

# Catastro, políticas públicas y actividad económica

Ángel M. Álvarez Capón  
*Director General del Catastro*

El pasado 1 de junio tuvo lugar en Madrid, dentro de los actos de la presidencia española de la UE, un importante encuentro que reunió a representantes de las distintas instituciones catastrales europeas, así como a responsables de diversas empresas usuarias cualificadas de la información catastral. El encuentro supuso una oportunidad única para poner en común los intereses que surgen en el sector público y en el sector privado alrededor de la información geográfica en general y de la catastral en particular, y sirvió para exponer experiencias y expectativas que van a definir el modelo futuro de Catastro europeo, como herramienta útil para atender las necesidades de ciudadanos y empresas de los próximos años.

Este artículo, que se basa en las palabras pronunciadas en el acto de inauguración de ese encuentro, pretende centrar el marco actual para el desarrollo de la actividad catastral y esbozar un planteamiento estratégico para el futuro de los catastros europeos. Esta propuesta es el resultado de una

reflexión de naturaleza estratégica para el ámbito español y por ello está basada en iniciativas que estamos llevando a cabo en la Dirección General del Catastro de España y que se pueden encontrar resumidas en el título que da lugar al artículo, mediante el cual queremos poner de manifiesto el papel del Catastro como factor de productividad y, por ello, como un ámbito que puede contribuir a generar valor añadido en el conjunto de la economía, que puede producir cierto apalancamiento en algunas actividades económicas, algo nada desdeñable en los tiempos que corren.

## Descripción de escenarios

Como todo análisis, este trabajo no puede más que iniciarse a partir de la observación de las principales circunstancias que están condicionando nuestro entorno. Esta observación tiene como objetivo situar ade-

cuadramente a las instituciones catastrales, o al menos a la que a mí me toca dirigir, en el escenario social, económico y político actual, con el fin de no equivocarnos en las alternativas y soluciones a las que se puede llegar.

En este análisis es evidente que cobra un especial interés el entorno económico y social actual, marcado por una situación de crisis económica de cuya importancia no es posible dudar. Es por ello que desde el primer momento hemos entendido que la relación entre Catastro y actividad económica debía ser el argumento principal desarrollado en estas páginas.

Este planteamiento, además, se orienta hacia uno de los principales objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea, que consistió en el establecimiento de iniciativas destinadas a favorecer la actividad económica y el crecimiento. Esta iniciativa se ha visto recientemente reforzada a través de los acuerdos obtenidos por los Ministros responsables de las políticas de la sociedad de la información de la Unión Europea y del espacio económico europeo, que en el pasado mes de abril suscribieron la Declaración de Granada, la cual tiene por objeto fijar las estrategias en materia de sociedad de la información hasta el año 2020, entre las cuales se incluye “la búsqueda de una vía rápida y efectiva para la recuperación económica, elevando la competitividad global de Europa en la Economía Digital”.

El escenario descrito nos orienta hacia la necesidad de disponer de unos catastros tecnológicamente desarrollados y dirigidos a favorecer ese crecimiento económico que todos deseamos.

Pero junto a los deseos de los políticos europeos, manifestados en objetivos políticos y declaraciones multilaterales, estaríamos realizando una observación parcial de la realidad si no nos fijáramos igualmente en las necesidades e iniciativas que está desarrollando las administraciones públicas y la sociedad, bien directamente a través de la acción ciudadana, o bien a través de la

actividad de las empresas y compañías que actúan en la economía.

En cualquier caso, no se puede olvidar que estamos ante ciudadanos, empresas, o incluso otras administraciones públicas, que cada vez plantean mayores exigencias de calidad en el servicio, que requieren más y mejor información, y que tanto la obtención como la transformación de la información supongan un coste bajo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el análisis estratégico nos muestra un nivel de actuación bastante satisfactorio pero con camino por recorrer. En España, así como en otros países europeos, el Catastro es muy utilizado por las administraciones para el desarrollo de diversas políticas públicas. Sin querer entrar en detalle, podemos agrupar estos usos en dos diferentes grupos de políticas públicas.

En primer lugar, estarían todas aquellas políticas públicas para las que es necesario conocer la capacidad económica de los ciudadanos afectados por las mismas. En este sentido, junto a la tradicional función tributaria, se está facilitando información para distintas políticas sociales, como es el caso de las ayudas públicas a la vivienda o concesión de becas educativas. En todos estos casos, el Catastro ya está cumpliendo una importante función, al menos en España.

En segundo lugar, las acciones en torno a la gestión y transformación del territorio en todas sus características, lo que permite que la información catastral sea utilizada en cuestiones tales como el diseño y la construcción de grandes infraestructuras, la planificación urbana, la gestión del medio ambiente, la colaboración en la gestión y control de las subvenciones derivadas de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, sin olvidar el carácter complementario en relación con la información proporcionada por el Registro de la Propiedad.

Pero, ¿qué está ocurriendo en relación con las empresas?. En este entorno se consolidan cada vez más una serie de iniciativas comerciales que incorporan la infor-

mación geográfica como herramienta de trabajo, dando lugar a un nuevo escenario de procesos y actuaciones que se vienen agrupando bajo la denominación común de “geomarketing”.

Son varias las definiciones que se pueden asociar a este concepto, si bien todas ellas repiten una idea común que no es otra que la utilización de la información geográfica como soporte de las actividades comerciales de todo tipo que desarrollan las empresas. Bien sea para la identificación de mercados, la localización de clientes, la gestión de flotas de distribución, o los estudios de entorno social o económico, por citar algunos de los ejemplos más significados, el geomarketing se ha introducido de lleno en los procesos que están desarrollando muchas de las compañías y empresas más eficientes. Prueba sobrada de ello van a ser las distintas ponencias que se van a desarrollar a lo largo de estos dos días, en las que vamos a conocer algunas de las mejores prácticas que han desarrollado y están desarrollando importantes empresas cuyo objetivo y sector es amplio y variado.

Ahora bien, toda nueva iniciativa da lugar a unas nuevas necesidades. En el caso que nos ocupa, el auge del geomarketing nos genera necesariamente la necesidad de disponer de información geográfica de calidad y accesible. Solo puede utilizarse información territorial si disponemos de buena y actualizada información geográfica que aporte fiabilidad y credibilidad en sus datos, y que al mismo tiempo, sea accesible a través de medios electrónicos que hagan eficiente su tratamiento y reutilización.

Esta información, en muchas ocasiones, como ocurre con el Catastro, es gestionada y está en poder de las Administraciones Públicas. Esto determina que las empresas y los ciudadanos se dirijan a quienes estamos al frente de instituciones públicas que gestionamos este tipo de información, y nos soliciten que abramos nuestras bases de datos para que puedan beneficiarse de esta información, cuyo valor en el entorno de la nueva economía es cada vez mayor.

Se produce por tanto una coincidencia de intereses y una demanda social creciente que recibimos los gestores públicos y a la cual tenemos que dar respuesta.

Cabría pensar que este incremento de las demandas de la sociedad, como consecuencia del auge del uso de la información geográfica, es algo local que afecta a un determinado país. La observación del entorno nos permite afirmar que esa opinión está equivocada. Si hay algo que caracteriza a este nuevo escenario es el carácter global de la demanda. Como dicen los viejos geógrafos, el territorio es una realidad continua que los seres humanos nos hemos empeñado en limitar. En un mundo de economía globalizada, el tratamiento continuo del territorio y la necesidad de disponer de idéntica información del mismo es una realidad común.

Esta característica de globalidad puede demostrarse con múltiples ejemplos que se dan en una gran variedad de países. Pero permítanme que utilice un ejemplo muy claro de la tendencia a la apertura de la información pública con el objetivo de lograr mejoras en la actividad económica. Tanto el Presidente Obama, como el Primer Ministro Cameron han propuesto medidas de esta naturaleza. Como referencia, utilizaré unas frases del manifiesto tecnológico incluido en el programa electoral del partido del Señor Cameron, donde dentro de las políticas que van a ser clave de su gobierno, señala: *“Nosotros legislaremos para dar fuerza a la libertad de acceso a los datos gubernamentales. Nosotros crearemos un poderoso y nuevo “derecho a los datos públicos”, habilitando a los ciudadanos a pedir y recibir del gobierno la información de los datos que gestionan. Esto aumentará radicalmente la cantidad de datos públicos accesibles y proporcionará varios miles de millones de libras como impulso a la economía del Reino Unido”*. Concluye esta parte del manifiesto señalando expresamente que *“la administración del Presidente Obama ya ha implementado el derecho de acceso a los datos públicos”*.

Es evidente que la coincidencia de ambas iniciativas políticas, planteadas además de manera prioritaria, y desarrolladas por gobiernos con base ideológica distinta, se constituyen como respuestas idénticas a una misma necesidad, mejorar la productividad y la competitividad de las respectivas economías y, como no, a una demanda social: la exigencia creciente por parte de ciudadanos y empresas de acceder a la información que gestiona el sector público.

Sin embargo, estas iniciativas, significativas en razón de sus protagonistas, no son innovadoras en España ni en la Unión Europea, donde la cuestión ya viene siendo tratada con anterioridad. La Comisión Europea y los órganos representativos de la Unión ya habían liderado importantes iniciativas en esta misma línea que ahora siguen los presidentes de Estados Unidos y del Reino Unido. Desde el año 2003 los europeos contamos con una Directiva relativa a la reutilización de la información del sector público, que ha regulado el marco general a través del cual debe de establecerse el derecho de los ciudadanos de los estados miembros a acceder y utilizar la información que gestionan los poderes públicos, directiva que en el caso español ha sido objeto de trasposición a nuestro ordenamiento jurídico a través de una ley aprobada en el año 2007.

Esta norma europea debe ponerse en relación con otra iniciativa legislativa conocida como Directiva INSPIRE, aprobada en el año 2007, que también es especialmente importante en relación con los temas tratados en este artículo. Mediante esta Directiva se establecen los criterios para el establecimiento de una infraestructura de datos espaciales europea, a través de la cual debe de fluir la información geográfica que gestionan los estados miembros, entre la cual ocupa un lugar preferente la información catastral.

Como se señala en el preámbulo de la Directiva INSPIRE los objetivos de ambas normas son complementarios entre sí. Dicho

de otra manera, la Directiva de reutilización de la información regula los canales para el acceso a la información pública, y la Directiva INSPIRE fija los contenidos de carácter geográfico que van a transitar por dichos canales, entre los que se encuentra la información catastral. Muchas de las iniciativas que se están desarrollando por los responsables de los catastros de los estados miembros son consecuencia de esta doble regulación.

Pero junto con las demandas sociales, las respuestas políticas y las regulaciones europeas, también debemos prestar una especial atención a los escenarios vigentes en materia tecnológica. Mucho de hasta ahora expuesto está vinculado a los desarrollos tecnológicos, pero también a la forma en que los ciudadanos se van a relacionar con las administraciones públicas a través de la tecnología.

En el año 2007 se aprobó en España la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, mediante la cual se ha regulado el derecho de los españoles a relacionarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos, lo que incluye el derecho a la obtención de información por esta vía.

En esta Ley se establecía que en el año 2009 los órganos de la Administración General del Estado debían de disponer de una sede electrónica a través de la cual se establezcan las relaciones con ciudadanos y empresas. La Dirección General del Catastro dispone ya de esta Sede Electrónica, a la que luego me referiré.

En apoyo a esta iniciativa el Ministerio de Economía y Hacienda ha puesto en marcha una campaña de comunicación ciudadana que bajo el lema "*Entre sin llamar*", invita a los usuarios a acceder directamente a los servicios electrónicos y beneficiarse de estos nuevos canales de comunicación.

Se trata en definitiva de tener en cuenta que los ciudadanos, al menos en España, no sólo tienen el derecho de acceder a la información del sector público sino que además pueden exigir el acceso a esta información a través de medios electrónicos.

## Análisis estratégico y definición de modelos

Teniendo en consideración los escenarios descritos que, de forma resumida, nos muestran la necesidad de adoptar decisiones que favorezcan el crecimiento económico, teniendo en cuenta el auge del geomarketing y la demanda en aumento de la información territorial, y atendiendo a los nuevos derechos de los ciudadanos a acceder a la información del sector público, haciéndolo además a través de medios electrónicos, resulta obvio que es necesario desarrollar un análisis estratégico que tenga en consideración estos nuevos escenarios, y que nos ayude a definir qué modelo de Catastro queremos.

A lo largo de lo que queda de este trabajo intentaré ir definiendo cuál es la respuesta que estamos dando a esta pregunta desde el Catastro español, pero antes permítanme resumir las posibles opciones señalando que, en última instancia, estamos hablando de elegir entre un modelo de catastro “*introvertido y pasivo*” o, por el contrario, de un servicio catastral “*extrovertido y activo*”, términos quizás no muy ortodoxos para hablar de una institución pública, pero si expresivos de la vocación que pretendemos para el Catastro, puesto que no es suficiente con tener la información a disposición de la sociedad, sino que además es importante que se conozca y que identifiquemos las necesidades para ser más eficaces.

En el momento de diseñar el modelo de Catastro que queremos va a ser decisiva la política de datos que se, lo que incluye definir posiciones concretas sobre condiciones económicas, o establecimiento de límites a la reutilización. Pero también hay que estudiar en detalle cuestiones que afectan a la propia calidad de la información catastral. El dato que ofrece el Catastro tiene que estar dotado del adecuado rigor que lo haga válido desde el punto de vista técnico. Para ello es necesario que la información que

aporta el Catastro describa con suficiente precisión técnica la realidad inmobiliaria, de la que tiene que ser una adecuada representación. Además esta calidad debe ofrecerse de forma homogénea, de tal manera que los mismos requisitos se cumplan en todo el territorio en el que desarrollamos nuestra actividad.

Según cual sea la posición a adoptar, los efectos de la decisión nos harán situarnos más cercanos a un modelo de accesibilidad, o por el contrario, nos aproximarán a un sistema restrictivo. Las consecuencias de ello serán evidentes: si apostamos por medidas que limiten el acceso a la información, pongan límites a la reutilización, o fijen altas contraprestaciones económicas o exigentes condiciones técnicas, o simplemente por un modelo en el que los responsables públicos nos limitemos a seguir desarrollando nuestra actividad sin atender a los nuevos entornos, habremos apostado por un modelo restrictivo, que nos llevará a un Catastro “*introvertido*” y probablemente “*pasivo*”, y por tanto, con riesgo de quedar alejado de lo que la sociedad demanda. Si por el contrario apostamos por levantar limitaciones de acceso, facilitamos el uso de la tecnología, restringimos al mínimo los criterios de reutilización y fijamos bajas contraprestaciones económicas, o incluso la gratuidad, y además adoptamos políticas que incluyan iniciativas orientadas a potenciar el uso de la información catastral en todos los sectores, estaremos apostando por un catastro “*extrovertido*” y “*activo*”.

Partiendo de este simple esquema, la siguiente pregunta sería clara: ¿cómo queremos que sea el modelo catastral español?, y por extensión, ¿cómo nos gustaría que fuera el modelo europeo?

Consideramos que el modelo español ha alcanzado un buen nivel de desarrollo en el servicio que presta a las Administraciones públicas. Sin embargo, tenemos dudas acerca del nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre la información que se ofrece, de la explotación de los datos

estadísticos por terceros, y estamos seguros de que hay un importante campo en relación con las actividades.

En cualquier análisis estratégico es indispensable conocer la demanda en el más amplio sentido, y está claro que el mejor servicio público es aquél que responde de la forma más adecuada a las necesidades de los agentes sociales. Centrándonos en el ámbito empresarial, es evidente que la amplia variedad de opciones y necesidades que surgen no pueden ser atendidas caso a caso. Por ello necesitamos buscar interlocutores que asuman un cierto nivel de representación colectiva, para lo cual queremos abrir canales de comunicación con las asociaciones empresariales española (ASEDIE) y europeas (PSI Alliance).

Estas asociaciones agrupan a las definidas como “empresas infomediarias”, es decir empresas capacitadas tecnológicamente para reutilizar la información catastral y generar nuevos productos y servicios a medida de determinadas empresas y ciudadanos. Algunas de estas empresas han desarrollado excelentes prácticas a partir de la utilización de la información que ofrecemos a través de la Sede Electrónica del Catastro.

Atendiendo a todo lo anterior, profundizo ya en la descripción del modelo español de Catastro, el cual, de forma resumida, se apoya sobre cuatro pilares básicos: la actualización, la accesibilidad, la interoperabilidad, y la gratuidad. Cada uno de estos pilares merece una mayor explicación.

Por encima de cualquier característica, el modelo de catastro español es un modelo de actualización de datos, basado en gran parte en alianzas y obligaciones legales, tanto con otras administraciones públicas, principalmente entidades locales, como con Notarios y Registros de la Propiedad, por lo tanto es leal reconocer el importante “rol” que juegan y por ello nuestro agradecimiento. Actualizar, representar la realidad inmobiliaria con el menor desfase posible, es nuestro objetivo estratégico prioritario, sin actualización continua el servicio no

es bueno. Junto con los valores que tradicionalmente han formado parte de la información catastral, en los últimos años ha adquirido una importancia creciente la capacidad de los sistemas para mantener al día la información que integra. La realidad inmobiliaria no es un factor estático, sino que se encuentra en continuo cambio. Constantemente cambian los nombres de los propietarios, se construyen nuevos edificios, se altera el paisaje con nuevas infraestructuras, o se modifica el valor de las propiedades. Ello determina la necesidad de seguir esta dinámica mediante modelos de actualización diaria y constante, que garanticen que la información catastral responde a la realidad.

Esta actualización diaria se lleva a cabo no sólo con nuestros propios medios, sino también estableciendo redes que permitan la colaboración de otras instituciones que participan de este esfuerzo tal y como he mencionado anteriormente. Además, resaltaría que se trata de un modelo que acota significativamente las cargas de los ciudadanos al disponer de una serie de mecanismos que suplen la obligación de declarar. En este esfuerzo destacan la labor realizada por los registradores de la propiedad y los notarios, cuando comunican al Catastro los datos procedentes de las operaciones en las que intervienen.

Este sistema permite además guardar información histórica, facilitando de esta manera el conocimiento y el análisis de la evolución territorial, en sus facetas física, jurídica y económica.

El modelo español es accesible, fundamentalmente porque está diseñado sobre un sistema abierto. Desde el punto de vista tecnológico ofrecemos la información del Catastro a través de la Sede Electrónica, que constituye nuestra plataforma para difundir nuestros datos a través de Internet.

Esta herramienta técnica se verá próximamente completada mediante la puesta en funcionamiento de un modelo de licencia en línea, a través del cual se definen con

precisión el conjunto de derechos y obligaciones que asumen las administraciones, los ciudadanos y las empresas que obtienen información catastral, siendo su principal característica que no se establecen límites para reutilizar la información.

Ha de destacarse que tenemos un límite, el de la protección de datos de carácter personal, lo que limita el acceso al nombre del propietario y el valor catastral tan sólo a las administraciones públicas, y a los propios titulares de los datos.

Respecto a la utilidad demostrada de la Sede Electrónica del Catastro, me gustaría solamente indicarles que en el año 2009 hemos tenido más de 20,8 millones de visitas, que se han efectuado 67,4 millones de consultas y han descargado más de 124 millones de mapas, además de haberse expedido casi 4 millones y medio de certificados digitales. Se trata de unas cifras que en sí mismas describen bien el interés por la información catastral, interés en aumento si se aprecian los datos parciales obtenidos en el primer cuatrimestre de este año, que permiten anunciar nuevos récords de acceso y utilización al finalizar el presente año.

El modelo de catastro español es también un ejemplo de interoperabilidad. Como saben ustedes, un sistema será interoperable si facilita la integración de su información con otros sistemas. Nuestro modelo no sólo facilita este resultado, sino que, desde el primer momento ha sido diseñado para interactuar con otras bases de datos, permitiendo que el usuario final disponga de una información lo más rica y completa posible.

Este sistema interoperable además protege la propiedad intelectual de los productos y servicios catastrales, puesto que vincula a los usuarios con la base de datos originaria, sobre la cual recaen estos derechos. Es por ello que podemos afirmar que el modelo que ofrecemos protege los derechos de propiedad intelectual que corresponden al Estado español, y a los que en ningún caso se renuncia a través de esta facilidad de acceso y reutilización.

Por último, la interoperabilidad resuelve definitivamente los posibles conflictos que puedan derivarse de esta reutilización, puesto que se basa en el respeto de competencias entre instituciones. Se autoriza el uso de la información catastral por todas las instituciones públicas, incluso su actuación conjunta con otras bases de datos, pero quedando siempre claro que la función de distribución y publicación de la información catastral corresponde a la Dirección General del Catastro. Un sistema de interoperabilidad es búsqueda de eficiencia, pero es cierto que requiere una ética en el uso de la información, un respeto a las fuentes de los datos que se reutilizan y, en ningún caso, debe llevar a situaciones equivalentes a suplantar en términos de imagen ante la sociedad al autor material de la información.

Como último pilar descriptivo del modelo español, me gustaría desarrollar la idea de la gratuidad. Nuestro modelo de ingresos se encuentra totalmente integrado dentro de los presupuestos generales del Estado, lo que tradicionalmente nos ha permitido cubrir nuestros gastos sin necesidad de tener que buscar financiación mediante la venta de productos o servicios. En esta situación, tuvimos que tomar una decisión respecto a si la oferta que venimos realizando, para que se utilice la información catastral, debería ir o no asociada a la fijación de precios. Luego veremos algunos datos al respecto, pero ya les indico que nuestra opción es no sólo hacia el mantenimiento de la gratuidad absoluta respecto a las administraciones públicas, sino que también deseamos extender este criterio cuando el dato es solicitado por empresas y ciudadanos, siempre y cuando la información se suministre a través de la Sede Electrónica del Catastro. Para ello el proyecto de Ley de Economía Sostenible incluye una importante modificación de la normativa catastral por la que la información catastral no protegida podrá ser obtenida de forma gratuita.

## Algunos datos

¿Es correcto y adecuado el modelo de catastro español que hemos puesto en marcha? Es evidente que necesitamos que el tiempo transcurra para poder contestar a esta pregunta con un suficiente conocimiento de los resultados. Mientras tanto, quisiera hacerles llegar algunos datos que parecen apoyar esta estrategia.

Desde el punto de vista general son ya varios los estudios desarrollados desde distintas ópticas, que parecen avalar el modelo de catastro “extrovertido y activo” frente al “introvertido y pasivo”. Por sólo citar uno de ellos, permítanme hacer referencia al informe MICUS, que estudió expresamente los efectos de la reutilización de la información del sector público en el ámbito geográfico, entre otros. Pues bien, citando un solo dato incluido en ese informe, me gustaría destacar que el 82% de las instituciones propietarias de información geográfica consultadas han introducido cambios en su política de difusión de información, como consecuencia de la Directiva de la reutilización de la información del sector público. Resulta por tanto obvio que las instituciones se están moviendo.

Sin embargo, siendo importantes los estudios globales, las instituciones catastrales necesitamos ir obteniendo datos específicos que nos permitan evaluar si las decisiones adoptadas consiguen o no los resultados deseados. Para ello, es muy importante el papel que está desarrollando la Dirección General de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea. En concreto valoro especialmente los trabajos que está desarrollando y las conclusiones que va a obtener el grupo de trabajo convocado para tratar esta cuestión, grupo al que ha querido apoyar esta Dirección General.

Mientras los trabajos de este grupo van aportando indicadores concretos, podemos citar dos datos positivos que debemos empezar a difundir. El primero, hace referen-

cia a los resultados obtenidos en el informe elaborado por la consultora KPMG, en un reciente estudio elaborado para la Presidencia del Gobierno español, en el que se midió en términos monetarios el impacto económico por la aplicación de una serie de medidas establecidas para reducir las cargas administrativas. Pues bien, en este informe se evalúa en 157 millones de euros el ahorro que ha producido a los ciudadanos y a las empresas la aplicación tan sólo de dos medidas específicas a través de las cuales pueden obtener información catastral sin necesidad ni de desplazarse ni de perder tiempo en esas gestiones. La posibilidad de acceder a información puntual de inmuebles a través de Internet supone un notable incremento de la productividad y una mejora de la eficiencia en términos económicos, en una cuantía que supera muy significativamente el presupuesto anual de la Dirección General del Catastro.

Un segundo ejemplo al que también me quiero referir, lo obtengo del informe elaborado por ASIEDIE, sobre posibilidades de la reutilización de la información catastral. De dicho informe se desprende que la utilización de estos datos permitirá la generación de puestos de trabajo en aquellas empresas que abran nuevas líneas de productos o servicios basados en esta información, dato este especialmente importante ante la actual situación económica.

Concluyo esta referencia a datos específicos derivados del uso de la información catastral señalando la incidencia positiva que esta información puede producir en el mercado inmobiliario, al facilitar que ciudadanos y empresas puedan tomar decisiones disponiendo de un mejor conjunto de datos, factor que debería apoyar la recuperación de la actividad, junto con las demás medidas que pueden ponerse en marcha. Asimismo, reitero los efectos positivos sobre la acción de numerosas empresas y actividades públicas y privadas que deberían producirse accediendo y utilizando la información catastral que ponemos a su disposición.

## Conclusiones y propuestas de actuación

De todo lo anteriormente expuesto podemos llegar a obtener una serie de conclusiones las cuales, en este caso, coinciden con las expuestas en la finalización del “Encuentro sobre Catastro, políticas públicas y actividad económica”, que ha sido citado al inicio de estas líneas, y en el cual se expusieron con nitidez las expectativas que se desean alcanzar, pero también los riesgos y amenazas que han de superarse para lograr la implantación con éxito de un futuro modelo catastral europeo eficiente y útil.

Por lo que respecta al interés de las empresas en la información catastral, es evidente que existe una demanda importante en relación con una información que permite relacionar el territorio, la estructura de propiedad, las características de los inmuebles y las personas. Tanto las asociaciones empresariales participantes como las propias empresas a las que ha podido consultar desarrollan su actividad en diversos sectores (telecomunicaciones, gestión inmobiliaria, infomediario o geomarketing) si bien enfocan su actividad de dos formas diferenciadas: por una parte, el tratamiento y reelaboración de los datos catastrales para su oferta a terceros que carecen de la condición de usuarios directos, y por otra, como factor de eficiencia en la planificación y toma de decisiones empresariales asociadas a sus propias actividades. El uso de la información es diverso, a título ilustrativo puede abarcar funciones tan dispares como la planificación y diseño de infraestructuras de cualquier naturaleza, la configuración de un callejero o la distribución postal, estudios de características socioeconómicas de un determinado espacio y sus necesidades de servicios públicos o privados, la mejora de la información del mercado inmobiliario, etc.

A estos efectos, la información catastral se constituye en un elemento de eficiencia, de productividad en la economía, contri-

buye a que los distintos agentes puedan adoptar las mejores decisiones y con ello optimizar el rendimiento de las correspondientes inversiones. Para ello, se ha puesto de manifiesto que los usuarios requieren información sistemática, accesible, preferentemente de forma automatizada por internet, y susceptible de transformación, es decir, que puedan disponer de la misma en un formato interoperable que facilite la manipulación de los datos.

No se trata de que los Catastros establezcan múltiples estructuras de información en función de las necesidades de los clientes, es más simple, el requerimiento de los distintos agentes es que se ponga la información catastral, tal y como se encuentra en las bases de datos, a su disposición asumiendo la transformación de datos en función de las necesidades que en cada caso se requieran.

De acuerdo con lo anterior, cabe deducir que es oportuno avanzar en la línea de conocer mejor la demanda y establecer unas condiciones de operatividad, más o menos uniformes, para el ámbito de la Unión Europea, que permitan la generación de valor añadido a partir de la información catastral. Por ello, una de las primeras cuestiones sería sistematizar, institucionalizar, los intercambios de opinión entre ambas partes, Catastros y representantes de asociaciones empresariales.

Otra cuestión importante a dilucidar es la oportunidad o no de que las instituciones catastrales perciban una compensación económica por facilitar el acceso a la información disponible en las bases de datos. Con independencia de que la falta de uniformidad en la configuración de dichas Instituciones y en el uso o aplicación de la información conlleve a que sea una cuestión que se debe analizar a nivel de cada Estado, si es oportuno conocer “el producto” que se ofrece o que es de interés, los usos de la información, el régimen contractual, el respeto a la propiedad intelectual y, en última instancia, determinar los factores que en su

caso podrían facilitar el establecimiento de un precio o compensación económica.

Por otro lado, es necesario concretar una cuestión importante: ¿estamos ante un interés nuevo en la información catastral ya existente, o se trata de un nuevo producto, de una nueva estructura de información catastral que es necesario desarrollar?. La respuesta es sencilla, es un interés nuevo por parte de las empresas que surge en base a la posibilidad que ofrecen las nuevas tecnologías tanto para tratar información como para relacionarse de forma automatizada. La estructura de la información catastral, la configuración de las bases de datos, es básicamente la misma que existe desde hace mucho tiempo. La novedad viene dada por la posibilidad de ofertar la información de forma automatizada y en formatos operables. Las descargas de información a través de internet que efectúan los usuarios es el resultado del tratamiento y mantenimiento continuo, histórico se podría decir, de las bases de datos catastrales, primero manuales y actualmente informatizadas. Por consiguiente no se está hablando de un producto nuevo, mas bien de todo lo contrario, sino que se trata de una estructura de información muy estable en el tiempo que pretende reflejar la realidad inmobiliaria y que por lo tanto las anotaciones o registros que conlleva está en continuo movimiento, circunstancia por la que requiere descargas sistemáticas y cíclicas por los usuarios.

Partiendo del argumento mencionado, la novedad vendría dada por la apertura a la sociedad, por nuevas políticas de difusión en la información catastral. La oferta consiste en que los distintos agentes puedan acceder a dichas anotaciones con independencia de que se hayan producido hoy o en años anteriores. En este sentido, en la base de datos “convive” información que no ha sido utilizada prácticamente nunca con otra de uso reiterado.

Respecto al uso de la información catastral, el abanico de posibilidades para su clasificación es amplio. Atendiendo al perfil

de los usuarios, se pueden distinguir cuatro grandes familias:

- Los titulares catastrales o propietarios de los bienes inmuebles.
- Las administraciones públicas estatales, autonómicas y locales.
- Otros agentes públicos y privados que desarrollan actividades económicas que pueden llevarse a cabo en condiciones de concurrencia.
- Agentes privados que no concurren con el sector público en el desarrollo de la actividad, para los que el uso de la información catastral se asocia exclusivamente a un interés privado.

El primer grupo de los mencionados no requiere especial explicación. Se trataría del uso que pueden hacer los titulares para declaraciones tributarias o relacionadas con otras políticas públicas o incluso para defender los derechos sobre los bienes inmuebles. También tienen la condición de proveedores de la información en la medida en que están obligados a declarar las alteraciones en los inmuebles.

El segundo grupo se refiere al uso que las distintas administraciones hacen para la gestión de sus propios bienes y para el desarrollo de diversas políticas: tributarias, sociales o que conlleven decisiones sobre el territorio. También son importantes colaboradores y suministradores de información para el mantenimiento catastral.

En cuanto al tercer grupo, se trataría de actividades como la planificación, diseño y construcción de infraestructuras por ejemplo. En estos casos, pueden llevarse a cabo políticas mixtas en un mismo ámbito territorial, pudiendo concurrir en el desarrollo de actividades homogéneas y competitivas entre si actores de titularidad pública y privados. También podría incluirse en este grupo la posible concurrencia en la distribución postal en la medida en que hubiese agentes con distinta naturaleza.

El cuarto grupo serían usuarios privados cuya actividad no coincidiría en ningún

caso con actuaciones públicas. En este grupo el uso de la información catastral estaría orientado, directa o indirectamente, a la obtención de un beneficio empresarial.

Resulta también crítico resolver el debate sobre el modelo de financiación. En este escenario, una vez descrita la tipología del producto catastral y de usuarios, la cuestión es si la actividad catastral debe financiarse con cargo al presupuesto, en base a ingresos impositivos de carácter general, o bien debe financiarse en base a compensaciones económicas de los usuarios de la información, mediante el pago de una tasa o un precio público que se aplicaría al presupuesto de las instituciones catastrales.

Cuando se analiza la posición del primer grupo de usuarios, podría distinguirse entre la inscripción registral, con el objetivo de la defensa de los derechos de propiedad o de otra naturaleza, de la anotación catastral. En el primero de los casos, al menos en el caso español, la inscripción es voluntaria y tiene por objetivo disponer de una posición de privilegio desde el punto de vista de los intereses sobre el inmueble, por ello tiene cierta lógica la percepción de una cantidad compensatoria por el acceso a la información. Sin embargo, en el caso catastral, en el que la incorporación del inmueble y la titularidad sobre el mismo es obligatoria, los fines y usos de la información es mas compleja tal y como se ha mencionado y, por encima de cualquier otra circunstancia, es una base de datos que pretende la eficacia de diversas políticas públicas, por lo que está directamente asociada a la prestación de servicios públicos.

Parece complicado que se pueda individualizar la cantidad a cobrar por el uso de la información catastral sin generar discriminación entre usuarios. Resultaría un tanto absurdo percibir una compensación por los accesos a la información catastral para el ejercicio de la gestión y control tributario, al tiempo que sería cuestionable entrar en la discusión de la repercusión de este importe en las figuras tributarias, teniendo

en cuenta que son ingresos sin adscripción específica a gastos y que, además, el uso de la información catastral en este entorno es continuo y repetitivo. Así mismo, cuando el destinatario de la información es otra administración para el desarrollo de una política pública de subsidio, aunque se proceda a repercutir al usuario un coste por el uso de la información catastral, en última instancia se financiaría con cargo a ingresos impositivos de carácter general. A título ilustrativo, el uso de la información a efectos de determinar el derecho del ciudadano al servicio de justicia gratuita no podría conllevar la repercusión del coste al beneficiario, por lo que siempre se financiaría con ingresos impositivos sin adscripción específica. La cuestión es si se hace directamente o indirectamente, caso este último en el que la gestión se hace compleja y conlleva el incremento "artificial o ficticio" de los presupuestos. El circuito de gestión se complica todavía más si se considera la cesión de la información entre administraciones públicas.

En los casos en que la información catastral es empleada en la planificación y construcción de infraestructuras se debe ceder la información en iguales condiciones a los agentes públicos y privados en la medida en que pueda haber concurrencia en la actividad. No parece lógico que los ahorros de tiempos asociados al empleo de datos catastrales permita una ventaja competitiva, se debe buscar la neutralidad en este tipo de actuaciones.

Finalmente, para el último de los grupos, se ha comentado la posibilidad de aplicar un precio o una tasa que cubra el coste marginal derivado de la prestación del servicio por el acceso a la información catastral. Este criterio tiene toda la lógica si se acepta el análisis inicial de que los Catastros se deben elaborar con independencia de que exista demanda o no, las propias necesidades de gestión pública determinan su existencia, la demanda del sector privado sería una cuestión añadida recientemente.

En este caso, nos encontraríamos con un coste muy bajo, únicamente se imputaría el incremento de coste que se produce por la entrega, es decir, básicamente el reforzamiento de los equipos informáticos si la entrega es telemática como en el caso español. Si se elaboran productos a medida sería una cuestión distinta pero probablemente también tendría menor interés dado que se incrementaría el coste significativamente al tener que reforzar los servicios con recursos humanos.

De acuerdo con lo expuesto, una misma información es empleada en múltiples actividades de distinta naturaleza y por ello resulta complicado determinar un precio justo y alcanzar un volumen de ingresos suficiente para el desarrollo de la función catastral. Surgen múltiples cuestiones que inducen a pensar que puede ser mayor el coste de la burocracia para la determinación de precios, la gestión de la información y el cobro de los ingresos por la prestación del servicio que el beneficio derivado de una individualización de precios en función del uso: ¿quién financia el uso de la información para subsidios?; ¿se factura el primer uso o todas las veces que se acceda aunque sea la misma información?, en este caso, ¿sería una invitación a “clonar” la base de datos para evitar costes?; en el extremo, si no hubiera usuarios ¿cómo afecta al mantenimiento del Catastro?, o lo que es lo mismo, ¿hubiéramos tenido esta discusión hace 50 años por ejemplo, con un uso de la información catastral orientado a la gestión estrictamente pública, sin interés en la misma por parte del sector privado?.

Con independencia de los razonamientos anteriores, hay dos cuestiones también fundamentales: el control de la información y el posible devengo de compensaciones económicas por terceros en la medida en que aportan información relevante para el mantenimiento del Catastro. En cuanto al control de la información, el cobro por el uso también supondría cierta “actividad de policía” y por lo tanto de nueva burocracia

y de incremento de coste para los catastros, cuanto mayor sea el precio por la cesión de la información catastral, mayor será la propensión a la creación de líneas de redistribución de la información. Respecto a la segunda de las cuestiones, las compensaciones a terceros podrían ser inevitables en un sistema como el español, en el que colaboran en el mantenimiento del Catastro las entidades locales y los fedatarios públicos, sería otro coste nuevo para la gestión.

En base a las consideraciones anteriores, al menos para el sistema español, parece razonable y operativo el criterio de gratuidad en el acceso a la información catastral y que el sistema se financie con la recaudación por impuestos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, las aportaciones de las Entidades Locales, las cargas asumidas por los fedatarios públicos y la obligación de declarar por parte de los titulares catastrales de bienes inmuebles.

Un importante paquete de cuestiones a resolver se agrupa en torno al diseño de licencias de uso de la información y la definición de indicadores. Haciendo abstracción del modelo de financiación, la disponibilidad de acceso automatizado a las bases de datos catastrales por distintos agentes requiere desarrollar medidas para la protección de los derechos de la propiedad intelectual, establecer el régimen de responsabilidades y disuadir el empleo irregular de la información catastral. A estos efectos debe avanzarse en el diseño de licencias de uso para aceptación previa a la descarga de conformidad con el marco jurídico de cada estado.

En última instancia, lo importante en el desarrollo de una política pública es que sea efectiva, que logre sus objetivos y un Catastro, por definición, es una base de datos que obviamente tiene por finalidad su uso, y lo lógico es que se generen las mejores condiciones, que facilite la eficiencia de las actividades públicas o privadas que se desarrollan empleando la información catastral. Por ello, en este momento, puede ser una

buena estrategia la de búsqueda de menor coste en lugar de pensar en cuánto se puede facturar por la información catastral. El cobro o no por el acceso a la información no es lo más relevante, lo importante es que gestores públicos y privados puedan adoptar decisiones que contribuyan a la eficiencia del sistema.

A estos efectos, no se puede olvidar que es muy difícil determinar el impacto real de la información catastral, para ello es imprescindible que se cree un sistema de indicadores que permitan medir el resultado final en el marco de las iniciativas europeas de la reutilización de la información pública lo que, adicionalmente, nos lleva a otra cuestión como es la necesidad de establecer una interlocución estable entre los Catastros y la Comisión Europea, algo de lo que

se carece al no responder a una configuración homogénea las distintas instituciones catastrales, en unos casos tienen un origen tributario (España) y en otros pueden ubicarse en el ámbito agrícola (Hungría), dos ejemplos probablemente extremos pero ilustrativos.

Evidentemente, quedan muchos debates en esta materia, implementar sistemas de medida de impacto y estudio de alternativas a partir del conocimiento, espero que podamos continuar en esta línea. En cualquier caso, la información catastral es de interés para los ámbitos público y privado, por ello parece necesario, y con esta reflexión final concluyo, que adoptemos una actitud extrovertida, proactiva, con vocación de servicio público y de difusión, de presencia en la sociedad. ■

