepción de la toponimia
 - Extensión. **top**-para la toponimia.
- Elementos gráficos multi-codificados, de acuerdo con el Catalogo de Objetos aprobado pelo IGP.

4. Situación actual del Catastro:

4.1. Ejecutado y/o en vigor:

a) Catastro de rústica (hasta 1994):

- En 12 Distritos y 2 Regiones Autónomas, abarcando:
 - 134 municipios.
 - 1067 parroquias.
 - 1.985.000 predios rústicos.
 - 4.890.000 hectáreas.
 - 23.798 secciones catastrales, a escalas entre 1/500 y 1/5000.

b) Catastro Predial (rústica y urbana):

- En 2 Distritos, incidiendo sobre:
 - 3 municipios.
 - 42 parroquias.
 - 102 468 predios.
 - 36.300 hectáreas.
 - 573 hojas catastrales, a escalas entre 1/1000 y 1/2000.

4.2. Catastro predial en ejecución en el Continente y Regiones Autónomas:

- 6 municipios.
- 80 parroquias.
- 171 000 hectáreas.
- 360 000 predios.

5. Armonización y coordinación entre las principales instituciones.

Catastralmente el predio representa una fracción del territorio *jurídicamente autónoma*, lo que desde luego permite suponer que la misma se encuentra íntimamente unida a su caracterización e inscripción legal y jurídica, establecidas en el registro predial.

Y ese presupuesto gana más fuerza cuando se encuentra definido que el Catastro solo es definitivo, cuando está armonizado con el registro predial, siendo provisional mientras no exista la armonización.

Para llegar a esta armonía, el IGP y la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) deben asegurar *recíprocamente* el acceso constante a los elementos de los predios de las respectivas bases de datos. Existiendo divergencias entre la caracterización catastral y los elementos del registro, son los propietarios los que deben promover su armonización.

Y también, no descuidar la ejecución o renovación del Catastro, las Conservatorias del Registro Predial localizadas en el Municipio, deben comunicar al IGP todos los cambios que se han llevado a cabo durante ese periodo en el registro de predios.

Por otro lado, la identificación de los predios en los actos registrales, no puede estar en contradicción con la inscripción que consta de la matriz predial, a cargo de la Dirección General de los Impuestos (DGCI) y con la respectiva descripción predial, lo que quiere decir que el registro (legal) y la matriz (fiscal) deben también estar coordinados entre ellos. La DGCI puede acceder, en cualquier momento, a los elementos del Catastro predial aunque nada la obliga.

Se ve así que hay una relación muy estrecha entre Catastro y registro, por un lado y registro y matriz fiscal por otro.

Pero, la realidad muestra a nosotros que esta armonización no es proceso fácil ni rápido, pues:

- La inscripción en el registro predial no es obligatoria, por lo que muchos predios no se encuentran registrados en las oficinas municipales de conservación del registro predial.

- Algunas de las inscripciones y descripciones de predios están desajustadas a la realidad.
- Falta de actualización en algunos de los registros, en términos de área, linderos o titulares.
- El registro permite variaciones de las áreas de unos 10% para los predios rústicos y de unos 5% para los urbanos
- Falta de actualización del catastro.
- Falta de actualización de los elementos matriciales.
- Los procesos de informatización de los datos catastrales y registrales no se han llevado a cabo de forma homogénea en las distintas escalas de la Administración, nacional, regional y local. La falta de criterios generales ha producido que ciertas instituciones estén carentes de sistemas informáticos y otras sin embargo, y a veces gracias a iniciativas individuales hayan alcanzado un alto grado de informatización.
- Los deslindes de los predios no siempre se hacen de acuerdo con los títulos con validez jurídica (estos en muchos casos ni existen).
- Para complicar la situación, los conceptos y las características de los predios (catastral, registral y fiscal) no coinciden, lo que nos lleva a una situación en la que una misma realidad física pueda ser tratada y referenciada de formas distintas por estas tres entidades.
Veamos, de una forma sencilla:
 - En el caso del Código Civil – CC (efectos y bases jurídicas del registro): Son considerados y definidos *dos tipos* de predios:
 - Rústicos
 - Urbanos
 - En el caso de la Regulación del Catastro Predial – RCP (efectos catastrales): Sólo se considera y describe *un solo tipo* de predio.
 - En el caso del Código de la Contribución Autárquica – CCA (efectos fiscales): Se consideran y definen *tres tipos* de predios:

- Rústicos
- Urbanos
- Mixtos

Como ejemplo y hablando solamente en aspectos numéricos, se podría citar el caso del municipio de Ilhavo en el que en la fecha de la ejecución del catastro (año de 1999) existían, casi 24.000 predios inscritos y descritos en el registro, casi 27.500 a efectos catastrales y casi 41.000 en la matriz fiscal.

6. En las fases de ejecución o de conservación del catastro, si existieran divergencias o alteraciones en la superficie y posición de los linderos, los propietarios, una vez notificados, deben promover la armonización de los datos del registro con la realidad predial.

Las inexactitudes o variaciones se pueden rectificar mediante la presentación de un documento técnico, producido por el IGP, en el que se recoja el deslinde llevado a cabo de acuerdo con los propietarios de los predios colindantes.

Para la conservación y actualización de la información catastral, es preciso que los propietarios comuniquen al IGP, toda alteración que haya tenido lugar en su finca, ya sea por errores o modificaciones en linderos, agrupación o segregación de la misma, errores y omisiones existentes en los datos catastrales. Para ello es suficiente presentar en cualquier servicio central o regional del IGP, un documento técnico, en el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente en que el acto notarial tuvo lugar, teniendo el notario la obligación de advertir al propietario de su obligación de declarar y los plazos de los que dispone. Esta advertencia tendrá que constar, expresamente, en la escritura.

- El documento técnico es obligatorio siempre que el acto notarial recoja una alteración de los linderos de una finca.
- Ese documento se debe presentar tanto en el caso del predio matriz, como en el de todos los que sean resultado de la alteración.
- Esas alteraciones solo surten efecto cuando los hechos que las originaran constan en el registro predial.

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

¿Quién puede producir el Documento Técnico?

- a) Entidad licenciada para el ejercicio de actividades catastrales
- b) Técnico especialmente acreditado a tales efectos por el IGP
- c) IGP, en régimen de prestación de servicios.

El IGP introduce las alteraciones en su sistema de información, siempre que las mismas estén ajustadas a ley o reglamento y que el documento técnico sea correcto y contenga la información suficiente.

La inscripción de las alteraciones o los motivos que llevarán a su desestimación, serán notificadas:

- Al propietario
- A la oficina conservadora del registro predial
- A la repartición de finanzas

Cualquier entidad que expropia, está de la misma forma obligada a comunicarle al IGP su actuación y qué predios catastrados se ven afectados por la misma.

También los Municipios están obligados a comunicar al IGP cualquier modificación relativa a límites administrativos, toponimia y número de policía de los predios. El IGP tiene competencias y atribuciones para la elaboración de la Carta Administrativa Oficial, realizada según una base de datos en la que se registra el estado y la posición más consistente de los límites de las fronteras del País y los de las circunscripciones administrativas. Esta información va a integrar los elementos del SABE/EuroGeographics.

7. ¿Cómo armonizar esta información?

¿Como correlacionar esta información descriptiva, que incluye linderos y las áreas definidos, recogida por procesos casi empíricos, obsoleta y desactualizada con la información actual y apoyada en un soporte geométrico, digital?

En la actualidad se está desarrollando un proyecto piloto en colaboración con la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) para la armonización del Catastro predial con el registro predial y la transferencia de datos entre los mismos.

Está en marcha otro proyecto, éste con la Dirección General de Tributos, para la adopción por esta Dirección General del NIP que permita el intercambio de datos entre ambas entidades.

Y siendo la elaboración del Catastro predial una proyecto con costes elevados y que se demora en el tiempo, el IGP tiende a potenciar la colaboración con otros organismos y a establecer convenios de cooperación con los Municipios (principales usuarios y beneficiarios, en última instancia, de la información catastral, que se hace tan necesaria para la implantación de nuevos planos directores municipales) así como para llevar a cabo acciones conjuntas en la producción de cartografía a grandes escalas y, para la informatización del Catastro de rústica y la conservación de los Catastros predial y rústico.

Asistimos también a una mayor cooperación del IGP con diversos Ayuntamientos en materia de apoyo técnico, en la elaboración y disponibilidad de normativa y pliegos técnicos para la contratación y producción de cartografía de grandes escalas y de Catastro, que se integran en proyectos municipales de recalificación urbana (Programa POLIS), ordenación del territorio y formación de los SIG municipales.

De la misma manera, se ha establecido con el Ministerio de Agricultura unos convenios para la elaboración de Catastro y cartografía que van servir de base a la implantación de distintos proyectos en las áreas de la recomposición agrícola y forestal, y de los regadíos.

Desgraciadamente, las negociaciones iniciadas hace unos años debido al desarrollo del proyecto de Parcelario Agrícola no llegaron a su fin, lo que ha hecho que se haya perdido una gran oportunidad para desarrollar un proyecto conjunto en todo el País, que hubiera supuesto un innegable beneficio y una gran racionalización de recursos financieros y técnicos.

8. Al no haber tenido la atención política que el Catastro merece y exige (por supuesto, porque a corto plazo no capitaliza

votos) y por desconocimiento o poco conocimiento por los políticos de sus potencialidades como instrumento de planeamiento y ordenación integrado del territorio, dando servicio a distintas entidades y finalidades, no han existido unos criterios coherentes y constantes para su ejecución.

Como ejemplo puedo referir que en el QCA II se había adscrito inicialmente 25.000.000 de euros para la ejecución de Catastro y la mejora del sistema de información, que han quedado reducidos, en la práctica, a menos de una tercera parte. Para el QCA III, la perspectiva es más oscura.

9. Teniendo en cuenta la reconocida importancia del Catastro multifuncional, hay absoluta necesidad de que en Portugal se revise toda la «filosofía» de actuación en esta materia, en cuanto a la coordinación de la actuación de los distintos parceiros, a la racionalización de medios, la concentración de recursos y diversificación de las fuentes de financiación.

Personalmente y como base para una reflexión más extensa y profunda, entiendo que en el ámbito interno, debería plantearse:

- La obtención de recursos financieros;
- La normalización de la legislación catastral, registral y fiscal;
- Una definición más rigurosa de los objetivos del Catastro;
- Una definición de la calidad y nivel de precisión que se pretenden alcanzar, un Catastro geométrico y de alta precisión, o bien uno menos preciso pero más expedito, a modo de un sencillo inventario de fincas;
- La definición y establecimiento de áreas prioritarias de ejecución de un Catastro de mayor rigor y calidad;
- El aprovechamiento, o no, de los elementos de información de los catastros temáticos ya elaborados o en curso o del parcelario agrícola, por ejemplo.
- La intensificación de la cooperación internacional (en Portugal, muchos ciudadanos de los otros Estados miembros han adquirido propiedades).

¿Podría todavía pasar por la transferencia de la generalidad de las responsabilidades de su ejecución y establecimiento de las prioridades, para las entidades locales o sus asociaciones, como algunos defienden?

¿La responsabilidad de su conservación pasa por los peritos y empresas licenciadas?

Y entonces, la responsabilidad del organismo central, en este caso el IGP, deberá contener siempre el importante papel de:

- regulador, normalizador, formador, licenciador y fiscalizador de las actividades catastrales,
- bien como el de gestor y garantizador de la calidad del sistema de información catastral y de la ligación a los sub-sistemas jurídico y fiscal del inmobiliario.
- El IGP integraría, también, un papel de coordinación y homologación de las actividades catastrales que sean pedidas o ejecutadas por otras entidades con competencia para eso, para minimizar:
 - la duplicidad de trabajos,
 - y el malo uso o dispersión de los medios, cada vez más escasos.

Esto obliga a una mejor coordinación y a una cooperación más estrecha entre las distintas partes que intervienen en estas materias (organismos productores de la información geográfica de base, sector privado, organismos coordinadores de la situación jurídica de la propiedad, y los utilizadores institucionales y privados):

- Una coordinación con otros Estados miembros dirigida a los objetivos, metodologías y estructura de los datos catastrales, su integración en el sistema de información y transferencia de los datos entre las instituciones.
- Una definición de la política de disponibilidad de la información catastral, medios, precios, formatos de los datos, derechos de autor, etc.

Termino con un saludo muy especial a mis colegas del IGP que creyendo y sabiendo de la importancia de este Congreso, han asistido, con sacrificio propio. ■

El Catastro en Finlandia

Arvo Kokkonen

*Director General Adjunto, Catastro
National Land Survey, Finlandia*

Introducción

Legislación existente

La normativa sobre catastro y registro de la propiedad se enmarca dentro de la legislación nacional. En Finlandia y Suecia, la utilización de la cartografía es excepcionalmente extensa en comparación con el resto de los Estados de la UE, y forma parte tanto de la esfera del derecho civil como del derecho administrativo.

La Directiva 95/46/EC «Sobre protección de las personas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal y la libre difusión de dichos datos» ha sido promulgada con el fin de influir de modo directo en las legislaciones nacionales y armonizar el mercado de la UE. El primer artículo de la directiva establece dos principios rectores que parecen afectar indirectamente de modo profundo las bases de los sistemas registrales. Estos principios se encuentran vinculados con los de privacidad de las personas físicas, el tratamiento de los datos de carácter personal y la libre difusión de estos dentro de los estados miembros. En primer lugar, en el tratamiento de datos de carácter personal, los estados miembros deben garantizar los derechos y libertades básicos y en especial el derecho de los ciudadanos a la intimidad. En segundo lugar, los estados miembros no pueden limitar o prohibir la libre circulación de datos de carácter personal entre los estados miembros por razones de privacidad. El cumplimiento por parte de los registros públicos, incluyendo el catastro, de estos principios puede influir significativamente en la promoción de estos organismos como promotores y difusores de datos.

Finlandia y otros Países Nórdicos

Debido a su historia común, la legislación sobre catastro y cartografía y sobre Registro de la Propiedad en Finlandia y Suecia tienen el mismo origen. Los poderes públicos, como por ejemplo, los topógrafos del Estado y los Ayuntamientos, han jugado y todavía juegan un papel fundamental en las tareas de cartografía. Los procedimientos establecidos para la cartografía se encuentran incluidos en los procedimientos de valoración de indemnizaciones y las compensaciones que se llevan a cabo en el seno de dichos procedimientos. Los motivos para el establecimiento del Catastro en Finlandia, al igual que en otros países europeos, fueron fundamentalmente tributarios, por ejemplo, la elaboración de censos fiscales. Sin embargo, la demanda de datos catastrales orientada a usuarios particulares ha comenzado a darse a partir de este último siglo. La necesidad de referenciar todas las unidades registrales es sólo un ejemplo de los cambios que deben realizarse en los registros de derechos. Anteriormente, la legislación sólo se preocupaba del registro de la propiedad privada, es decir, el territorio sujeto a gravamen.

Periodo de pertenencia a la UE

Finlandia lleva siendo miembro de la UE desde hace ocho años, un periodo de tiempo algo corto para valorar el impacto que su pertenencia a dicha institución ha tenido en el ámbito del registro de la propiedad inmobiliaria. Como he mencionado anteriormente, la normativa sobre catastro, cartografía y Registro de la Propiedad forma parte de la

legislación de ámbito nacional. Desde su entrada en la UE, la normativa sobre cartografía catastral y, en parte, la legislación sobre el registro catastral finlandés ha sido actualizada. Simultáneamente, se ha actualizado también el Código de la Propiedad Inmobiliaria, que regula los derechos sobre los inmuebles. La actualización de estas leyes se ha llevado a cabo tomando en consideración únicamente los intereses nacionales. El otoño pasado se propuso al Parlamento un Sistema de Información sobre el Territorio (que comprende tanto al Catastro como al Registro del Territorio) y un servicio de información asociado, actualmente en fase de estudio. Para la preparación de esta propuesta, se realizó un estudio sobre la legislación relativa a los servicios de información sobre el territorio existentes en Europa y, especialmente, en los Estados Miembro, del que pronto se pudo deducir que este tipo de normativa es todavía muy nueva en Europa.

Experiencias Prácticas

Proyectos de Cooperación Nórdicos

En otoño de 1999, las autoridades de catastro y cartografía nórdicas: Maanmittauslaitos (Finlandia), Lantmäteriet (Suecia), Kortog Matrikelstyrelsen (Dinamarca) y Statens Kartvert (Noruega), junto con la Universidad Técnica de Helsinki, la Real Universidad Técnica de Estocolmo y la Universidad de Aalborg y Norges Landbrukshögskolan, lanzaron un proyecto de investigación conjunto cuyo objetivo era el estudio comparativo acerca de los distintos derechos sobre la propiedad inmobiliaria y su registro. El estudio se encuentra ahora en un estado tan avanzado que podrá publicarse al final de este año. Una primera aproximación revela la importancia de definir con exactitud los conceptos susceptibles de comparación y subraya la necesidad de profundizar en los metadatos: datos sobre los datos. Uno de los propósitos del estudio fue dar paso a nuevos procesos de investigación que puedan ser aprovechados también a escala europea. Se

espera, como mínimo, que se puedan aprovechar las conclusiones procedentes de los métodos de investigación empleados.

Otro importante estudio de ámbito nórdico realizado durante la etapa de pertenencia ha sido el que se llevó a cabo en torno a la importancia de la concentración parcelaria para solucionar problemas de uso del territorio. Los resultados de este estudio influyeron directamente en la actualización de la normativa finlandesa sobre catastro y cartografía.

Experiencia en el WPLA

Finlandia ha tomado parte en las actividades del WPLA desde su creación, y en las de su antecesor MOLA. La experiencia obtenida ha sido positiva. La documentación elaborada para redactar las Directrices sobre Administración del Territorio proporcionó descripciones muy útiles en el desarrollo de un nuevo sistema de administración del territorio, no sólo para países en transición a la economía de mercado, sino también para los países con economía de mercado asentada. Los inventarios relativos a la situación actual, asunto en el que Finlandia ha participado activamente en el marco de la cooperación nórdica, tienen la misma utilidad en dichos países.

Los estudios realizados indican que la legislación nacional ha tenido un papel importante en la gestión del catastro, registro catastral y registro de derechos. Es evidente que una mayor armonización de la legislación conduciría, de forma inevitable, a la armonización de procedimientos de trabajo y sistemas de datos. Mientras que los datos se procesaban de forma manual, la estandarización y el establecimiento de modelos de datos no eran absolutamente necesarios, por lo que en este sentido era todo más sencillo. Ahora que la digitalización lleva implantándose en Europa desde los últimos diez años, ésta requiere modelos de datos a un nivel más alto comparado con las técnicas manuales si se desea una transferencia de datos transfronteriza.

La necesidad de una cooperación entre los Estados Miembros de la UE, los llamados

de economía de mercado asentada, se encuentra sustentada por la demanda de información territorial digitalizada.

Proyecto EULIS

El «Sistema Europeo de Información sobre el Territorio» es un proyecto tangible cuyo propósito es desarrollar un servicio internacional de información sobre el territorio, del que en la actualidad, Finlandia es un miembro activo. El punto de partida de este proyecto «orientado al cliente» es cambiar el enfoque desde el de relaciones entre administraciones al de necesidades de los clientes. El objetivo central es poder acceder a los datos a través de las últimas tecnologías. La experiencia obtenida hasta la fecha demuestra que esta cuestión debe tratarse tomando en consideración los metadatos. Cada una de las fases del Proyecto EULIS; transacciones inmobiliarias, efectos legales del registro y derechos y obligaciones de las partes son establecidas en los respectivos países. También se describen los sistemas de registro de la información territorial y su contenido. Ésta es, a escala europea, la labor de investigación más exhaustiva que se ha efectuado hasta la fecha para comparar sistemas. Pero no es posible llevar a cabo una comparación adecuada y una posible coordinación de sistemas sin llegar a este grado de profundidad.

Necesidad de un desarrollo basado en la experimentación

Los sondeos de mercado han revelado que los usuarios de información sobre la propiedad inmobiliaria desearían acceder a un mayor número de servicios que los ofrecidos actualmente por los sistemas existentes. Existe una demanda de datos espaciales (catastrales) relativos a la propiedad inmobiliaria, lo que significa que la información catastral debe formar parte de estos servicios de información, y no sólo en cuanto a datos sobre límites de propiedad, sino también incluyen-

do datos topográficos tales como mapas u ortofotos superpuestas. Por otro lado, los usuarios necesitan que los datos referentes a los derechos y restricciones sobre el uso del territorio se describan como objetos espaciales, vinculados espacialmente a las propiedades. Estas necesidades requieren de sistemas de datos de gran complejidad y, además, la creación de modelos de datos y normas comunes para todos los miembros de la UE. Esta labor, que en la actualidad se realiza con gran celeridad, adquirirá mayor importancia en el futuro. El catastro digital utilizado hoy día deberá convertirse en un «metacatastro», dado que los sistemas existentes en este momento ya no son suficientes en entornos modelados por un creciente número de regulaciones y de complejidad.

Es necesario definir el objetivo que perseguimos para futuros desarrollos de los sistemas europeos de información territorial y servicios asociados a dicha información. A escala nacional, los sistemas actuales fueron creados para cada país individualmente. La creación de un sistema europeo común de información sobre el territorio es un importante reto desde el punto de vista económico, jurídico, procedimental y de la gestión de datos. Su conveniencia debe ser estudiada seriamente. Las nuevas posibilidades de un uso efectivo y las persistentemente crecientes posibilidades que aporta la tecnología de la información, nos llevarán unos resultados económicos aún mejores. Puede que el valor real no resida en la creación de un sistema común sino en el uso generalizado de la información sobre el territorio en la UE. Verdaderamente, existe la necesidad de una mayor utilización de la información del territorio. En la actualidad, esta información es de utilidad para los mercados inmobiliarios transfronterizos, hipotecas internacionales, vigilancia medioambiental, estadísticas y gestión de subvenciones de la PAC.

El Catastro es, en sí mismo, el corazón del sistema de información sobre el territorio, pero, aislado, su valor no es tan significativo. Aunque se debe poder disponer de datos referentes a los derechos y restricciones sobre

el territorio, ya sean acerca de titularidad, gravámenes o derechos y restricciones, esto no es suficiente. También debe poder accederse a información relativa a ciudadanos y empresas, es decir, información socioeconómica, que debe estar integrada en la información sobre el territorio. Cómo distribuir esos

diferentes campos temáticos en los sistemas y su organización no es esencial, si no que dichos sistemas sean completos. Lo importante es que los sistemas sean completos. Esta infraestructura de la información es un factor crucial para el desarrollo de la estabilidad social. ■