

Experiencias de los Estados Miembros sobre el uso por los ciudadanos de la información catastral

Usos de la información catastral por los ciudadanos

Pierre Jaillard

*Dirección General de Impuestos.
Ministerio de Hacienda. Francia*

Las bases de datos catastrales a disposición de los ciudadanos se presentan bajo su forma gráfica o literal.

Las bases de datos (B.D.) gráficas

Modelo de comunicación de las B. D. gráficas

Cualquier usuario puede obtener, previa solicitud, la información cartográfica cuya realización es competencia de los servicios de Catastro (CDIF Centro de Información Inmobiliaria) o por el Servicio de Documentación Nacional de Catastro (SDNC) si se trata de productos cartográficos específicos.

Puesto que los documentos cartográficos no contienen datos de carácter personal, son de libre acceso para todos los usuarios. Su

consulta es gratuita y se suministran copias al precio establecido por la Administración.

Las bases de datos alfanuméricas vectoriales separadas de la información catastral se suministran por dichos Servicios de igual forma que los datos anteriores.

El plano catastral en el marco de la gestión administrativa

Identificación y determinación física de los bienes.

La puesta en marcha de las bases de datos catastrales

La reforma de 1955 creó un sistema de publicidad de los bienes inmuebles basado en la coordinación entre las B. D. catastrales y los datos del registro de la propiedad inmo-

SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

biliaria que depende de los Conservadores de Hipotecas.

El artículo 870 de la Ley General Tributaria dispone que la descripción de los inmuebles, de acuerdo a los datos que obran en el catastro, es obligatoria en todas las transacciones inmobiliarias –ya sean contratos privados, notificación de sentencias, constitución de escrituras, actos constitutivos de derecho de propiedad o derechos reales.

La necesaria coordinación que de este artículo se desprende entre los Servicios Catastrales y los Conservadores de Hipotecas para asegurar la concordancia real entre las bases de datos catastrales y el registro inmobiliario, se basa en los datos catastrales, los documentos que modifican el plano parcelario (llamados «documentos de agrimensura») y los juicios orales.

En este sentido, el catastro llamado «renovado» contribuye de manera efectiva, en la medida en que a cada parcela se le asigna una referencia catastral única, por tanto indivisible y inequívoca.

Los límites de las B. D. catastrales

La delimitación de la parcela se garantiza si ésta proviene de los resultados de una segregación. De igual modo, la certificación de derechos sobre cualquier bien no viene dado por el catastro sino por la responsabilidad conjunta de aquél que redacta el acto donde se describe la propiedad y del Conservador de Hipotecas (Registrador) a quien compete la publicidad del acto en cuestión. En caso de litigio sobre el derecho de propiedad, los datos catastrales únicamente suministran al juez elementos de información.

1.b) Petición de ayudas en el marco de la Política Agrícola Comunitaria.

Los agricultores reciben desde el año 1993 ayudas por superficie destinadas a compensar la bajada de precios comunitarios establecida en el marco de la PAC. Estas subvenciones se realizan actualmente en base a las declaraciones de superficie que presentan los agricultores sobre la información catastral para las que se requiere los planos catastrales.

Dicho esto, el Reglamento de la Comunidad Europea n.º 1593/2000 de 17 de julio, prevé una importante modificación en la gestión de la PAC. Este texto exige que todos los Estados Miembros dispongan antes del 2005 de un Sistema de Información Geográfica basado en la ortofotografía, sobre el que se gestione las ayudas por superficie y cultivo.

No será ya necesario la adquisición de planos catastrales por parte de los agricultores, ya que éstos declararán su subparcela en base a la documentación gráfica elaborada por las Direcciones Forestales y Agrícolas de cada Departamento.

Expedientes de tramitación de licencias de construcción

Las construcciones requieren una licencia de obras que se suministra por parte de los Ayuntamientos y las Direcciones de Ordenación del Territorio departamentales. Los expedientes de solicitud requieren un plano catastral donde se recoja la configuración geométrica de la parcela donde se ubique la nueva construcción.

El plano catastral como fuente de información para el ciudadano

El plano catastral actual o antiguo supone también una herramienta muy útil en cuestión de herencias-herederos o sus representantes legales, abogados y notarios, ya que con ellos los bienes que constituyen la herencia se define perfectamente y se constatan con toda precisión.

Igualmente, los planos catastrales se utilizan como fuente documental tanto por investigadores como por estudiantes que realizan tesis sobre distintos ámbitos demográficos, agrícolas o estudios sobre viviendas.

Usos de las B. D. Catastrales

Cualquier usuario puede solicitar información catastral literal en las Direcciones Generales de Impuestos donde disponen de información catastral llamada «Matriz catastral».

La Matriz catastral, que se compone de microfichas donde se detalla cada propiedad proporciona, si se dispone del interés legítimo y directo para realizar dicha consulta, los datos sobre propiedades construidas y solares, sobre los que ejerce un derecho real en el ámbito municipal. Para que esta información sea difundida será necesario establecer algún tipo de restricción ya que puede ser utilizada por el sector privado.

A) La difusión de la matriz catastral.

Todos los ciudadanos pueden consultar la matriz catastral de forma gratuita, además de poder solicitar, según tasas establecidas por la Administración, cualquier producto derivado de ésta matriz.

B) El uso restringido de los datos difundidos.

El carácter público de la matriz catastral no significa que la información que contiene sea de libre acceso, sin ningún tipo de restricción. Efectivamente el acceso a la información literal está regulado por la Ley 78 de 6 de enero de 1978, que modifica aspectos como los informáticos, los ficheros y libre acceso, así como a

la Norma de 16 de agosto de 1984, relativa a la gestión descentralizada de la documentación catastral en soporte informático, modificada por la norma de 3 de mayo de 1996 (Documento adjunto n.º 1, artículo 5 n.º 2, principalmente artículo 29, y n.º 3, artículo 3).

Estos textos establecen los límites del acceso a la información por parte de los usuarios, y en concreto:

- la información catastral no puede ser utilizada con fines comerciales, políticos o electorales; su uso se restringe al ámbito fiscal e inmobiliario;

- la información catastral no puede ser utilizada para atentar contra el honor de las personas, ni su vida privada.

De estas limitaciones se desprende que cualquier demandante de información o su representante que requiera información catastral, gráfica o alfanumérica, de cinco personas físicas diferentes, previamente deberá de firmar un documento que le advierta de las sanciones en que pudiera incurrir en caso de no cumplir con la normativa vigente (documento adjunto n.º 4). ■

Coordinación de iniciativas para incrementar el uso y la difusión de la información catastral

Peter Laarakker

*Director de Información Territorial y Geodesia.
Catastro de Holanda y Agencia del Registro Territorial*

El Gobierno español ha tomado la iniciativa de crear un Comité Catastral Permanente, una nueva organización de coordinación en el ámbito del Catastro. La iniciativa se ha valorado positivamente y se considera muy oportuno la organización de un Seminario

para discutir la iniciativa y sus posibilidades de desarrollo posterior.

Se me ha solicitado que presentara una ponencia sobre el tema de la coordinación de iniciativas para incrementar el uso y la difusión de la información catastral. Así

pues, voy a describir aquí un número de iniciativas coordinadas que, durante los pasados años, se llevaron a cabo en Holanda. De estos ejemplos, esbozaré algunas conclusiones e intentaré trasladarlas al nivel europeo. Para ello y para que sea posible comprender las distintas iniciativas de coordinación, será necesario antes hablar un poco sobre lo que sucede en mi país, sobre el Catastro Holandés y la Agencia del Registro Territorial.

El Catastro Holandés

Organización

El Catastro es una agencia pública independiente. Esto significa que el Catastro es un organismo público con una responsabilidad política limitada dentro del Ministerio de la Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. El ministro es el responsable último de la continuidad de la organización y a quien compete la fijación de tasas por los servicios catastrales. El propio Catastro es responsable del desarrollo de su producto, comercialización (investigación), personal y financiación. De este modo el Catastro puede funcionar con los principios de una empresa moderna.

El catastro está estructurado en 6 direcciones regionales, las cuales son responsables de 15 oficinas locales, una Dirección de Desarrollo Territorial y un colectivo de empleados. Un Consejo Ejecutivo lidera el Catastro y un Consejo Supervisor controla las decisiones del Consejo Ejecutivo.

Una parte importante del Catastro es el Consejo de Usuarios. Este consejo está formado por representantes de los más importantes grupos de clientes del Catastro e informa al Consejo Ejecutivo sobre todos los aspectos relativos a los servicios del Catastro. El Catastro cuenta con 2.300 empleados.

Productos y servicios

El Catastro tiene la competencia del mantenimiento de los datos catastrales y de regis-

tro territorial de Holanda, así como de la difusión de esta información.

En el marco de este cometido se registran anualmente alrededor de un millón de transferencias de escrituras (actos) y contratos (préstamos ó créditos) hipotecarios, se ejecutan 100.000 mediciones catastrales y se contestan 10 millones de solicitudes de información.

Así mismo, el Catastro tiene entre sus funciones institucionales la de elaborar productos de información elaborados a partir de los datos que están disponibles en sus bases de datos. Esta información no tiene carácter normativo pero es adquirida, por ejemplo, por organizaciones o empresas comerciales (de investigación) ó logística.

Una tercera función del Catastro es la ejecución de actuaciones en el marco del programa de desarrollo territorial en Holanda y, por último, el mantenimiento de la red geodésica.

Todas estas actividades alcanzan una facturación de más de 160 millones de euros.

El principal desarrollo en materia de servicios es la creación de un sistema para la informatización de las escrituras de traspasos y el desarrollo de un sistema para poder acceder a la información catastral en Internet, también para el público en general.

Clientes (Usuarios)

Los principales clientes del Catastro son los más de 4 millones de titulares que son propietarios de las más de 7 millones de parcelas en Holanda. Pero, básicamente, el Catastro se relaciona con profesionales como notarios, agentes inmobiliarios, bancos o con organismos públicos que puedan necesitar información catastral en el marco de sus competencias.

En materia de productos de información, el Catastro tiene competencias en la ordenación del territorio y la red geodésica para los distintos grupos de usuarios.

Algunos ejemplos de actuaciones de coordinación para el uso y difusión en Holanda

El Catastro está comprometido con una amplia variedad de actuaciones de coordinación y cooperación. En los siguientes 5 ejemplos se describe esa amplitud de competencias. En todo caso, es importante señalar de ante mano que la cooperación y la coordinación no son la meta final, es el usuario el beneficiario final de estas actuaciones.

Cooperación municipal

Los municipios son parte importante para el Catastro. En Holanda los municipios mantienen los registros de población y vivienda, información que también se encuentra almacenada en los registros del catastro. Es importante mantener ambos registros coordinados. El Catastro recoge de los registros municipales la información de datos de vivienda. Por otra parte, los municipios dependen de la información catastral para el cobro de impuestos, planeamiento y zonificación, etc.

Un ejemplo de la cooperación Catastro/municipios es la existencia de una ventanilla de información catastral en las oficinas municipales.

Es pues, por las razones arriba mencionadas, muy importante la cooperación municipal. El Catastro no puede modificar la estructura de sus productos ni de sus bases de datos sin antes consultar atentamente los de los municipios. Por tanto Catastro y municipios tienen una estrecha estructura de cooperación empezando por la participación en la asociación nacional de municipios en el Consejo de Usuarios (véase abajo). El Catastro mantiene reuniones bilaterales con dicha asociación tanto a nivel de Consejo Ejecutivo como de grupos de trabajo técnico sobre distintos aspectos. Por último, la organización de la comercialización del Catastro se sirve de gerentes

especializados para mantener la relación con cada municipio.

Cartografía básica a gran escala

El gobierno holandés decidió hace tiempo que la producción de mapas topográficos a gran escala (1:500-1:2000) no era tarea de su competencia. Aquellas organizaciones que necesitaran ese tipo de mapas, deberían hallar el modo de realizarlos con medios propios. Esto ha llevado a la creación de un conjunto de empresas que, con algún que otro altibajo, han conseguido finalmente realizar la cartografía base a gran escala de todo el territorio holandés. Los principales participantes en el conjunto de empresas son los municipios, empresas de servicios y Catastro. La cartografía solamente contiene los datos topográficos básicos (construcciones, calles y canales, nombres de las calles). Se espera que en el futuro este conjunto de empresas regionales lleguen a tener una mayor estructura nacional y tengan una ventanilla única a nivel nacional para los usuarios. También será posible la venta y consulta a través de Internet.

La Agencia Nacional de Geoinformación

La Agencia Nacional de Geoinformación (NCGI) es una red distribución de organizaciones que produce, almacena ó utiliza geoinformación. Su objetivo es el de hacer posible el que la geo-información existente sea transparente y accesible a través de metadatos, así como posibilitar el intercambio de información digitalizada. Las empresas colaboradoras producen información varia como topografía, suelo y usos del suelo medioambientales, información catastral, etc.

La principal actividad de la NCGI ha sido la elaboración de una descripción de metadatos, en parte realizada. Los meta-datos estándares del CEN resultaron ser demasiado complejos. En cualquier caso, no se alcanzaron totalmente los objetivos del plan de tra-

SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

bajos de la NCGI. El problema principal es que no fue posible realizar trámites a través del sitio Web. Las empresas colaboradoras llegaron a la conclusión de que ese punto de distribución no aumentaba su eficacia.

Así pues se tomó la decisión de privatizar a la NCGI, a pesar de seguir manteniendo un fuerte nexo con la administración pública.

Registros oficiales

Los organismos oficiales de Holanda mantienen conjuntamente muchos cientos de conjuntos de información, lo que conlleva a realizar idénticas preguntas a los encuestados. Además, se dan incongruencias en las bases de datos lo que a menudo ocasiona que las decisiones no sean las apropiadas. Una administración de los datos fragmentada es también más costosa de lo necesario. Es más un problema de organización que un problema de ICT.

El gobierno holandés reconoce que es necesario una gestión sostenible de los datos.

El objetivo es conseguir al mismo tiempo un conjunto de datos y un uso múltiple y no tener un sistema separado para cada competencia ministerial.

Es bien sabido que el único medio para conseguir esto es por medio de la normativa. Una ley debería establecer la toma de datos reales que contienen las bases de datos de gran calidad con garantías explícitas para una gestión de calidad. Estos conjuntos de datos son de vital importancia para los servicios estatales y de uso obligado para los organismos públicos.

La inscripción catastral junto con las inscripciones de población y las de los organismos públicos son las primeras candidatas para convertirse en registros oficiales.

Infraestructura nacional de datos espaciales

Entre las actuaciones del gobierno Holandés no se contempla la creación de una infraestructura nacional de datos espaciales, sin embargo se está actuando en un progra-

ma de inversión para impulsar la creación de un nuevo programa para conocer el sistema de redes flexible. Uno de los aspectos de dicho programa es el uso espacial de alta calidad.

Cincuenta organismos del sector de geo-información, privados, públicos y de investigación, han acordado proponer un incremento estructural de la oferta de geo-información, en el marco de dicho programa de inversión. Lo que significa que estos organismos tendrán que encontrar nuevas bases o estructuras que posibiliten la presentación de propuestas.

Conclusiones

Al examinar los ejemplos de las iniciativas de coordinación en Holanda, nos damos cuenta de que existe una amplia variedad, desde la pequeñas (cooperación bilateral) a las grandes (participación de muchos organismos, objetivos ambiciosos), de abajo a arriba (cooperación voluntaria) de arriba abajo (primero legislar). La mayoría de estas iniciativas tuvieron su propio valor añadido y, de un modo u otro, se ha visto que eran necesarias.

La mayoría de las iniciativas son de abajo arriba, lo que evidencia, desde un punto de vista institucional, que el sector de geo-información en gran medida debería de ser autónomo. Esto también evidencia que las decisiones del gobierno si no cuentan con un alto nivel de apoyo por parte del sector, no tienen muchas posibilidades de éxito. Pero, a la postre, las decisiones tienen que tomarse y legislar es una buena manera de hacerlo.

Al contemplar el entorno europeo, vemos que hay una gran similitud con el nivel nacional. Existen pequeñas y grandes iniciativas: la cooperación catastral bilateral está en marcha. El Catastro holandés acudió a Suecia para tratar la evolución de ICT, se ha visitado Inglaterra para conocer la transferencia de información electrónica, al tiempo que hemos sido visitados. El proyecto Eulis, debatido por doquier durante la conferencia,

tiene un objetivo muy modesto respecto a la creación de un portal Europeo de 8 sistemas de información. Para crear dicho portal todavía se tiene que debatir y terminar gran cantidad de ponencias.

Las mayores estructuras de coordinación, WPLA y Eurogeographics, son dos organizaciones que reúnen la mayoría de las organizaciones catastrales y/o cartográficas europeas.

Hasta ahora, la Unión Europea solamente ha elaborado una cantidad limitada de normas relevantes para el sector catastral, un ejemplo son las directivas sobre la privacidad y protección de datos. Observando

los objetivos del programa Inspire para crear un marco legislativo para una infraestructura de datos espaciales europea, puede sacarse la conclusión que la implicación de la EU en materia de catastro está aumentando, lo cual es importante ya que las organizaciones catastrales europeas podrán coordinarse de manera más estrecha para influir en la toma de decisiones en la Unión Europea. A este respecto es digna de consideración la iniciativa del gobierno español de crear un estamento coordinador totalmente unido a la estructura decisoria de la Unión Europea. ■

Aspectos legales del Catastro

Diarmud Clancy

Abogado, Director de Operaciones.

Registro de la Propiedad y Registro de Escrituras. Irlanda

El suelo presenta ciertas características que influyen en la respuesta a las necesidades de la sociedad. Su emplazamiento, su extensión, su propiedad y sus gravámenes son cuatro de estas características. Estas características son comunes a la mayoría de los sistemas de información territorial en las economías de mercado del mundo occidental. El nombre aceptado para estos sistemas de información sobre la propiedad es el «Catastro», y el catastro legal en Irlanda es el Registro de Títulos de Propiedad, mantenido por el Registro de la Propiedad.

Citemos las palabras de J. van Hemert, sobre el Registro de la Propiedad en Europa del Este, 1993:

«...debemos comprender lo que significa un registro de la propiedad en una sociedad moder-

na, lo que significa en una economía de mercado. El Registro de la Propiedad en Occidente es un instrumento esencial para la protección de los propietarios de la tierra, basado en el código civil propio de cada país. El factor común ha sido que la propiedad de la tierra ha estado en cierto modo protegida por el código civil y se ha inscrito en el Registro de la Propiedad. El Registro de la Propiedad ha permitido gestionar en condiciones de seguridad las transacciones inmobiliarias y la concesión de hipotecas. Las inversiones privadas en el ámbito inmobiliario son muy elevadas; los créditos que se conceden anualmente son enormes, y es imposible imaginar en este momento cómo funcionaría la economía en Europa occidental sin estas transacciones. Toda esta actividad financiera privada es posible porque existe un sistema fiable de regis-

SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

tro de la propiedad, basado en una legislación que garantiza la máxima protección a los inversores privados.»

Los diferentes sistemas de inscripción de la información inmobiliaria han evolucionado de maneras distintas en los países que hoy integran la Unión Europea. Dentro de cada jurisdicción, los sistemas proporcionan entornos interdependientes, aunque los propios sistemas no son siempre homogéneos. Sin embargo, se observan importantes coincidencias en los sistemas para la inscripción de la propiedad en cada país, aunque también son grandes las diferencias en lo que respecta al funcionamiento de los procesos de inscripción. A cada país le resulta más cómodo construir su propio sistema de inscripción, y cada sistema ha evolucionado de acuerdo con las necesidades de su mercado nacional. Las medidas destinadas a armonizar estos sistemas diferentes deben garantizar que la imposición del control regulador de la UE no menoscabe la eficacia de los sistemas nacionales. Simultáneamente, se acepta la realidad de una Europa más federal, con adquisición del suelo y financiación transnacional, donde la importancia de la Información y las Tecnologías de la Comunicación crece continuamente como recurso clave para la reestructuración de las economías comunitarias, en la línea del Plan de Acción Europeo. Este plan se presentó en la Cumbre de Lisboa (2000) con el objetivo de convertir la economía europea en la más competitiva del mundo, sobre la base del conocimiento dinámico. Un ejemplo obvio de la armonización financiera es el hecho de que hoy no tengamos que cambiar de moneda para asistir a esta conferencia, porque nos encontramos dentro de la zona Euro. Estas iniciativas conducen inevitablemente a una mayor presión para uniformar la disponibilidad, el acceso y el precio de la información sobre la propiedad inmobiliaria. Como consecuencia natural de estas iniciativas hay que considerar el establecimiento de un sólido sistema de información sobre la propiedad en el seno de Europa y avanzar en el desarrollo de sistemas univer-

sales para su correspondiente inscripción en el seno de todos los Estados miembros. La armonización de la información sobre la propiedad inmobiliaria se planteó por primera vez durante la Cumbre de Estocolmo, y ya se ha anunciado que entre los objetivos de la Cumbre de Sevilla figuran nuevos avances en este sentido.

¿Qué es el Catastro?

El concepto de Catastro tiene sus orígenes en los estados europeos cuyos sistemas legales se basan en el Derecho Romano. El Reino Unido, Escocia e Irlanda operan bajo el Derecho Consuetudinario y han desarrollado un enfoque distinto para establecer sus sistemas cartográficos y de registro de la propiedad. Esto puede generar cierta confusión terminológica en lo que atañe a la naturaleza del Catastro, su función y los organismos responsables de su creación y su mantenimiento. La inscripción de los títulos de propiedad es esencial para el Estado. La propiedad legal es hoy en día perfectamente identificable, y lo mismo ocurre con las parcelas. Rouff and Roper, la principal autoridad en trámites y formalización del traspaso de bienes inmuebles, afirma que «El principal objetivo del Registro de la Propiedad es transmitir seguridad. Un modo de alcanzar este objetivo consiste en asignar a cada título de propiedad inscrito un plano exacto basado en la última revisión del Servicio Oficial de Cartografía, donde se identifica el terreno inscrito». La necesidad de un mapa como apoyo de la información textual de las propiedades inscritas es idéntica a la que existe en otras jurisdicciones que operan bajo el Derecho Romano. En estos últimos países, el Catastro es necesario para respaldar la información relativa a propiedades e hipotecas. Al margen de cuáles sean las prioridades asignadas a los distintos elementos de la información inmobiliaria, ya se trate del Catastro o de la información textual, los fines de estos sistemas son muy similares en términos generales.

Aunque existen en Irlanda diversos Catastros, como los que obran en poder de la Oficina de Tasación, las Oficinas de Planificación Territorial y el Departamento de Agricultura, el asunto de esta presentación es la inscripción de los títulos de propiedad. Este aspecto engloba la función del Catastro legal para registrar el emplazamiento y la extensión del terreno en mapas a gran escala, y para conservar la información sobre los títulos de propiedad o las hipotecas.

Registro de la Propiedad y Registro de Escrituras

Existen en Irlanda dos sistemas para la inscripción de la propiedad. Se trata del Registro de Escrituras, creado en 1707 y del Registro de la Propiedad, creado en 1891. Ambos se excluyen mutuamente en relación con el mismo título, y está previsto sustituir el Registro de Escrituras por el Registro de la Propiedad con el paso del tiempo. Es importante observar la diferencia entre los dos sistemas, pues muchos sistemas que en otras jurisdicciones reciben el nombre de Registro de la Propiedad son en realidad Registros de Escrituras, vinculados a un Catastro. El Registro de Escrituras se ocupa de la inscripción de los documentos relativos a la propiedad inmobiliaria, y confiere prioridad a los documentos registrados. Los resúmenes de las escrituras, junto con los índices de busca, se conservan en el Registro. Por otro lado, el Registro de la Propiedad incluye también registros sobre los propietarios. Estos registros contienen asimismo detalles sobre los gravámenes o las cargas que pesan sobre la propiedad. Así, la búsqueda en el Registro de Escrituras sólo revelará la existencia de los documentos relativos al terreno, mientras que la búsqueda en el Registro de la Propiedad mostrará las escrituras y nos indicará quién es el propietario, con la garantía que ofrece el Estado. Normalmente se dice que el Registro de la Propiedad es «idéntico» al registro de escrituras, pero esto está sujeto a ciertas limitaciones. Una diferencia funda-

mental entre los dos sistemas es que el Registro de la Propiedad recoge la descripción de todos los terrenos que figuran en los mapas del Servicio Oficial de Cartografía conservados en el Registro de la Propiedad y que sirven como Catastro legal del país. En el Reino Unido y en Escocia existen otros sistemas de inscripción similares al Registro de Escrituras y el Registro de la Propiedad, y también está previsto unificarlos en una sistema de inscripción universal.

En Irlanda se han realizado importantes avances en el desarrollo de sistemas informáticos de inscripción y archivo en el Registro de la Propiedad y en el Registro de Escrituras, que enlazan con la información contenida en internet y otras herramientas que proporcionan diversos servicios. En el momento actual, el mapa aún se conserva en soporte papel. Sin embargo, el Servicio Oficial de Cartografía dispone de un completo sistema de cartografía digital para el país y ya se está avanzando en los proyectos destinados a introducir un mapa digital en el Registro de la Propiedad y a digitalizar la información contenida en los archivos en papel.

Usuarios de la Información Catastral relativa a títulos de propiedad y propietarios

La inscripción en el registro desempeña una función múltiple al servicio de las necesidades de numerosos sectores de la economía y del gobierno. La inscripción de los títulos de propiedad respondía inicialmente a requisitos comerciales y gubernamentales, que siguen siendo las principales fuerzas impulsoras.

El sector financiero

En su obra titulada *El misterio del capital*, Hernando de Soto afirma lo siguiente: «El capital es la fuerza que aumenta la productividad laboral y genera la riqueza de las naciones. Es la sangre vital del sistema capitalista, la base del progreso, y es también eso

SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

que los países pobres del mundo no parecen capaces de generar por sí solos. ...la mayoría de los países pobres poseen sin embargo los activos necesarios para triunfar en el capitalismo... pero manejan sus recursos sin eficacia: construyen casas en terrenos cuyos derechos de propiedad no están debidamente registrados. ... En Occidente, por el contrario, cada parcela, cada edificio... está representado en un documento de propiedad o signo visible del ingente proceso oculto que relaciona todos estos activos con el resto de la economía. Gracias a este proceso de representación, los activos pueden llevar una vida invisible y paralela a su existencia material».

Un sistema eficaz de inscripción de los títulos de propiedad es el requisito previo para la consolidación de una economía de mercado. Las instituciones financieras no pueden adelantar dinero si no existe un registro que respalde los créditos. El sector financiero desempeña una función clave en las iniciativas destinadas a generar crecimiento en las economías europeas. La introducción del Euro ha dinamizado la eliminación de las barreras para las transacciones internacionales. Ello supone un desafío para los registros de la propiedad de los distintos países, que habrán de desarrollar sistemas comunes para unificar la difusión de la información, los requisitos de inscripción y sus costes. Una iniciativa importante en este sentido es el proyecto EULIS, dirigido al establecimiento de un marco común para la información registral en diversos países europeos.

Gobierno

Los sistemas nacionales de información sobre el suelo son una parte esencial de la infraestructura gubernamental. Sin esta información, el control de los distintos usos del suelo resultaría imposible. Estos sistemas abarcan además el apoyo a los procesos judiciales, la planificación, los usos del suelo, el control del medioambiente, los requisitos que han de cumplir las empresas de servicios, la valoración del suelo, los impuestos,

los planes de ayudas y la identificación de activos ilegales. Esta enumeración, que no es exhaustiva, alude a ciertos aspectos del servicio que ofrece el sector público. Además, el Estado precisa de sistemas que respalden la toma de decisiones y favorezcan la gestión de la información en el sector público. Un elemento fundamental para el refuerzo de todas estas áreas de actividad, y que además desempeña un papel clave en cualquier sistema nacional de información geográfica o territorial, es la información que figura en el título de propiedad. Cuando esta información se conserva en un Catastro integrado y desarrollado como un sistema de información geográfica, su valor y su importancia para la ordenación del territorio nacional y la creación de políticas generales crecen significativamente.

Recursos nacionales

El principal rasgo distintivo de los primeros seres humanos modernos (los hombres de Cromañón) con respecto a sus predecesores fue la capacidad para el pensamiento abstracto. El arte, la literatura y la ciencia surgen de esta capacidad. La información sobre el suelo y su titularidad responde a un modelo de representación, y en todo el mundo desarrollado se han ideado complicados sistemas que confieren valor a estas representaciones. De ahí que sea posible obtener dinero ofreciendo como garantía una propiedad registrada, sin perder por ello dicha propiedad. Cada vez se reconoce más ampliamente que los sistemas de información accesibles, sencillos, baratos y abiertos estimulan la economía y generan oportunidades empresariales. El Registro de la Propiedad y el Catastro desempeñan una función clave en este sentido.

Compradores

Una de las razones fundamentales para la creación de un sistema de inscripción de la propiedad es la protección de los compradores. Esto se consigue facilitando información

fiable sobre la titularidad del suelo. Existen una serie de rasgos comunes a la mayoría de los sistemas de inscripción de la propiedad; sin embargo, la conservación de dicha información difiere de una jurisdicción a otra. Las características principales del Registro de la Propiedad en Irlanda son las siguientes:

- La garantía estatal como respaldo de la información contenida en el Registro de la Propiedad.
- Un mapa fiable, basado en los mapas a gran escala del Servicio Oficial de Cartografía, donde se muestran los límites y la extensión del terreno.
- Un registro definitivo en lo que respecta a sus contenidos
- Un registro que ofrece detalles sobre el emplazamiento y la extensión del terreno, la propiedad del mismo y cualquier hipoteca o carga que pese sobre aquél.
- Un sistema de prioridad para las inscripciones
 - Registros, mapas e índices a disposición del público
 - La independencia del Registro de la Propiedad, según establece la legislación
 - La posibilidad del recurso a los tribunales.

Limitaciones del Registro de la Propiedad

Tomando como ejemplo el Registro de la Propiedad irlandés, quisiera enumerar algunas de las limitaciones que presenta el sistema actual. En otras jurisdicciones, estas limitaciones pueden no plantearse o no existir.

- No todos los derechos son susceptibles de inscripción; por ello, quienes trabajan con propiedades registradas deben realizar las indagaciones necesarias para comprobar si existen derechos no registrables. Entre los derechos no registrables cabe mencionar los derechos bajo posesión adversa cuando existen leyes que prohíben los intereses registrados, intereses de tenencia a corto plazo y derechos vigentes anteriores a la primera inscripción de la propiedad.

- Los mapas del Servicio Oficial de Cartografía muestran características físicas, mientras que los mapas del Registro de la Propiedad muestran los límites legales registrados; no son necesariamente iguales. Cuando surge un conflicto derivado de las revisiones periódicas del Servicio Oficial de Cartografía, la conformidad de los propietarios registrados puede ser necesaria para la modificación de los mapas de titularidad.

- La inscripción alude a la propiedad; no demuestra posesión.
- La inscripción no indica las condiciones o prohibiciones legales relativas al uso del suelo. Las cuestiones más significativas están sujetas a las leyes de ordenación territorial y son competencia de las autoridades locales. Puesto que cada organismo dispone de su propio Catastro, para realizar un estudio completo hay que analizar el funcionamiento de cada uno de ellos.

Acceso a la información y costes

Existen ciertas tensiones entre distintos intereses en lo que respecta a la difusión pública de la información. Por un lado, se observa una tendencia hacia una mayor apertura en la disponibilidad y el acceso a la información, para favorecer la transparencia en el seno del sector público, así como por razones comerciales y para estimular el crecimiento económico. La libertad de información es una política directamente surgida de esta realidad. Por otro lado, existen cuestiones relativas a la protección de la inversión estatal, la intimidad personal y la información confidencial.

He aquí algunos aspectos relativos al acceso a la información que tienen una influencia directa sobre el Registro de la Propiedad:

- *Copyright* sobre la información a la que acceden los usuarios.
- Diligencia de prueba de interés público para la difusión de la información entre los usuarios o los medios de comunicación.

SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

- Incorporación de información para la toma de decisiones u otros fines posibles, mediante el almacenamiento de los datos
 - Desarrollo de sistemas de información sobre propiedades no inscritas en los Registros de la Propiedad
 - Derechos comerciales sobre la información del Registro de la Propiedad
 - Derechos de propiedad intelectual
 - Tasas de acceso a la información.

«La comida nunca es gratis». La inversión en tecnologías de la información, recopilación y análisis de datos es muy elevada. Los Registros de la Propiedad están sometidos al control gubernamental en casi todos los países. Habría que preguntarse si los Registros de la Propiedad deben funcionar sobre el principio de recuperación de gastos, si deben estar subvencionados por el Estado y qué tasas han de aplicar por el acceso a la información.

Por lo general, las tasas del Registro de la Propiedad se fijan de acuerdo con el principio de recuperación de gastos. El corolario de esta situación es que las tasas deben ser proporcionales al coste del servicio facilitado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el coste real de ciertos servicios puede ser prohibitivo, lo que comporta la necesidad de subvenciones mixtas o subvenciones únicamente estatales. En primer lugar es preciso evaluar el coste real del servicio. El coste del servicio es significativamente superior según los principios de la contabilidad comercial que según los principios de la contabilidad gubernamental.

Los gastos indirectos asociados a la inscripción de la propiedad se enmarcan principalmente en tres áreas: gastos de personal, recopilación de datos y gastos de conversión, y gastos en tecnología de la información. La principal fuente de ingresos del Registro de la Propiedad procede de la aplicación de tasas de inscripción. Las tasas derivadas del acceso a los servicios de información representan por lo general una pequeña parte de los ingresos totales. El Estado se beneficia de muchos servicios que el Registro de la Propiedad se ve obligado hoy a proporcionar de

manera gratuita. Entre estos servicios cabe mencionar aquellos facilitados por otros departamentos gubernamentales o los que gratuitamente se ofrecen merced a disposiciones legales, como pueden ser la transferencias de viviendas familiares entre cónyuges. Como contrapartida, el Estado avala y garantiza los títulos inscritos en el Registro. La cuestión, a la hora de evaluar el coste real de las iniciativas sociales del Estado, es si el Registro de la Propiedad debe dejar la financiación completamente en manos del Estado, en aras de una total transparencia. Otra alternativa es que los solicitantes del sector privado terminen finalmente subvencionando estos servicios por la vía de las subvenciones mixtas.

Allí donde existan oportunidades empresariales, las empresas del sector privado buscarán obtener beneficios. La difusión de la información suele considerarse subordinada a las principales funciones de los Registros de la Propiedad, que centran su actividad en el cumplimiento de sus funciones legales en lo relativo a la inscripción. Los Registros de la Propiedad carecen a menudo de las estructuras y los recursos adecuados para explotar plenamente las posibilidades comerciales de su propia información. Ciertas empresas privadas han creado Consorcios con los Registros de la Propiedad para desarrollar los sistemas de información y explotar las posibilidades comerciales que dicha información contiene. La ventaja resultante de esta colaboración para el Registro de la Propiedad es que se beneficia desde un primer momento de sistemas de información eficaces y bases de datos completas. La desventaja es que el Registro de la Propiedad puede inhibirse o incluso abstenerse de desarrollar nuevos sistemas para la difusión de sus servicios. Esto podría frenar significativamente el desarrollo y la mejora de los servicios en un entorno en el cual las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación evolucionan muy rápidamente.

La información del Registro de la Propiedad es un recurso nacional y debe estar al alcance de todos los sectores para su explo-

tación comercial. Los acuerdos comerciales exclusivos, fruto de la creación de consorcios público-privados o de otro tipo, no resultan adecuados. Por otro lado, es importante garantizar que las empresas que han desarrollado servicios de valor añadido a partir de bases de datos particulares o que disponen de datos vinculadas con *software* propietario no obtengan derechos sobre la difusión de estos conjuntos de datos en un formato determinado.

El Registro de la Propiedad debería garantizar que dispone del *copyright* sobre esta información. En este sentido, hay que abordar la cuestión del *copyright* sobre la información facilitada con arreglo a una finalidad determinada, como puede ser la inscripción en el registro, y su posterior desarrollo y difusión como servicio de información. Por ello, es preciso tomar las medidas necesarias para proteger la información registral frente a cualquier demanda de *copyright* procedente de los autores. Un ejemplo de esto podría ser la reclamación del reconocimiento del *copyright* sobre los datos de linderos facilitados para la inscripción de una propiedad. Del mismo modo, el acceso a la información del Registro de la Propiedad no debe lesionar los derechos de propiedad intelectual de las empresas que han desarrollado ciertos sistemas de información en colaboración con el Registro de la Propiedad.

Medidas para la creación de servicios de información transnacionales

No debemos exagerar los obstáculos que entraña el desarrollo de sistemas que respeten la propiedad de los servicios de información transnacionales en el seno de la UE. No existen principios generales para la recopilación y el almacenamiento de la información; ni normas consensuadas para el acceso a la información; ni acuerdos sobre precios o sobre el desarrollo de marcos reguladores

comunes de tipo legal. En lo esencial, cada jurisdicción funciona bajo sistemas legales diferentes. La tecnología de la información es simultáneamente un vehículo y un impulso para el desarrollo de puertas homogéneas de acceso a la información.

El objetivo de unos servicios de información transnacionales, plenamente integrados y respetuosos con la propiedad intelectual es más una aspiración que una meta alcanzable; aunque sí es posible tomar ciertas medidas escalonadas para la creación de un entorno común en lo que atañe a cierta clase de información. Asimismo, cabe introducir algunas modificaciones destinadas a armonizar los servicios de inscripción. He aquí algunas de las cuestiones que deberían abordarse en este sentido:

- Creación de una red comunitaria de Registros de la Propiedad (incluidas las agencias asociadas) con representación de todos los países miembros de la UE.
- Establecimiento de parámetros de los sistemas del Catastro y el Registro de la Propiedad que respondan a un conjunto consensuado de Indicadores de Actuación Clave.
- Acuerdo de estrategias comunes para el acceso a la información con fines comerciales.
- Acuerdo sobre los principios legales del *copyright* de la información.
- Acuerdo sobre los principios de recuperación de gastos. Subvenciones estatales y participación de consorcios público-privados.
- Creación de bases de datos universales a partir de los sistemas de información registral existentes en la UE.
- Coordinación de estrategias de los sistemas de información electrónicos y de inscripción electrónica.

Creación de protocolos comunes para la transferencia de archivos y su idioma

Sensibilización de los gobiernos a escala europea sobre la importancia de los Registros de la Propiedad y los Catastros, y su función en el ámbito de la ordenación territorial. ■

El Catastro en el Reino Unido

Mark Probert

*Director de Relaciones Internacionales
Ordnance Survey, Reino Unido*

El término catastro se emplea generalmente para describir «un inventario de datos, metódicamente ordenado, relativo a las propiedades de un país o un distrito y realizado a partir de una medición de sus linderos» (1). Existen sin embargo numerosos modelos de catastro en Europa que, tomando como base la parcela, se utilizan para registrar la información sobre derechos de propiedad, valoración de los terrenos, usos del suelo, etc.

El Reino Unido no dispone de un catastro. De hecho, el término catastro no es de uso común en este país, donde por razones históricas las instituciones responsables de la administración territorial han seguido una evolución distinta de la del resto de Europa. Si bien la cartografía sigue siendo la base de las actividades que podríamos llamar «catastrales», no hay en el Reino Unido ningún organismo responsable del catastro.

El Servicio Oficial de Cartografía se ocupa de los mapas a gran escala de Inglaterra, Escocia y Gales, mientras que en Irlanda esta tarea es responsabilidad del Servicio Oficial de Cartografía de Irlanda del Norte. Los detallados mapas digitales que realizan estas dos agencias gubernamentales proporcionan el marco del que se nutren otros organismos para la gestión de sus datos. Otra diferencia con respecto a la mayoría de los países de Europa continental es que la cartografía básica en el Reino Unido es de carácter topográfico: muestra las características del terreno, pero no sus perímetros ni sus monumentos, que sí suelen figurar en el Catastro.

La responsabilidad de registrar los derechos sobre la propiedad es competencia en el Reino Unido del Registro de la Propiedad de Su Majestad (HMLR-Inglaterra y Gales), y de los Registros de Escocia (RoS) y de Irlanda del Norte. La valoración del suelo y de la propiedad es competencia de la Agencia de Valoración (Inglaterra y Gales), los Tasadores en Escocia y la Agencia Territorial en Irlanda del Norte. La información sobre usos del suelo es gestionada por diversos departamentos gubernamentales (Medioambiente, Agricultura) y por las autoridades locales. Este documento se centrará en los productos y servicios que ofrece el Servicio Oficial de Cartografía, si bien los organismos mencionados también prestan diversos servicios al ciudadano: el objeto principal de esta sesión del Congreso sobre el Catastro.

El Servicio Oficial de Cartografía ofrece una gran cantidad de planos en su página Web (2), además de extractos de planos con escalas de hasta 1:50.000. Este servicio, conocido como Get-a-Map, permite a los usuarios seleccionar las zonas por localidad, código postal o coordenadas, así como escoger, ampliar y centrar un mapa antes de imprimirlo. Esta en fase de desarrollo un proyecto para permitir el acceso a este servicio, a kioscos situados en espacios públicos tales como aeropuertos y estaciones de tren. Aún no se conocen los resultados del ensayo, pero es probable que cualquier innovación en el servicio dependa más de los resultados económicos que de la viabilidad técnica.

(1) Jürg Kaufmann, Director del Grupo de Trabajo 7.1 para la Reforma del Catastro.

(2) www.ordnancesurvey.co.uk

El Servicio Oficial de Cartografía convierte a Gran Bretaña en uno de los pocos países del mundo que dispone de una base de datos topográfica digital completa a escala nacional, donde se incluyen datos a gran escala de todas las zonas urbanas. Durante el pasado año, el Servicio Oficial de Cartografía de Irlanda del Norte logró completar la representación topográfica del Reino Unido con datos digitales a gran escala, que abarcan la totalidad de esta provincia. El uso de la cartografía digital está ampliamente extendido entre los usuarios de muchos sectores de Gran Bretaña, país que cuenta con uno de los mercados de Información Geográfica (GI) más evolucionados de Europa, basado en una sólida infraestructura de datos que ofrece importantes ventajas para el desarrollo de la economía nacional.

Durante el pasado año, el Servicio Oficial de Cartografía emprendió diversos proyectos enmarcados en una nueva «estrategia empresarial a través de Internet», cuya visión es la siguiente:

«El Servicio Nacional de Cartografía y sus organismos asociados serán los encargados de conservar y suministrar la información sobre el territorio en la nueva economía del conocimiento».

En el seno de esta nueva estrategia empresarial a través de Internet, el Servicio Oficial de Cartografía está desarrollando sus productos y servicios digitales con una infraestructura coherente, conocida como Marco Nacional Digital (DNF). El DNF combina la Red de Suministro de Electricidad Nacional y el Sistema de Referencia GPS, con el objetivo de crear un nuevo modelo de referencia geográfica que proporcione tanto la posición como el **enlace con los objetos topográficos**. Un Identificador Topográfico (TOID) único de 16 dígitos sirve para marcar todos los puntos, líneas y zonas, además de proporcionar un vínculo común que permitirá el uso de distintos datos para una misma característica, de tal modo que los usuarios puedan combinar los datos de referencia con la máxima eficacia.

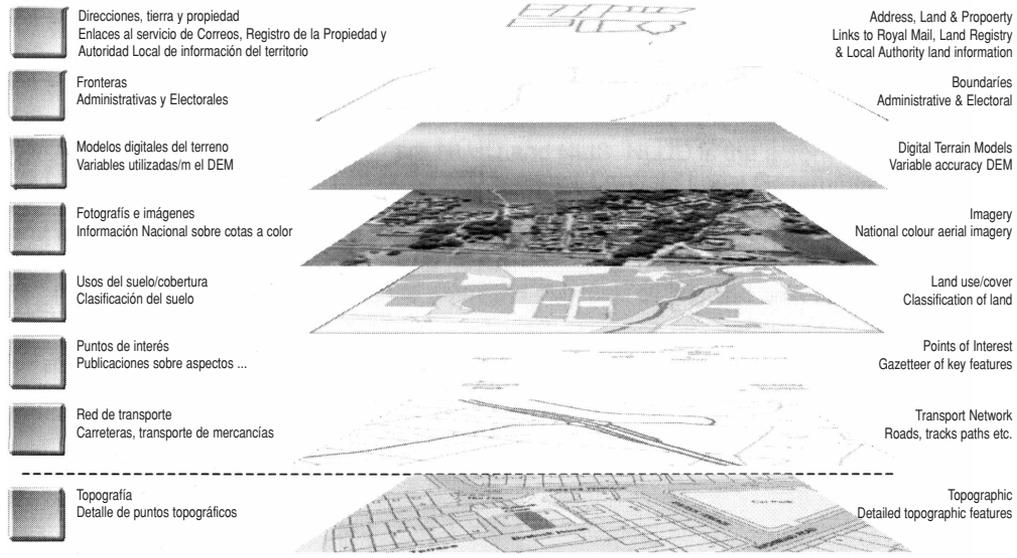
En noviembre de 2001, el Servicio Oficial de Cartografía publicó el primer estrato

de su Plano Guía OS, el primer producto de datos basado en el DNF. La revisión total de unos 430 millones de puntos, líneas y zonas, cada uno de los cuales posee su propia referencia TOID, ofrece un estrato topográfico integral a gran escala y basado en los objetos, que inicialmente abarca nueve temas. Los estratos adicionales se irán incorporando a partir de finales de 2002, de acuerdo con la demanda de los usuarios. El diagrama adjunto muestra algunos de los futuros estratos, además del topográfico actual:

El objetivo de estos datos es facilitar una referencia definitiva que actúe como plantilla común con la que los usuarios puedan combinar sus propios datos, mediante el uso del TOID. Los Identificadores Topográficos cuentan con enlaces específicos destinados al intercambio de los datos. La herramienta gráfica ofrece una base de datos más inteligente, que incluye, en caso necesario, enlaces con polígonos cerrados. El fácil acceso al Mapa Maestro OS se completa con otros servicios, tales como consultas y selección de temas on-line, selección del área definida por el usuario, actualización de datos y pedidos on-line. La entrega de los pedidos se realiza mediante la industria GML, sostenida por los principales proveedores de sistemas.

La existencia de un marco de datos nacional permite a los usuarios la integración y el cruce de datos mediante el uso de los identificadores topográficos comunes. Las más de 400 administraciones del gobierno local en el Reino Unido han firmado un acuerdo conjunto con el Servicio Oficial de Cartografía que permite el acceso a una carpeta de datos y productos de este servicio. Recientemente se ha puesto en marcha un Acuerdo Pan-gubernamental que permite a los departamentos del Gobierno Central acceder a una carpeta similar de productos del Servicio Oficial de Cartografía. Estos acuerdos permitirán a los distintos departamentos gubernamentales ofrecer a los ciudadanos un servicio cartográfico gratuito a través de Internet, con ciertas condiciones especiales. Así, por ejemplo, se está creando un nuevo portal para que los ciudadanos

Gráfico 1



puedan ver de manera gratuita los planes de desarrollo previstos para cualquier área. Este servicio se ampliará posteriormente para realizar solicitudes de planificación on-line. Esto es un ejemplo de lo que en el Reino Unido se ha llamado «gobierno conjunto», basado en el principio de ayuda a los departamentos gubernamentales para trabajar de una manera coordinada, en beneficio de los ciudadanos.

Otros dos avances significativos son el NLUD y el NLIS. NLUD es el acrónimo de Base de Datos Nacional de Información sobre el Suelo, y responde a una iniciativa conjunta de los Gobiernos Central y Local, con dos objetivos fundamentales. En primer lugar se está creando una base de datos de suelo desocupado o abandonado, donde se incluyen tierras y edificios anteriormente útiles que podrían servir para un desarrollo futuro. En segundo lugar se está creando una base de datos «NLUD-Baseline», que ofrecerá un mapa integral y actualizado de usos del suelo en Inglaterra, sobre la base del Mapa Maestro del Servicio Oficial de Cartografía.

El Servicio Nacional de Información sobre el Suelo (NLIS) forma parte de la iniciativa de «modernización del gobierno» emprendida por el gobierno del Reino Unido, un proyecto conjunto desarrollado por el HMLR, el Gobierno Local y las Autoridades del Carbón. En él figuran los colaboradores del sector privado que ofrecen acceso al Registro de la Propiedad y al Índice Geográfico de la Propiedad.

Los diversas oficinas del Registro de la Propiedad del Reino Unido están desarrollando sus propias servicios para los ciudadanos. En Inglaterra y Gales, el HMLR gestiona un «Registro de la Propiedad Directo» on-line dirigido a los profesionales, mientras que los usuarios de internet pueden consultar los datos estadísticos actualizados sobre los precios de la propiedad. Los Registros de Escocia cuentan también con un servicio de «Registros Directos» y están desarrollando un registro automatizado de títulos de propiedad. Los Registros de la Propiedad de Irlanda del Norte están desarrollando proyectos similares.

El Servicio Oficial de Cartografía trabaja en estrecha colaboración con los Registros de la Propiedad en Gran Bretaña y con otros usuarios, para desarrollar mecanismos de gestión de datos más eficaces que ofrezcan mejores servicios al ciudadano. Sirvan como ejemplo los estudios en curso para ver cómo podrían usarse las herramientas gráficas del Mapa Maestro OS para la gestión de los datos sobre la propiedad inmobiliaria.

Para concluir, aunque no exista un catastro en el Reino Unido, las actividades que normalmente desempeña el catastro en la Europa continental son realizadas en nuestro país por diversos organismos. Si bien el

marco organizativo es diferente, los problemas que han de abordar las instituciones en el Reino Unido son similares a los que afectan al catastro en otros países europeos. Es preciso coordinar los esfuerzos en la línea del «gobierno conjunto», como se denomina en el Reino Unido, para obtener la máxima eficacia y ofrecer a los ciudadanos el mejor servicio posible. Cuestiones como el servicio a los clientes, la interactividad de los datos, los cambios institucionales y tecnológicos, las finanzas y el acceso a la información, por citar sólo algunas, serán prioritarias en nuestras agendas para los próximos años. ■