

La crisis griega y la ineficiencia catastral

Julio César Muñiz Pérez

Scuola Europea di Alti Studi Tributari. Universidad de Bolonia

La crisis griega ha marcado buena parte de la actualidad económica de la Unión Europea, en este artículo se intenta ofrecer la evolución y el panorama actual del ámbito catastral/registral en Grecia, señalando algunos problemas en materia de gestión territorial que tenía Grecia antes incluso de su ingreso en la Unión y su posible consideración como un factor más de la actual situación crítica de Grecia. En primer lugar se señala la vinculación entre Catastro (y Registro de la Propiedad) con el desarrollo de una economía de mercado. Finalmente se analiza la situación de la Administración Territorial en Grecia, los intentos por desarrollar un Catastro y los fuertes problemas que presenta, lo que en cierta medida explica el fraude fiscal existente. Además un catastro ineficiente afecta a la correcta gestión de otras políticas públicas y lastra el desarrollo de una economía social de mercado altamente competitiva, por lo que entre las medidas que deberán adoptarse para la reestructuración de la economía griega es que se siga potenciando el desarrollo de un Catastro global, nacional, y un Registro de la Propiedad, que en el caso griego están en proceso de fusión, y quizá una retorno de las ayudas que la Unión Europea había

desarrollado en esta materia, todo ello dentro del marco de actividades de la Unión que tienen como objetivo la estabilización de su economía.

Introducción, vinculación con catastro y economía de mercado

En primer lugar debemos dejar sentado la vinculación entre la existencia de un sistema de gestión territorial eficaz con la existencia de una economía de mercado viable. Diferentes autores, como por ejemplo Virgil Pamfil¹ o Keith Clifford Bell², han señalado cómo uno de los elementos claves de una economía de mercado sostenible es

¹ PAMFIL, V., «Modern methods for improving the quality in land valuation training», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 29 abril 2006, disponible en: http://www.fig.net/commission2/budapest_2006/papers/ts09_02_pamfil.pdf última entrada, 8.7.2011.

² BELL, K. C., «Land Administration and Management: The Need for Innovative Approaches to Land Policy and Tenure Security», *Expert Group Meeting on Secure Tenure: New legal frameworks and tools in Asia and Pacific*, Bangkok, 8 diciembre 2005.

establecer un mercado inmobiliario transparente y eficaz.

En el mismo sentido se han pronunciado diversas instituciones y organismos internacionales, como el Banco Mundial, que a través de Deininger³, señala cómo «los catastros y los registros de la propiedad son los dos instrumentos básicos para una correcta administración y gestión territorial» (p. 72), destacando cómo situaciones como las de «los países del Este de Europa, con reglas imprecisas, opacas y discrecionales, tales como la separación de los derechos de propiedad de la tierra de los derechos de propiedad de las construcciones, no sólo conducen a un mayor abuso y arbitrariedad de los poderes públicos, sino que incrementan los costes de transacción del mercado inmobiliario y reduce la aparición de un mercado financiero, que se basa de forma colateral en los bienes inmuebles⁴». Añade este autor cómo un correcto sistema registral/catastral supone la disminución de costes de las operaciones y garantiza la protección del poder público, es más, considera que «el establecimiento de una infraestructura catastral es un bien público, cuyo coste debe ser financiado por el Estado siendo recuperado a través de impuestos generales» (opción que veremos no es la Griega). Igualmente la inexistencia de esa infraestructura (catastro y registro entre otros) para facilitar las ventas, produce el incremento de los costes de transacción y un «serio obstáculo al desarrollo del mercado».

Las Naciones Unidas, en su *Land Administration Guidelines* de 1996⁵, señala cómo los procesos de determinación, grabación y

diseminación de la información de los propietarios, valor y uso de las tierras, facilitan, entre otros, la seguridad de la tenencia de la tierra, el mercado inmobiliario el control y los planes de uso agrícola, su tasación y la gestión de los recursos naturales.

Esta guía de Naciones Unidas ha jugado un importante papel en algunos países, en especial en aquellos que presentan economías de transición. Por ello se han producido revisiones sobre las mismas, en las que participa por ejemplo Van der Molen⁶, destacando la vinculación entre el ámbito social, económico y legal, en particular en algunos ámbitos, como la seguridad de la tenencia de la tierra, la regulación de los mercados inmobiliarios, la implementación de planes de desarrollo rural y urbano o la tasación de inmuebles y gestión de recursos naturales.

Si bien históricamente esa función de seguridad jurídica fue realizada en España a través de la creación del Registro de la Propiedad, precisamente con el objetivo primordial de garantizar la seguridad de la tenencia (en especial tras las leyes desamortizadoras) y el tráfico inmobiliario, también en el caso español vemos cómo esa creación supuso igualmente un impulso para desarrollar el Catastro español⁷. Ambas instituciones tienden en cierto modo a estar ligadas al compartir el mismo objeto de estudio; esta vinculación se incrementa en los países de tradición germánica, en los que ambas instituciones están o bien unificadas o tan interconectadas que conducen a la validez jurídica de los datos catastrales, ten-

³ DEININGER, K., *Land Policies for growth and poverty reduction, a World Bank Policy Report*, Oxford University Press, Oxford 2003.

⁴ DEININGER, Op. Cit. p. 73.

⁵ ONU, *Land Administration Guidelines, with special reference to countries in transition*, ECE/HBP/96, Economic Commission for Europe, United Nations, New York & Geneva 1996.

⁶ VAN DER MOLEN, P., «Some options for updating the Land Administration Guidelines with respect to institutional arrangements and financial matters», UN/ECE Committee on Human Settlements Working Party on Land Administration, Workshop 'Spatial Information Management for Sustainable Real Estate Market; Best Practice Guide on Nation-wide Land Administration, Atenas 28-31 Mayo 2003.

⁷ ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J. A., *Derecho inmobiliario registral*, editorial Comares, Pamplona 2010, p. 27.

dencia que en la actualidad también afecta a los países con catastros de modelo francés, como se observa en otros países Europeos, como Hungría, donde están trabajando por la unificación de Catastro y Registro⁸, pero también, aunque de forma más relativa y respetuosa con nuestra tradición jurídica, en España, ante modificaciones legales tan sugerentes como la modificación del artículo 6 de la Ley del Catastro Inmobiliario operada por la Ley de Economía Sostenible 2/2010, en la que se expande la presunción de veracidad de los datos catastrales más allá de los efectos catastrales/tributarios.

Estas modificaciones son comprensibles al considerar, y seguimos al Banco Mundial, que «la necesidad de pagos para el acceso a los registros de la propiedad supone un perjuicio hacia los menos favorecidos que no podrían acceder a esos beneficios del registro devaluando el valor de todo el sistema registral»⁹.

Sentado lo anterior, deberemos hablar más de sistemas de administración del territorio, que de Catastro o de Registro, ya que ambos vienen a ocuparse de diferentes facetas de lo que podemos considerar como administración del territorio, en especial en algunos países donde ambas instituciones son la misma, y en todo caso en relación con el desarrollo y potenciación del mercado inmobiliario.

En este sentido el Banco Mundial¹⁰ ha sido consciente de la importancia de los registros inmobiliarios y desde hace tiempo

lleva a cabo diferentes proyectos de inscripción y registro de los inmuebles con un coste total en 1996 de 550 millones de dólares USA. En el documento citado se señala que la razón de estas inversiones es la necesidad de todas las economías de mercado de tener un sistema formal para registrar la tierra y la propiedad sobre la misma, con el objetivo de proveer la seguridad sobre la propiedad inmobiliaria así como otros derechos públicos y privados sobre los inmuebles. Un sistema que registre el territorio, las parcelas, los derechos reales que sobre las mismas recaen, su valoración, uso o aprovechamiento y algunos otros datos similares son instrumentos críticos para que pueda funcionar una economía de mercado o incluso para que pueda ser considerada como tal.

El programa ACE, P2128-R de desarrollo del mercado inmobiliario en Europa oriental y central, de la revista del Banco Mundial, señala cómo los nuevos Estados miembros tienen importantes problemas para desarrollar sistemas de acceso a la información territorial, dificultades para disponer de instrumentos financieros y la capacidad de asegurar esos créditos.

De hecho, el Banco Mundial¹¹ incluye entre las instituciones cuya debilidad implica vulnerabilidad económica el sistema de refuerzo de los derechos de propiedad (junto al sector financiero, la administración pública y la dirección de empresas). En particular se centra en los indicadores cuya existencia supone un riesgo de crisis inminente para algunos países, lo que conduce a la necesidad de acelerar reformas en esos ámbitos, y son un aspecto fundamental para lograr

⁸ IVÁN, G.; SZABÓ, G., WENINGER, Z., «Object Oriented Unified Real Estate Registry for a Good Spatial Data Management», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, disponible en: http://www.fig.net/commission2/budapest_2006/papers/ts06_02_gyula_etal.pdf última entrada, 8.7.2011.

⁹ DEININGER, K., *Land Policies for growth and poverty reduction, a World Bank Policy Report*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 73.

¹⁰ AA.VV., «Land Registration and Land Titling Projects», *EC4NR-Agriculture Policy Note #2*, Natural Resources Management Division, Country Department

IV, Europe and Central Asia Region, World Bank, 3 Mayo 1996.

¹¹ NABLI, M. K., «Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 6-37, p. 8/ p. 32.

una integración económica exitosa. Esa integración pasa por desarrollar en los países del centro y oriente europeo un proceso de liberalización y la creación complementaria de instituciones, así como reformarlas ya existentes, entre las que se encuentra la institución registral/catastral como garante de los derechos de propiedad, que además se constituyen como instrumentos necesarios para una correcta administración, tanto por su vinculación con el sistema bancario como por el riesgo que supone un colapso del precio de los inmuebles¹².

Igualmente el Banco Mundial incluye entre los criterios para determinar la existencia de una economía de mercado en funcionamiento (o para poder ser desarrollada tan pronto como sea posible) un sistema legal que incluya la regulación de los derechos de propiedad¹³.

De esta forma uno de los aspectos centrales es la carencia de un sistema catastral/registral que conlleva la carencia de operaciones de valoración territorial ya su vez conlleva dificultades a la hora de registrar las tierras, junto con su venta o su arrendamiento o alquiler, de tasarlas, de expropiarlas en su caso, así como determinar el justiprecio o de gestionar los subsidios agrícolas, dificultades cuya causa puede reducirse al hecho de que el sistema requiere de unos técnicos expertos para crear y mantener un sistema de control inmobiliario y de valoración que provean al mercado inmobiliario de un soporte efectivo.

A estas cuestiones se suman en el caso que nos ocupa la especial debilidad de Gre-

cia, que en el año 2000 acababa de salir de una recesión económica como señala Nabli¹⁴, así como serios problemas para la creación de empleo¹⁵, lo que con vistas a la admisión de nuevos Estados miembros puede replantear la afirmación que hizo Ems¹⁶ en el año 2000, comparando la situación de otros países recientemente incorporados con la situación de España, Portugal y Grecia a comienzos de los ochenta, en el entendido de que para este autor el incremento exitoso del nivel de vida que se produjo en los tres países mediterráneos puede repetirse en los países de reciente ingreso; frente a esto hoy vemos cómo esa debilidad de Grecia no parece que haya sido solventada eficientemente.

En esta línea la Unión Europea ha desarrollado una serie de iniciativas para que los nuevos Estados Miembros creasen los instrumentos esenciales para el desarrollo económico y social, como el impulso de las nuevas tecnologías o el intercambio de buenas prácticas entre los Estados de la Unión, incluyendo la materia catastral.

Entre estas iniciativas encontramos el proyecto piloto RO/05/B/P/PP175018-*Develop quality training approaches for property market valuation professionals for an effective property tax administration*, dentro del programa Leonardo Da Vinci (programa iniciado por la Unión en 1994 con el objetivo de

¹⁴ NABLI, M. K., «Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 6-37, p. 29.

¹⁵ NABLI, M. K., «Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 6-37, p. 28.

¹⁶ EMS, E., «EMU and Accession», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 274-294, p. 277.

¹² HONOHAN, P., «Fiscal Contingency Planning for Banking Crises», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 65-87, p. 79.

¹³ EMS, E., «EMU and Accession», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 274-294, p. 280.

incrementar la cooperación transnacional, persiguiendo formar a profesionales en estos ámbitos, en especial el desarrollo de la participación activa en la creación de la información territorial y en los instrumentos para su utilización por la sociedad en general).

La Unión Europea en relación con la formación de profesionales ha señalado, a través de los ministros europeos de educación en 1999 respecto al Espacio Europeo de Educación Superior¹⁷, cómo «*la Europa del conocimiento es un factor insustituible de cara al desarrollo social y humano y a la consolidación y el enriquecimiento de la ciudadanía europea, capaz de ofrecer a los ciudadanos las competencias necesarias para responder a los retos del nuevo milenio y reforzar la conciencia de los valores compartidos y de la pertenencia a un espacio social y cultural común*». Añadiendo a continuación que «*la importancia fundamental de la educación y de la cooperación en este ámbito para el desarrollo y la consolidación de sociedades estables, pacíficas y democráticas es universalmente reconocida, especialmente a la vista de la situación en el sudeste de Europa*».

Como señala Pamfil¹⁸ este documento es la clave de la política comunitaria de promoción del conocimiento y su diseminación a través de Europa, documento que es producto de iniciativas anteriores, como la Declaración de la Sorbona de 25 de mayo de 1998 o la adopción de la *Magna Charta Universitatum* en 1988 en Bolonia, y que ha generado desde entonces diferentes actuaciones para consolidar la cooperación en esta materia. En este mismo sentido el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de

2000 reconoció el papel fundamental de la educación como parte integrante las políticas económicas y sociales, como un instrumento para reforzar el poder competitivo de Europa y como garantía para asegurar la cohesión de nuestras sociedades y el pleno desarrollo de sus ciudadanos.

El Consejo Europeo de Estocolmo en 2001 identificaba tres objetivos estratégicos, mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de enseñanza y formación de la Unión Europea, facilitar el acceso a la enseñanza y la formación y abrirlos a todos los niveles. El Consejo Europeo de Barcelona en Marzo de 2002 o la Declaración de Copenhague de 2002 entre otros, siguen en esta línea, junto a la creación de programas tales como el programa de la Comisión Leonardo da Vinci; aspectos que igualmente afectan al ámbito catastral y de la gestión territorial, por ejemplo, como señala Pamfil¹⁹, con los sistemas de valoración de inmuebles, con particular atención en la necesidad de desarrollar un sistema de tributación de la propiedad en los países del centro y el este de Europa, el Proyecto Piloto RO/05/B/P/PP175018²⁰, vinculable directamente con la necesidad de prácticas transnacionales de cooperación con el objeto de incrementar la capacidad de las economías de transición hacia sistemas de valoración en masa y sistemas impositivos *ad valorem*.

Este proyecto se centra en el desarrollo de sistemas de imposición sobre la propiedad en los países del centro y este de Europa, en particular sobre aquellos de reciente ingreso, en los que, no obstante, también ha participado Grecia, como en centros

¹⁷ Declaración conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999, en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior, p. 1.

¹⁸ PAMFIL, V., «Modern methods for improving the quality in land valuation training», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 29 abril 2006, p. 277.

¹⁹ PAMFIL, V., «Modern methods for improving the quality in land valuation training», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 29 abril 2006.

²⁰ Por ejemplo el 3 de julio de 2006: Real Estate Taxation: Issues and Practice in Greece, Hungary, Romania, and the United Kingdom, Disponible en: <http://www.anevar.ro/files/REAL%20ESTATE%20TAXATION.pdf>.

de entrenamiento en materia agrícola²¹ o en materia de tributación. Sin embargo el desarrollo de un Catastro griego no se ha completado.

Por ejemplo note el lector cómo en el año 2002, después de 20 años en la Unión, Grecia aún no cuenta con un Catastro, como muestra en su reserva planteada durante la creación del Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea²² por la que Grecia, y en particular la institución KTIMATOLOGIO, está interesada en participar en el Comité Permanente *pero como su principal tarea para los próximos años es la de establecer el Catastro en Grecia, KTIMATOLOGIO por tanto no tiene capacidad de aportar recursos económicos ni humanos en el contexto del Comité*. Esta afirmación la podemos poner en relación cuando, en el mismo texto, Grecia considera que el Comité debe funcionar como un interlocutor entre las instituciones de la Unión en las materias relacionadas con el catastro y administración territorial.

La situación de Grecia

En los últimos meses aparecen en diferentes medios de comunicación las dificultades económicas de Grecia que, según los vaticinios más pesimistas, suponen un debilitamiento o incluso un riesgo para el Euro.

Las causas de la situación de Grecia obviamente son múltiples; como han señalado algunos medios²³ podemos considerar de forma genérica que la grave situación de Grecia se debe a un conjunto de elementos tales como el desequilibrio de las cuentas

públicas y el exceso de gastos, agravado por una alta tasa de defraudación, estimada en el 33% del PIB (según el ministro de trabajo heleno una de las principales dificultades de Grecia es el alto nivel de defraudación a la Hacienda Pública)²⁴, y la desconfianza de los mercados ante las mentiras, quizá el aspecto más grave, sobre sus cuentas públicas y estadísticas oficiales.

Pero lo que queremos plantear aquí es cómo entre las causas de la crisis, uno de los problemas de Grecia en nuestra opinión, obviamente en ningún caso el único, parte de tener un sistema catastral y registral inacabado e imperfecto, situación ante la que la Unión ha intentado responder incentivando el desarrollo de un Catastro (aunque quizá con poca intensidad), tanto por finalidades fiscales, de seguridad del tráfico inmobiliario, que como hemos visto se vincula indirectamente al crecimiento económico a todos los niveles, como la correcta gestión de subvenciones agrícolas, desarrollo de infraestructuras o finalidades medio-ambientales entre otras. Dejamos, pues, sentada la necesidad de un sistema Catastral/registral para la existencia y buen funcionamiento de una economía de mercado.

Lo cierto es que Grecia, se integró en la Unión Europea en 1981, al igual que Portugal y España (en 1986) accediendo a las entonces Comunidades Europeas. Estos tres países son considerados como un grupo por el Banco Mundial²⁵ (identificado como SM3) aunque con elementos coyunturales que los diferencian, y es igualmente cierto que la atención en el ámbito de la

²⁴ Fuente: El Economista, «Todas las claves sobre Grecia: causas y consecuencias de una crisis histórica», en www.eleconomista.es/economia/noticias/3172669/06/11/Grecia-causas-y-consecuencias-de-una-crisis-historica.html.

²⁵ BANCO MUNDIAL, *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, Cosponsored by European Commission and the World Bank, Washington D.C. 2000, p.7 y ss.

²¹ CVT Agricultural Training Center.

²² Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea, Acta de Constitución, Ispra, 14 octubre 2002, p. 4.

²³ Fuente: La Nueva España: www.lne.es/economia/2010/05/10/clave-d-crisis-griega/913067.html.

gestión territorial ha sido extraordinariamente tardía, dependiendo durante largo tiempo de la legislación interna del país.

Evolución del Catastro y del Registro en Grecia

Como señala Potsiou²⁶ desde los primeros momentos de la creación del actual Estado griego en 1825, se han producido iniciativas de gestión territorial en relación a la información sobre la propiedad territorial, su uso o su valor, y a partir de dos objetivos fundamentales, el crecimiento económico o la protección medioambiental.

Las principales iniciativas a las que hace referencia son impulsadas desde los más altos niveles del ministerio y a través de leyes aprobadas por el Parlamento. No obstante la coordinación y seguimiento de los «miles de proyectos» ejecutados por ministerios, compañías, agencias públicas y autoridades locales, es casi imposible, problema que según Breemersch²⁷ y el propio Potsiou²⁸ es común a otros países.

A estos problemas de coordinación entre los distintos entes públicos se suman otros, como lo costoso de la mayor parte de las iniciativas y el consumo de tiempo que implican los distintos procedimientos legales, la falta de continuidad ante los casos de cambios en el respectivo gobierno o la falta de continuidad en las políticas territoriales, así como trabas burocráticas y la complejidad de los tipos de usos territoriales,

sus regulaciones y restricciones. Problemas que se ejemplifican en el proyecto del aeropuerto de Atenas, que se prolongó durante cuarenta años, a causa fundamentalmente de los procesos de expropiación de tierras y por reorganizaciones en el ministerio por cambios de ministro, y finalizándose gracias a los juegos olímpicos de 2004. De hecho, como señala Potsiou²⁹, el caso de la infraestructura de los juegos olímpicos en Grecia es el mejor ejemplo de buenas prácticas en la historia de este país, tanto a nivel de cooperación y consecución de objetivos como a nivel de cambios legales en la gestión territorial.

La primera gran iniciativa del gobierno griego en materia de gestión territorial fue la privatización de tierras arrendadas a particulares, por ejemplo a través de la Ley de 20 de febrero de 1848, que afectó a aproximadamente 28000 hectáreas. Con la Ley de 16 de octubre de 1856 se entregaron algunas tierras con la condición de cambiar los olivos silvestres por otros injertados más productivos, en un plazo de 12 años. Con la Convención de Londres, en 1864, y la conferencia de Constantinopla en 1881 el tamaño del país se vio incrementado, continuando los procesos de privatización de la tierra de forma similar. En 1882 se estima el total de tierras privatizadas era de 314.650 hectáreas³⁰. En 1911 se inició un proyecto para evitar el latifundio, con el objetivo de expropiar tierras y redistribuirlas.

Probablemente derivado de estas actividades privatizadoras y expropiadoras en 1853 se estableció un sistema de registro siguiendo el modelo francés, el «Sistema

²⁶ POTSIOU, C. A., «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, p. 117-134, p. 121 y ss.

²⁷ BREEMERSCH, H., «Co-ordination of Public Works via Internet», *GIM International*, vol. 16 (7), p. 69-71.

²⁸ POTSIOU, C., IOANNIDIS, C., «The Necessity for Nation-wide Public Coordination for Effective Land Administration. Proceedings (on CD) of WPLA Workshop, Vienna, Austria, 2002.

²⁹ POTSIOU, C. A., «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, p. 117-134, p. 122.

³⁰ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney, p. 1.

Registral de transmisiones e hipotecas», para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra e incentivar el mercado sobre la tierra, que aún está en progreso bajo la responsabilidad del Ministerio de justicia. Este registro consta de 397 oficinas, incluyendo 18 públicas y 379 privadas, siendo considerado por Potsiou³¹ como un ejemplo temprano de buenas prácticas en el campo de asociaciones público-privadas.

En 1913, Convención de Bucarest, más tierras nacionales griegas se integraron en el Estado. En 1914, con la ley ΓΣΒ/1907, para dar asistencia a los pobres locales y a los inmigrantes griegos que vinieron de Grecia a causa del desastre en Asia Menor, más tierras públicas fueron distribuidas y más latifundistas privados fueron expropiados.

Estas privatizaciones se acompañaron de mejoras como el drenaje de lagos (Gianitson, Ehinou, Kopais) o el uso del delta del río Axios.

En total el ministerio de agricultura ha privatizado 2.200.000 hectáreas de tierras rurales, privatización que ha creado títulos originarios de propiedad, la mayoría acompañados de planos cuya determinación sobre el territorio es difícil o incluso imposible; es más, incluso la posición real de las parcelas difiere o simplemente fue modificada de la dispuesta en el plan de privatización, circunstancia que en 1998 dificultaba considerablemente la recopilación de datos en el desarrollo del proyecto del Catastro Heleno.

El Ministerio de vivienda por su parte ha privatizado aproximadamente 140000 casas y 26000 propiedades urbanas a favor de inmigrantes. Estos títulos estaban acompañados por planos catastrales, a escala 1:200.

Entre 1926 y 1929 se realizó el Catastro del Dodecaneso, para las islas Rodas, Kos y Leros, y dos oficinas catastrales en la periferia de Atenas en 1943, catastros que fueron durante mucho tiempo lo más parecido a un catastro operativo.

En 1953 Grecia desarrolló diferentes proyectos de consolidación de las propiedades rurales con el objetivo de solucionar el problema de la fragmentación de los terrenos rurales y su uso, así como incentivar la producción agrícola, problema que fue abordado desde la creación de sociedades rurales. Además, similares procedimientos de consolidación fueron aplicados en áreas urbanas para mejorar esas zonas urbanas y sus necesidades de planeamiento. Lo que lleva a Potsiou³² a clasificar los proyectos de consolidación en Grecia en dos clases, voluntarios u obligatorios/ rurales o urbanos.

Respecto a la legislación para la consolidación de los terrenos urbanos se debe tener en cuenta el Decreto 17-07-1923, la Ley 947/1979 y la Ley 1337/1983 y modificaciones posteriores. Estos procedimientos de consolidación urbana siguen unos estadios lógicos: Parte de una decisión gubernamental, formación (forzosa o no) de comunidades de propietarios, realización de la cartografía de la situación existente, recopilación y aprobación del plan urbano, valoración de la propiedad inmueble, aplicación del plan urbano en el campo y en la distribución de nuevas parcelas a los miembros, y liquidación de la sociedad, finalizando con la creación de nuevos títulos de propiedad.

En relación con la consolidación de las propiedades rústicas también podemos citar la ley 647/1977. Antes del comienzo a mediados de la década de los noventa,

³¹ POTSIU, C. A., «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, p. 117-134, p. 125.

³² POTSIU, C. A., «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, p. 117-134, p. 123.

aproximadamente se produjeron 1.450 proyectos de consolidación, que afectaron a una superficie de 800.000 hectáreas (en 2006 se calcula en el millón), creando 350.000 títulos de propiedad. Estos proyectos se realizaron a través de mapas catastrales a escala 1:5.000, alcanzando aproximadamente el 20% de las tierras agrícolas de Grecia.

Pero se plantean problemas, por ejemplo la circunstancia de que en esos procesos de evaluación no se incluyó la verificación de los títulos existentes. Los procedimientos de consolidación eran extremadamente largos y laboriosos, en un proceso que pasaba por varias fases: iniciado por una decisión gubernamental, formación de un comité de consolidación y otro comité de valoración; realización de la cartografía catastral con la situación anterior a la consolidación y creación de nuevos mapas y tablas catastrales que muestren la nueva situación de parcelas y propietarios; suspensión pública de los nuevos planes y tablas; objeción y resolución de controversias, modificación de errores en los mapas y datos catastrales y de nuevo suspensión, objeción y segunda resolución de controversias; mapa catastral final y comunicación a los afectados, que pueden presentar nuevas objeciones con la consiguiente resolución, que finaliza con la elaboración de un nuevo mapa catastral, determinación de las nuevas parcelas sobre el territorio, lo que implica el final de la consolidación, que no obstante continua a través de controles de agencias gubernamentales, aprobación de resultados, publicación en el Diario Oficial, nuevos títulos de uso y registro de los nuevos títulos en el Sistema de Registro de transmisiones e hipotecas³³.

Es en la década de los setenta, de 1970 a 1974, cuando fue promulgado el proyecto de un catastro general; compuesto de tablas

catastrales y mapas a escala 1:1.500 en las zonas urbanas y 1:5.000 en las rurales. Se incluyeron en el mismo 2.870.000 hectáreas (5.800.000 parcelas), lo que suponía un 22% de lo proyectado, siendo finalmente abandonado.

Tras este proyecto se realizaron muchos otros intentos a los largo de estos años para crear un registro completo pero para propósitos específicos o catastros de usos de tierra, como el registro de bosques o el registro de viñedos que veremos después, todos ellos de éxito relativo o inexistente.

Otro problema es que la legislación en materia de derechos de usos de tierra y restricciones es complicada, vieja y confusa incluso entre los expertos locales, lo que dificultaba la inversión agrícola. Además hay un serio vacío de planeamiento urbano. Desde la década de los noventa desde el Ministerio se comenzaron a producir mapas de planeamiento general urbano en muchos municipios para determinar el uso y la regulación del suelo. Igualmente se produjeron estudios de planeamiento espacial a aplicar en los trece municipios en los que se estaba realizando.

En este punto se ha señalado cómo es necesaria una reforma legal para acelerar los mecanismos de legalización de los inmuebles en situación irregular en estas áreas, aliviando al mercado inmobiliario de tales informalidades, lo que se considera que sólo puede solventarse a través de procedimientos de consolidación urbana. Para solventar esta situación son necesarias políticas asequibles en materia inmobiliaria y mejoras en la administración pública, con el objetivo de desbloquear el mercado inmobiliario y evitar problemas similares en el futuro. La legislación es confusa incluso para los empleados públicos. El proyecto denominado «*e-urban planning*» está destinado a digitalizar la legislación básica de planeamiento urbanístico, unificando formalidades y procedimiento, suministrando información desde internet.

³³ BADEKAS, J., *Cadastre*, Publication National Technical University of Athens, Athens 1984.

Viñedos, olivos y bosques

El registro de viñedos y olivos es la vertiente rústica de estas actividades, realizado desde el Ministerio de Agricultura. La producción de mapas por ortofoto fue realizada por el sector privado, y respondía esencialmente a necesidades relativas a la Política Agrícola Común europea.

En el periodo 1996 a 1997 se consideraron registradas todas las tierras de cultivo, de 2000 a 2001 todos los campos de olivos (800.000 hectáreas) y viñedos (165.000 hectáreas). El resto de terrenos rurales fueron registrados mediante el uso de imágenes por satélite de alta resolución en 2003³⁴. Pero plantea el problema de que es el uso de las parcelas el criterio central, incluyendo los datos de identidad de los cultivadores efectivos de los campos y no los titulares del derecho de propiedad; el tamaño y forma de la parcela se determina por su uso y la responsabilidad del arrendatario, lo que no tiene porqué coincidir con los límites sobre los que recaen los respectivos derechos de propiedad.

Estos inventarios digitales presuponen una actualización regular (cada cinco años) a través de imágenes por satélite de alta resolución, pero el procedimiento de su actualización en 2006 estaba bloqueado por anomalías administrativas y judiciales en el proceso de adjudicación de los trabajos al sector privado.

Según Potsiou, a pesar de que este registro agrícola es un registro de usos del territorio y no un sistema de información geográfica parcelario conforme a la propiedad, el proyecto catastral griego así como su relación con la Política Agrícola Común pueden ser coordinados conjuntamente, e influir positivamente en el mer-

cado inmobiliario rústico, a través de una coordinación que no estaba considerada *a priori* pero que fue aceptada en 2006 por el ministro de medio ambiente, planeamiento físico y obras públicas.

El registro de los bosques estaba pendiente en 2006 y resultaba improbable se pudiese finalizar. El primer bosque de servicio público en Grecia se creó en 1836, reorganizado en 1843 y en 1877 fueron transferidas las competencias sobre el mismo a la oficina de policía y de tributos. En 1893 se transfirieron nuevamente al ministerio de finanzas, en 1917 se creó la Escuela Universitaria de Bosques bajo la responsabilidad del ministerio de agricultura. El primer código forestal fue aprobado en 1929, constituyendo la normativa básica al respecto. En 1976 la Ley 248 «Sobre registro e inscripción de la ocupación de tierras forestales, determinación de los límites de las tierras boscosas y protección de los bosques públicos» iniciaba el proyecto de registrar todos los bosques del país, proyecto que tras cartografiar un área de 400.000 hectáreas (300.000 en la región del Ática) a escala 1:5.000 fue abandonado.

Entre las causas de su fracaso encontramos hechos como el número de litigios que se presentaron durante el proceso, que superaba los 20.000, dificultando su procesamiento. Segundo, era un proyecto ambicioso que incluía tanto usos de tierra como derechos de propiedad sobre las zonas forestales de Grecia, con procedimientos muy largos. Tercero, las deficiencias tecnológicas y del soporte técnico disponible durante el periodo de recopilación; pero la mayor carencia estaba en el aspecto jurídico. Carencia de personal en la región de Ática, que ya había desarrollado un mercado inmobiliario. Escasa aceptación pública por un proyecto que no era identificado con un beneficio público inmediato. A lo que se sumaron diversos problemas desde la delimitación de los límites de las áreas incluyendo la medición catastral, la determinación de

³⁴ PANAYOTOPOULOS, A., SEHIOTI, M., «Agricultural subsidies management by using GIS within proposals and future strategies», *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 25, 2001, p. 445-476.

los bosques de titularidad pública y los procesos de evaluación, el procedimiento de resolución de controversias y su examen judicial (partiendo de la definición de terreno forestal y las restricciones aparejadas a efectos de uso, que afectaban seriamente a los derechos privados y al mercado inmobiliario produciendo gran número de recursos judiciales), la ineficiencia de las especificaciones técnicas o la estructura organizativa definible como burocrática e inconsistente.

La Ley del año 1976 fue derogada por la 998/1979, estableciendo una definición de terreno forestal incluso menos adecuada, más expansiva, e incluía áreas que eran bosques en el pasado pero que habían sido destruidos por el fuego o por transformaciones de uso ilegal (probablemente se pretendió desincentivar esas actuaciones). A esa regulación se le otorgó fuerza retroactiva incluso para el periodo anterior a la Constitución de 1975. Esta Ley determina las técnicas de fointerpretación, el uso de fotografía aérea y terrestre con el objeto de registrar las zonas boscosas y define como «área forestal» aquellas áreas que fuesen pastos, matorral o rocosas. Desde entonces los gobiernos sucesivos concentraron las políticas económicas sobre tierras desarrolladas sin afectar seriamente los intereses del mercado inmobiliario.

En 1998, la Ley 2664 del Catastro heleno incluye una recopilación de los mapas de bosques usados en las últimas series de fotografía aérea que cubrían la totalidad del territorio en 1945, y las series posteriores a 1996 que fueron utilizadas en las mediciones catastrales. Supone que el registro de 1998-2001 ha incluido las zonas boscosas, que habían sido consideradas como tales en la definición legal. Es la segunda vez en la historia que la iniciativa ignora completamente lo establecido por la actividad del mercado inmobiliario y los intereses de desarrollo de la zona. El problema real que tras esto se esconde es la ilegalidad de las

actuaciones del mercado, que no tiene un marco legal en el que desarrollarse pero que tampoco debe quedar impune;

La definición legal tiene una importancia práctica fundamental al verse incluidas bajo la definición de tierras forestales 8.410.000 hectáreas, la mayoría pertenecientes al Estado. De esta forma vemos, como dijeron Zentelis y Dimopoulou³⁵, cómo la cartografía catastral de las zonas boscosas es esencial para establecer el Catastro.

En 2003, la ley 3208/2003, entre otras, vinieron a reducir esa definición, estableciendo condiciones de densidades mínimas por área y definiendo los casos en que el Estado no reivindicaría los derechos de propiedad. Pero los problemas principales de la definición permanecieron sin resolver. En 2006 se anunció una posible reforma constitucional al respecto que no nos consta se haya realizado. En su artículo 24 prohíbe la alteración de los bosques y la alteración del uso de las tierras forestales, salvo declaración de interés público. Además el artículo 117 establece en los casos de destrucción del bosque, público o privado, o la modificación de su uso por cualquier causa un régimen de reforestación forzosa, su disposición para otros fines está prohibida (117.3) y la expropiación de los mismos, sea a entidades públicas o privadas, sólo está permitida en los supuestos de utilidad para el Estado, pero manteniendo inalterado su consideración como bosques³⁶.

Esta situación afecta seriamente al mercado inmobiliario, lo que indujo a dos propuestas de resolución por parte de agencias gubernamentales, la venta a precio estima-

³⁵ ZENTELIS, P, DIMOPOULOU, E., «The Hellenic Cadastre in progress: A preliminary evaluation», *Computers, Environment and Urban Systems*, 2001, n. 25, p. 477-491.

³⁶ VOGIATZIS, M., «Cadastral Mapping of Forestlands in Greece: Current and Future Challenges», *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing, American Society for Photogrammetry and Remote Sensing*, Vol. 74, n. 1, January 2008, p. 39-46, p. 39 y ss.

do de mercado a los propietarios con terrenos en disputa, y la legalización de las informalidades aplicando una tributación mayor o mediante multa.

Debemos relacionar esa ausencia de registro de los bosques y, más grave aún, la inexistencia de su delimitación, que impide una correcta protección de esas propiedades públicas de alto valor ecológico, con la Directiva Inspire. Autores como Palaskas³⁷ han destacado la necesidad y oportunidad dentro de la Directiva INSPIRE para incorporar efectivamente estos datos a un Sistema de Información Geográfica en internet; en particular «Dasologio» (denominación del Banco de datos dinámico de los terrenos forestales), que afecta a los principales objetivos de la Directiva INSPIRE, condiciones del artículo 2. En una primera fase Palaskas recomienda la digitalización de los datos y su disponibilidad vía internet, para después establecer un portal que provea de toda la información necesaria y los servicios administrativos telemáticos relacionados con los bosques y las zonas forestales, cumpliendo los requisitos INSPIRE, finalizando con un proyecto para completar las exigencias de la citada directiva.

Proyecto Catastro Heleno 1995

Los procesos de evaluación de los que hablábamos anteriormente influenciaron en algunos aspectos al proyecto «Catastro heleno» de 1995. Por ejemplo que la resolución de conflictos fuese hecha por comités administrativos y no siguiendo un procedimiento judicial³⁸. Pero también comportó

efectos negativos como la asunción en el proceso de múltiples ocasiones de objeción o insumisión de los afectados, el arreglo de los datos catastrales o la creación de muchos y costosos comités de resolución de conflictos, lo que produjo un retraso de cinco años en el proyecto.

Como ocurrió con los títulos y los planos creados con las anteriores privatizaciones de tierras, los títulos y los planos catastrales no reflejaban la situación real. La causa fundamental que se ofrece es la inexistencia de hitos que marquen los límites de las parcelas, lo que a su vez complicó considerablemente la elaboración de las nuevas cartografías catastrales.

Escribiendo en 2006, Potsiou³⁹ señala que tras diez años desde el comienzo del proyecto se constatan mejoras, como la simplificación del procedimiento de evaluación para la creación del Catastro y que se ha reconsiderado la posibilidad de una integración de datos de los distintos proyectos en especial en materia de urbana. Y sin embargo señala cómo persiste la necesidad de una mayor consolidación de la tierra en Grecia, tanto en el ámbito rural como el urbano, y tanto desde aspectos medioambientales, de desarrollo económico, reformas agrarias y mercado de la tierra, destacando la necesidad de otorgar la máxima prioridad a esa simplificación de los procedimientos de consolidación.

El proyecto de un Catastro Griego unificado fue promulgado por el Ministerio de Medioambiente, Planeamiento físico y obras públicas⁴⁰ hacia 1994. Esta es la mayor iniciativa para intentar mejorar la

³⁷ PALASKAS, D. S., STAMOU, N. I., «Social and economic benefits from compiling the Forest Data Bank Project (Dasologio) in Greece», *12^a EC GI & GIS Workshop*, 21-23 junio 2006, p. 2.

³⁸ POTSIU, C.; VOLAKAKIS, M., DOUBLIDIS, P., «Hellenic cadastre: state of the art experience, proposals and future strategies», *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 25, p. 445-476, 2001.

³⁹ POTSIU, C. A., «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 abril 2006, p. 117-134, p. 124.

⁴⁰ POTSIU, C.; VOLAKAKIS, M., DOUBLIDIS, P., «Hellenic cadastre: state of the art experience, proposals and future strategies», *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 25, p. 445-476, 2001.

seguridad de la tenencia de los inmuebles (a través de la transformación del sistema existente de tipo francés a un sistema de títulos, como el caso Australiano y su *Torrens Title*) y que cumpla las funciones de un moderno sistema de información geográfica para facilitar el desarrollo sostenible, el mercado inmobiliario y la economía nacional.

En un primer momento el proyecto era competencia de la H.E.M.C.O. (Hellenic Mapping and Cadastral Organization), organización pública dependiente del ministerio de Medio ambiente, sin embargo, dada la magnitud del proyecto y con el objetivo de avanzar en el desarrollo del Catastro nacional, como señala Rokos⁴¹, se creó la compañía denominada Ktimatologio, entidad legal de derecho privado, cuya misión es el estudio, desarrollo y funcionamiento del catastro griego. Esta compañía fue fundada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el ministerio de medio ambiente, planeamiento físico y obras públicas (Decisión 81706/6085/6-10-1995), pero con una regulación peculiar que no la integra dentro de las compañías que son propiedad directa o indirecta del Estado. La H.E.M.C.O. pervive, el accionista único de la empresa es el Ministerio de medioambiente, planeamiento físico y obras públicas, y el Ministerio de justicia se ocupa de las oficinas hipotecarias que serán transformadas en Registros u Oficinas Catastrales, pero según el informe de la Unión⁴² la competencia pertenece en último término a la HEMCO.

La base legal del proyecto la encontramos en dos leyes, la 2308/1995, sobre

mediciones catastrales para desarrollo del Catastro nacional y procedimiento hasta primer registro en los libros catastrales, ley que se centra en el procedimiento que debe ser seguido para establecer el Catastro en un área. Y la Ley 2664/1998 de Catastro nacional que describe los procedimientos de creación y mantenimiento del Catastro.

Estas leyes serían posteriormente reformadas por las leyes 2508/1997, 3208/2003, 3127/2003, 3212/2003, 3481/2006 y 3728/2008. Su objetivo era el desarrollo uniforme, sistemático y actualizado de un registro, supervisado y garantizado por el Estado, en el que se contenga la descripción geométrica y la situación jurídica de todas las propiedades del país.

En su realización se siguen una serie de principios operativos: el principio de propiedad (sobre organización de la información catastral que permite la creación, mantenimiento y actualización de los mapas catastrales y los derechos reales), el principio de comprobación de la legalidad de los títulos (antes de realizar una inscripción), el principio de tracto sucesivo, el principio de publicidad de los libros catastrales, el principio de protección de la buena fe y el principio de idoneidad del catastro o de Catastro abierto (como sistema capaz de incluir nuevas categorías o información en el futuro).

La primera parte del proceso, desde 1995 hasta 2001, fue la que se ocupó de cuestiones fundamentales y de mayor importancia, tales como: la compilación del plan estratégico, acuerdos con el ministerio de justicia y los registradores, cuestiones administrativas, estructura legal básica, creación de las comisiones de cartografía catastral, estructura legal adicional, evaluación del plan estratégico y de negocios, aspectos de financiación, así como valoración del progreso del proyecto por la Unión Europea.

El procedimiento para el desarrollo del Catastro descrito en la Ley 2308/1995 par-

⁴¹ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney, p. 1.

⁴² AA.VV., *Cadastral Information System, a resource for the E.U. policies, overview on the cadastral systems of the E.U. member states*, parte II, Permanent Committee on Cadastre in the European Union, publicado por Catastro Checo, Praga 2009, p. 90.

tía de la declaración del Ministro de Medio Ambiente, planeamiento físico y obras públicas de una decisión declarando una zona bajo medición catastral. Se crean mapas base para el área, incluyendo direcciones, mojones, datos existentes procedentes de actos administrativos (planeamientos urbanísticos, consolidaciones de parcelas,...) y cualquier otra información, representada en ortofotos. Esos mapas preliminares incluyen la delimitación de los límites de las parcelas. Se establece una oficina de medición catastral, inicio del procedimiento con el objeto de facilitar la presentación de declaraciones sobre derechos registrables (propiedad, usufructo, hipoteca,...) por personas, físicas o jurídicas, con derechos de propiedad oficialmente reconocidos. Después todas las personas con derechos reales de propiedad en el área tienen la obligación de declararlos con copia de los documentos en los que se basan (por ej. escritura pública o decisión judicial), debiendo el titular del derecho identificar su propiedad sobre los mapas base iniciales y verificar sus límites. Este periodo es de tres meses para los residentes permanentemente en Grecia y seis para los no residentes, plazos extensibles otros tres meses. Esos documentos se procesan y se cruzan para verificar su validez legal, la correcta localización y delimitación de las propiedades. Finalizada la verificación se realiza el borrador de mapas y tablas catastrales, que serán presentados públicamente a todos los interesados. Al mismo tiempo que ha declarado su propiedad recibe un correo electrónico una copia del registro catastral creado en base a su declaración, junto con un extracto del mapa catastral con la representación de la propiedad. Esos datos están en suspenso durante dos meses, en los que los titulares tienen el derecho a presentar petición de corrección de los errores u objeciones, distinguiéndose los errores de localización y delimitación, realizadas por el encargado, de las correcciones judiciales,

realizadas por un comité presidido por un juez. Tras la corrección se incorporan los cambios en los mapas y tablas, una decisión oficial declara que la medición catastral se ha completado y es publicada. En este momento comienza el periodo de transformación de la oficina de hipotecas local en oficina catastral permanente, que requiere para su establecimiento una decisión ministerial para asegurarse de que cumplan los requisitos necesarios, determinándose su número, localización y ámbito de competencia a través de un estudio realizado por Ktimatologio.

A nivel jurídico debemos destacar que la primera inscripción no crea ninguna presunción, hasta un periodo de ocho o diez años, durante el que todo el que tenga interés legal puede apelar ante la jurisdicción civil solicitando la corrección de la inscripción. Tras esos 8 o 10 años la presunción de veracidad será *iuris et de iure* en los casos de transmisión onerosa, asimilable a la situación del registro de la propiedad español.

Pero diferentes elementos produjeron retrasos importantes así como el incremento del coste del proyecto. Entre ellos está la circunstancia de que en las áreas urbanas se comprobó eran un 30% mayores de los que estaba recogido de acuerdo con el censo de 1991, y los derechos legales sobre las mismas eran un 70% más de lo que estaba estimado. Además era necesaria la realización de trabajos adicionales, tales como la compilación de los mapas de bosques, de un coste total de diez millones de euros en 2001; el envío por correo de todos los datos catastrales a cada propietario o la actualización y mantenimiento de los datos catastrales por los contratistas durante el periodo de recopilación; además eran extremadamente costosos y ocupaban mucho tiempo los procesos de objeción y examen realizados por los comités administrativos y se plantearon muchas cuestiones en relación con las regulaciones de uso de la tierra y sus restricciones, afectando a la

propiedad de la tierra y requiriendo toma de decisiones.

Una primera fase del proyecto comenzó en 1996-1998, completando 340 regiones, 8.400 kilómetros cuadrados con 97 Oficinas Catastrales. El siguiente programa comenzó en 2008, aún en proceso, incluye los principales centros urbanos del país. No obstante dentro de la primera fase puede establecerse un segundo periodo del proyecto de Catastro Griego, de 2003 a 2006, que incluyó cambios en la estrategia del proyecto y en el plan empresarial. Cambios que están incluidos en el «*Revised Operational Plan*» para ser cofinanciado con la Unión (50% Estado griego y 50% Unión Europea), denominado «Infraestructura de datos y tecnologías de la información para el desarrollo de un catastro moderno»⁴³, que fue dotado de un presupuesto de 80 millones de euros e incluido en el tercer Marco Comunitario de Apoyo, bajo el programa operativo «Sociedad de la Información». Perseguía establecer una base de datos de alta calidad a nivel nacional que contuviese los datos catastrales y la infraestructura en materia de tecnologías de la información para servir de base a los proyectos de medición catastral hasta lograr la completa instauración del catastro en Grecia.

Este proyecto fue iniciado en 2005, de larga duración, incluía diferentes pequeños proyectos que, además de implicar el inicio de mediciones catastrales para los mayores centros urbanos del país supuso, por ejemplo, un plan para establecer una infraestructura técnica, para dar soporte a los procedimientos destinados a establecer y a hacer operativo el Catastro griego, como son: el proyecto HEPOS (*Hellenic Positioning System*, establecido por *Ktimatologio S. A.* para mejorar, homogeneizar y facilitar las actividades de medición catastral en Grecia, sistema que ofrece la determinación

con alto nivel de precisión y coordenadas homogéneas en todo el país, y a la vez reduce los costes y aumenta la efectividad de la medición de coordenadas), que establece una red de 100 puntos geodésicos fijados por el sistema de posicionamiento global (GPS) dentro de la jurisdicción helena, base geodésica para futuros proyectos; La delimitación de bosques y zonas boscosas de todo el país, fundamentalmente por motivos medioambientales; El proyecto de compilación de ortofotos a escala 1:1.000, de todas las zonas urbanas, y a 1:5.000 para las rurales; La implementación de las tecnologías de la información en los procedimientos de administración territorial, con servicios de información a través de internet. La digitalización/integración de los datos catastrales existentes (datos obtenidos de la consolidación urbana y rural, las privatizaciones, el catastro del Dodecaneso...); La determinación de la zona costera a través del uso de ortofotos y LIDAR; o la digitalización de los títulos registrados en las oficinas del «Registro de transmisiones e hipotecas».

Actualmente, según Rokos⁴⁴, la mayoría de acciones han sido completadas y sus logros pueden ser utilizados en los nuevos programas de medición, siendo sus productos de gran importancia para la efectividad de las agencias estatales a través del uso de datos catastrales y espaciales. Aunque, por ejemplo, en la delimitación de la zona costera estatal se ha completado menos del 10% y esa delimitación es en muchos casos difícil trasladarlo al plano físico, y más cuando los puntos establecidos para delimitarla han sido destruidos⁴⁵. Este dominio

⁴³ «Data and Information Technologies Infrastructure for the development of a Modern Cadastre».

⁴⁴ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney, p. 5.

⁴⁵ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney, p. 8.

marítimo terrestre representa en Grecia una zona de 300 metros desde el límite de la costa y de los ríos navegables y los grandes lagos, no obstante fue completado en dos años a pesar de que se encontraron sin financiación para las nuevas mediciones catastrales, dándose prioridad a la finalización de las mediciones empezadas durante la primera fase del proyecto.

Otras actividades que fueron realizadas durante esta fase son la preparación de legislación adicional para mejorar el Catastro griego: Leyes 3127/2003, 3212/2003 y 3208/2003; en 2005 se habían creado 76 oficinas catastrales de transición (con mediciones topográficas finalizadas en 36 municipios) y restaban por establecer otras 21 oficinas. También se ha producido nueva legislación para simplificar los procesos de evaluación; nuevas mediciones catastrales estaban planeadas en 2006 para las principales zonas urbanas de Atenas y Tesalónica, parcialmente financiadas por el estado y a través de la tasa de registro; no obstante permanecían ciertas anomalías legislativas causadas por la inestabilidad y la informalidad; en 2006 los mayores problemas estaban aún bajo estudio.

Pero el principal objetivo debe ser dar soporte y servicio al mercado inmobiliario, especialmente donde este mercado no funciona eficientemente a causa de informalidades e ilegalidades, problemas que el Catastro permite solventar, requiriendo iniciativas gubernamentales que al menos fueron prometidas.

También se ha destacado cómo el sistema de operaciones duales, compuesto por el registro de transmisiones e hipotecas y las oficinas catastrales, durante el periodo de transición, produce retrasos burocráticos en las transacciones e insatisfacción con la administración, pero que es temporal hasta finalizar dicha transición con la fusión de ambos registros.

Por su parte, la posible implementación de altas tasas, establecidas según el valor

de la propiedad y no sobre sus beneficios reales, es probable que afecte al mercado inmobiliario negativamente. En este sentido, por ejemplo, la legalización, que se está produciendo paralelamente de esas informalidades que aún están pendientes, puede incentivar a los propietarios a pagar las tasas. Esta cuestión la debemos relacionar con la digitalización de los actos de consolidación y redistribución inmobiliaria, actos que son la base del desarrollo del catastro en las zonas agrícolas.

En este punto, de especial relevancia jurídica, nos encontramos con archivos oficiales dispersos a nivel de prefecturas en formato papel, conservados por las instituciones locales. Por ello la gestión de esta información ha sido compleja, siendo necesaria la cooperación entre la citada empresa Ktimatologio y la AGROGI, S. A., compañía del Ministerio de Agricultura responsable de la gestión de los terrenos rurales. Ambas realizaron un proyecto que incluía la recopilación de todos esos actos, escaneando los mapas y tablas, referenciándolos geográficamente y desarrollando una base de datos geográfica digital reflejo de esos mapas y tablas. Tardaron dos años y medio empleando a sesenta personas.

El resultado fue un archivo con todos estos actos administrativos que ha sido preservado y puesto a disposición a escala nacional del que pueden deducirse la extensión y las características de la propiedad agraria en Grecia.

En 2008, como ya dijimos, comenzó un nuevo programa de medición o segunda fase del proyecto, y se realizó la cartografía catastral que afectó novedosamente a 107 regiones de Ática y prefecturas de Tesalónica, que no habían estado incluidas en proyectos anteriores. Desde junio a diciembre de 2008, aproximadamente 2,8 millones de personas declararon al catastro 5,1 millones de derechos de propiedad en estas regiones. Actualmente continua procesando declaraciones, declaraciones que

fueron obligatorias para los propietarios, usufructuarios y servidumbres, pero la declaración, curiosamente, no está asociada a la declaración E9 de tipo tributario. Este proyecto estaba previsto que finalizase en el primer semestre de 2010.

Igualmente Grecia, como Estado Miembro de la Unión, se ha visto afectada por la Directiva Inspire⁴⁶, de la que ya hemos hablado anteriormente. Esta Directiva⁴⁷ viene a establecer una infraestructura de información espacial para Europa, que debe ser realizada por todos los Estados miembros de la Unión, siguiendo el nivel estándar ISO 19115, debe crearse una serie de metadatos que sean accesibles, de calidad y válidos, de los que son responsables las autoridades públicas.

En esta materia también ha trabajado Ktimatologio, tal como señala Rokos⁴⁸, tomando parte en el establecimiento de una infraestructura tecnológica que permita construir una infraestructura de datos de alto rendimiento que suponga un soporte efectivo de las operaciones de la administración a múltiples niveles (junto con otras actividades en relación con la infraestructura en tecnologías de la información en el plano del desarrollo y operatividad del catastro o proveer a los ciudadanos de servicios modernos).

En principio, como señala Sarafidis⁴⁹, Grecia sí ha sido capaz de cumplir esta di-

rectiva, contando con cofinanciación de la Unión Europea. Desde que este proyecto dejó de ser financiado por la Unión se financia gracias a una tasa catastral. Pero lo cierto es que todavía no ha sido finalizado.

Sistema tributario inmobiliario

A nivel tributario, como pone de manifiesto el proyecto piloto RO/05/B/P/PP175018⁵⁰, el sistema tributario griego se compone de una diversidad de tasas aplicadas a los bienes inmuebles, algunas de ellas gestionadas por el Estado central y otras por las autoridades locales.

Por ejemplo la Tasa Catastral de la que ya hemos hablado, establecida por la Ley 3481/2006 con el objetivo de financiar la elaboración del catastro. Esta financiación compartida con los propietarios ya estaba prevista en la Ley 2308/1995. Esta tasa consiste en dos partes, una fija, común a todos los propietarios, y otra proporcional. Esa tasa fija consiste en un pago de 35 € por derecho de propiedad declarado, reducido a 20 € en el caso de propiedades usadas como almacén o aparcamiento; por otro lado los titulares de más de dos derechos sobre suelo rural o área forestal sólo pagarán los dos primeros (70 €). La tasa proporcional consiste en el pago de un 1% del valor catastral del respectivo bien. Además por la expedición de certificados, copias, extractos, procesamiento de objeciones y correcciones de la información, una tasa de otros 5 €.

En 1998 el Ministerio de Finanzas griego comenzó un proyecto para crear una base de datos con toda la información necesaria relativa a los inmuebles y a sus

⁴⁶ SARAFIDIS, D.; MAVRANTZA, O., PARASCHAKIS, I., «Creating metadata for the spatial data of the Hellenic Cadastre according to Inspire Directive», Inspire Conference 2008, implementation and beyond, 23 junio 2008, Maribor, Eslovenia.

⁴⁷ 2007/2/EC del Parlamento Europeo.

⁴⁸ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney p. 13.

⁴⁹ SARAFIDIS, D. A.; MAVRANTZA, O. D., PARASCHAKIS, I. G., «Design of and ISO 19115 compliant profile for documenting spatial datasets and series of the Hellenic Cadastre», V international Symposium, 13-15 Junio 2007, Enschede.

⁵⁰ AA.VV., Community action program on vocational training, Pilot Projects, Language competences, transnational Networks, Real Estate Taxation: Issues and Practice in Greece, Hungary, Romania, and the United Kingdom, 3 de julio de 2006.

propietarios. Los procesos de evaluación y la recolección de la información se realizaban a través de declaraciones que todas las entidades legales y los ciudadanos estaban obligados a enviar, junto a una declaración anual de ingresos. El objetivo era lograr una base de datos actualizada anualmente sobre los valores y los impuestos sobre los inmuebles.

Según el proyecto piloto citado, una forma de clasificarlos tipos de impuestos sobre bienes inmuebles es en función de la regularidad en su aplicación. Por un lado impuestos esporádicos, referidas a las transferencias de la titularidad, con un tipo aplicable entre el 9 y el 11% del valor fiscal. Por otro impuestos anuales, fundamentalmente el impuesto general sobre propiedades inmobiliarias, gestionado por el Ministerio de Finanzas. La presión fiscal varía en función del valor fiscal. Y un impuesto sobre la propiedad del inmueble pagado a los entes locales a través del recibo eléctrico, tributando al 0,0035% del valor fiscal. No obstante en algunas zonas todavía se utiliza el sistema de valoración anterior, y el nuevo sistema presenta tres subsistemas.

Los impuestos esenciales sobre inmuebles en Grecia son básicamente tres, el impuesto sobre inmuebles (que pagan individuales y compañías por la posesión), un impuesto anual sobre la propiedad, que se calcula según el valor objetivo de la propiedad calculado de conformidad a unos parámetros como localización, planta, lugar, edad o valor de mercado aplicable a partir del sistema comparativo. Tercero, los impuestos por transferencia de la propiedad, al que se añade un impuesto municipal al 3% en función del precio de la transferencia.

A esto debemos añadir una serie de impuestos sobre los ingresos obtenidos de cualquier forma (procedentes por ejemplo de inmuebles) por sociedades o compañías extranjeras (al 35% del total de ingresos obtenidos en Grecia y o en establecimientos

permanentes en Grecia), y también sobre las sociedades públicas o privadas incluidas en la Ley 1667/86. Igualmente los impuestos sobre la renta de residentes.

El problema que se plantea es la inexistencia de un sistema de cálculo fiscal a partir del valor de mercado, que en opinión de Van der Molen es el único capaz de garantizar la igualdad de la imposición entre los contribuyentes; y para alcanzarlo es necesaria la creación de un catastro fiscal, que contenga los valores de mercado de cada propiedad, y su permanente actualización.

A esta situación se suma la reciente creación de una nueva «tasa especial sobre la propiedad inmobiliaria»⁵¹ que grava los metros cuadrados desde 50 céntimos en las zonas consideradas más pobres, y un máximo de 10 euros por metro en las más adineradas y que se ha propuesto como medida provisional para los siguientes dos años, medida que inicialmente estaba previsto que expirase en 2012 y recientemente ha sido prorrogada al menos hasta 2014⁵². Igualmente parece que pueden producirse modificaciones sustanciales en cuanto a la situación de la tributación de la Iglesia Ortodoxa. Según algunas fuentes⁵³ se habría eliminado la exención de la que disfrutaba anteriormente, tributando los bienes inmuebles a un 5%, las rentas procedentes de inmuebles al 20% y la donaciones testamentarias de sumas dinerarias un 10%. Además, esa tasa especial sobre la propiedad inmobiliaria no afectará a los inmuebles destinados a uso religioso, aunque sí los que siendo de titularidad de la Iglesia Ortodoxa son utilizados con fines mercantiles, lo que nuevamente se ve

⁵¹ Noticia del 11 septiembre 2011, por ejemplo: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/11/economia/1315746677.html>.

⁵² Fuente: el economista, jueves 22 de septiembre de 2011, p. 25, *Atenas anuncia una andanada de recortes para ahorrar 6.000 millones de euros*.

⁵³ Fuente: El País, 19 de marzo 2010, «los popes rendirán cuentas».

impedido por el carácter incompleto del Catastro, apareciendo como más adecuado una tributación genérica, como cualquier ciudadano, de aquellos inmuebles que no tienen carácter religioso o asistencial y separadamente la tributación por renta de los beneficios por ellos obtenidos, lo que permite separar la titularidad del aprovechamiento real obtenido, incentivando a su vez que se procuren rentabilizar todos los inmuebles. También se dice⁵⁴ que la Iglesia griega es propietaria de 130.000 hectáreas de terrenos, en principio mayoritariamente bosques, de los que ya hemos hablado, haciendo su rentabilidad más compleja en un ámbito en el que debe primar la protección del medioambiente.

Finalizaremos con unos breves apuntes sobre valoración inmobiliaria en Grecia.

La valoración de los inmuebles era realizada por las autoridades centrales, basada en un sistema de datos comparados (según el valor de propiedades vecinas de similares características), con unos valores que partían bien de los declarados por el propietario bien de los estimados por el inspector, que disponía de una amplia discrecionalidad, y en todo caso muy inferiores a los reales de mercado. Además esa amplia discrecionalidad produjo un incremento de la corrupción. Hasta 1985 se utilizó este sistema de datos comparados. Procedimiento que suponía un acuerdo entre el valor declarado por el propietario y el valor decidido por el inspector tributario. En 1985 se introdujo el sistema de valoración de valoración de inmuebles en masa, centrado en un primer momento en la valoración de edificaciones y, más tarde, en el 2000, también para parcelas⁵⁵. La valoración se

realiza tomando en consideración unas características básicas de la propiedad, el plan urbanístico y datos económicos (valor de zona, demanda, valor del terreno,...). El cálculo era realizado hasta 2006 por el propio obligado tributario, y se actualiza cada dos años. La diferencia entre la valoración a efectos tributarios y el valor de mercado viene a ser de la mitad.

Desde 1997 el ministro comenzó un proyecto para crear una base de datos con toda la información referente a la propiedad inmobiliaria, a pesar de estar iniciado el proyecto del Catastro heleno, perdiéndose otra oportunidad de crear una base de datos común.

Dejando a un lado la administración tributaria electrónica, y a pesar de las muchas iniciativas para mejorar la tributación inmobiliaria en Grecia, todavía hay algunos problemas que afectan negativamente al mercado inmobiliario. Fundamentalmente Potsiou señala causas tributarias, como los impuestos sobre inmuebles, que caen en la doble imposición, el valor de los mismos al ser mayor de un precio fijo o cuando el conjunto de las propiedades es mayor de una cuantía dada, el IVA en el caso de construcciones nuevas o el incremento del valor de la propiedad a través de los años. Estos impuestos, según Potsiou⁵⁶, no suelen ser aplicados con transparencia y siguiendo métodos científicos, por ejemplo la estimación del IVA de vivienda nueva se calcula desde el valor del terreno y el valor de la construcción, en lugar de aplicar sólo el valor de la construcción; o la estimación del incremento del valor de la propiedad sin tener en cuenta el efecto de la inflación. No obstante estas consideraciones se intentan resolver, y desconocemos los avances que se hayan podido acometer en fechas más recientes.

⁵⁴ Fuente, El País, 30 septiembre 2011, «El dinero tabú de la Iglesia griega, la institución religiosa queda exenta de la nueva tasa inmobiliaria y niega ser rica».

⁵⁵ POTSIOU, C.; ZENTELIS, P., LABROPOULOS, T., «Mass-valuation in Greece: Monitoring Tax and Market Values», Proceedings of the UN/ECE Working Party on Land Administration Workshop on Mass Valuation Sys-

tems of Land (Real Estate) for Taxation Purposes, Moscú 2002, p. 110-119.

⁵⁶ Op. Cit., p. 132.

Conclusiones

En definitiva los intentos de desarrollar un catastro solvente y eficaz en Grecia han sido parciales e incompletos; los intentos de la Unión en esta materia quizá han sido demasiado lentos. Es más, pueden plantearse serias dudas sobre el acierto de la admisión como Estados miembros a países que presentaban este tipo de deficiencias, ya que, como señaló el Banco Mundial, incluso la existencia misma de una economía de mercado depende de la existencia y correcto funcionamiento de instrumentos esenciales como Registros y/o Catastros. Esta necesidad puede apreciarse en la actualidad en los intentos de Turquía por desarrollar un Catastro/Registro (ahora sí con la presencia de la Unión, por ej. está previsto que en 2012 se realice la Conferencia INSPIRE en Estambul) aspecto que debe presentarse como una necesidad ineludible no sólo para los países candidatos, sino también para aquellos que ya han sido integrados.

Como hemos visto los últimos proyectos en materia catastral en Grecia parecen haber sido ambiciosos, aunque insuficientes en especial en ámbitos como el forestal, dañando con particular intensidad las propiedades públicas y aquellas de mayor valor ecológico; Además algunas medidas y aspectos particulares plantean, como hemos visto, cuestiones de extrema gravedad como la corrupción

Afortunadamente Grecia es plenamente consciente de la necesidad de desarrollar un catastro multipropósito unificado. La propia compañía que se ocupa del Catastro griego, Ktimatologio⁵⁷, señala cómo el catastro constituye un proyecto fundamental para Grecia, con importante repercusión en la economía griega, la protección del medio ambiente y beneficios para los ciudadanos.

⁵⁷ Ktimatologio, S. A., The benefits of the Hellenic Cadastre, en: http://www.ktimatologio.gr/ktima/EN/index.php?ID=GYw4tD2k6CAu72Ma_EN.

Permite la consolidación por parte de los ciudadanos de sus propiedades inmuebles a través de su inscripción; simplifica y acelera la burocracia y los procedimientos de transmisión de la propiedad inmobiliaria; refuerza la transparencia y la seguridad de las transmisiones inmobiliarias; actualiza el mercado de la propiedad inmobiliaria y aumenta el valor de la propiedad de forma que atrae la inversión; delimita irrevocablemente y garantiza la propiedad estatal y municipal, protegiendo el medioambiente de forma más efectiva, a través de la delimitación irrevocable de bosques y zonas costeras, lo que constituye el mayor obstáculo al cercenamiento de derechos y las arbitrariedades. Constituyendo un instrumento fundamental para una organización racional y el desarrollo del país.

El catastro debe ser planteado como un instrumento al servicio tanto de la prosperidad de los individuos como la del mercado inmobiliario sin perjuicio de la del propio Estado.

Grecia ha intentado desarrollar un registro/catastro, fusionando el registro de transmisiones e hipotecas con el Catastro. El catastro griego intenta ser un sistema actualizado de documentos, que incluye la descripción geométrica y el estado jurídico (su propietario y su situación) de todas las propiedades inmuebles del país, supervisado y garantizado por el Estado. Es decir, con el término catastro, como en tantos otros países, se hace referencia a un sistema que integra y combina Catastro y Registro de la Propiedad. Pero, como señala Rokos⁵⁸ y el informe del Comité Permanente sobre Catastro⁵⁹, este registro todavía no se ha completado, por ejemplo falta el registro

⁵⁸ ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P., «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney.

⁵⁹ AA.VV., *Cadastral Information System, a resource for the E.U. policies, overview on the cadastral systems of the E.U. member states*, parte II, Permanent Committee on

de los derechos del Estado, y por ello no asegura las transmisiones patrimoniales ni permite la identificación de los propietarios ni la localización de las mismas parcelas, afectando negativamente al mercado inmobiliario y a la inversión en el país. Es más, incluso aparecen más problemas sobre el mercado de la propiedad griega, con una situación incluso más compleja. Problemas como el hecho de que el Estado griego no conoce la extensión de sus propiedades y derechos (por ejemplo zonas boscosas y zonas costeras), las agencias estatales que poseen en sus archivos las modificaciones de sus propiedades inmuebles y que poseen sus títulos de propiedad, no los tienen bien organizados y/o es difícil recuperar esa información. Los planos topográficos siempre que son emitidos con las parcelas, rara vez están de acuerdo con los sistemas de referencia locales, haciéndolos de baja fiabilidad. Además, los documentos de los registros de las oficinas de hipotecas contienen toda la información desde su establecimiento, sin ser capaz de asesorar a los actuales propietarios sin que acudan a un abogado para una completa comprobación legal de toda la información registrada en relación con esa propiedad desde un periodo de, como mínimo, 30 a 50 años.

Además existen grandes deficiencias en el sistema registral como la falta de inscripción sistemática de la localización, la forma geométrica y la superficie de las propiedades; la utilización del sistema de folio personal no permite identificar al propietario de una propiedad concreta, dañando seriamente la seguridad jurídica que el propio registro otorga, sin garantizar las transmisiones inmobiliarias, en un país que la mayor parte del territorio es de titularidad estatal (por causas históricas, en particular por ser sucesor del imperio

otomano) pero que no está delimitado, y circunstancias como que en Grecia el plazo de usucapión sin título, aunque de buena fe, esté en 20 años.

En todo caso, la sostenibilidad económica de Grecia, su permanencia en la Unión, y el necesario fortalecimiento de su economía pasa por el desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones de administración territorial (fundamentalmente Catastro/registro), tarea que no parece que el Estado griego esté en condiciones de solventar, y que incluso podría ser realizada directamente por la Unión, en una actividad que sin duda la propia Grecia debería estar en principio de acuerdo.

La actuación de la Unión podría basarse en la teoría de las competencias implícitas, lo que debería incluir facultades de control e inspección en la materia, con el objetivo de evitar la corrupción, garantizar la veracidad de los datos recopilados y la misma recopilación de los datos por las dificultades técnicas que plantea y sobre todo el coste que implican, tanto económico como temporal⁶⁰. Recordemos al lector cómo la teoría de las competencias implícitas establece que, de la existencia de una competencia explícita, señalada en los tratados, se deriva la existencia de una competencia análoga, necesaria para la realización de la competencia explícita recogida en los tratados, pudiéndose fundamentar ciertas medidas en alguna de las competencias compartidas, tales como Mercado interior, Medio ambiente o cohesión económica social y territorial. Otra vía de actuación podría ser la cláusula de flexibilidad del artículo 352 del Tratado de Funcionamiento, antiguo 308 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, por la que se establecen las competencias subsidiarias, por las que la Unión tendrá competencia,

Cadastre in the European Union, publicado por Catastro Checo, Praga 2009, p. 83.

⁶⁰ BADEKAS, J. (2004), «Lessons Learned from a Big Cadastral Project», FIG working week 2004, Athens 22-27 mayo, p. 9.

si consideramos que no existe competencia explícita o implícita, para lograr algún objetivo del Tratado en el caso de que esté relacionado con el mercado único. Otra alternativa podría ser la ayuda singular en esta materia de otros Estados miembros en forma, por ejemplo, de cooperación reforzada (art. 20 del Tratado de la Unión y 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento) por el que dos o más países podrían hacer uso de las instituciones de la Unión con el objeto de *impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración*, pudiendo en su caso utilizarse como centro de diálogo en esta materia el Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea.

Una aplicación y regulación por parte de la Unión de la materia catastral, que en algunos ámbitos podemos considerar que ya se está produciendo (por ejemplo con la Directiva INSPIRE). Una regulación que quizá con el tiempo incluyese algún tipo de cogestión tributaria (quizá en el mismo sentido que ha señalado el ministro alemán Wolfgang Schäuble, con una política fiscal común y unificación de impuestos⁶¹), incentivando la aproximación de los catastros de los Estados miembros o incluso la posible creación de un Catastro Europeo.

No obstante, parece más adecuado que la forma de realizar este tipo de intervenciones por parte de la Unión tuviesen como fundamento los tratados constitutivos, por ser el ámbito tributario una materia especialmente sensible para los Estados por sus importantes vinculaciones con la soberanía. Esto supondría la reforma de los tratados, lo que implica desde una perspectiva global de la situación griega, un serio riesgo por el largo proceso que requeriría una modificación de los mismos, así como un retraso considerable en la adopción de unas medidas que hoy son muy urgentes.

⁶¹ Fuente: <http://www.bild.de/politik/inland/wolfgang-schaeuble/neuer-eu-vertrag-19714364.bild.html>.

Consideramos que la tendencia a un mayor interés en materia catastral, e incluso intervención (en general y por parte de la Unión en particular, aunque siempre desde el máximo respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad), ya se podían detectar antes de la crisis, si bien en momentos de dificultades económicas la existencia de unos instrumentos que permitan la correcta gestión de las políticas públicas se hace más prementera. En este sentido entendemos ciertas manifestaciones como la creación del Comité Permanente sobre Catastro en la Unión Europea o la Declaración sobre Catastro de la Unión Europea, que en todo caso muestran un afán de homogeneización y de valoración de los beneficios que podría suponer, así como otros aspectos destacados por otros autores como Ignacio Durán Boo⁶².

En otras palabras, la crítica situación griega podría suponer una oportunidad en el proceso de convergencia, al verse acelerado por las nuevas necesidades que exigen más que nunca la máxima eficacia y eficiencia de los poderes públicos. La crisis, y en particular la crisis Griega, si es bien gestionada puede convertirse, paradójicamente, en un hito trascendental en el camino hacia lo que se suele llamar «construcción Europea».

Bibliografía

AA.VV. (1996): «Land Registration and Land Titling Projects», *EC4NR-Agriculture Policy Note #2*, Natural Resources Management Division, Country Department IV, Europe and Central Asia Region, World Bank, 3 de mayo de 1996.

⁶² DURÁN BOO, I., «Two initiatives for the approximation of the cadastres of member States: the «Declaration on Cadastre in the European Union» and the «cadastre permanent committee»; The Challenges of the future european cadastre», *Ct Catastro*, octubre 2002, p. 207-213.

- (1999): *Declaración conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999*, en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior, p. 4.
- (2000): *European Union Accession, opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., p. 370.
- (2006): Community action program on vocational training, Pilot Projects, Language competences, transnational Networks, Real Estate Taxation: Issues and Practice in Greece, Hungary, Romania, and the United Kingdom, 3 de julio de 2006.
- (2009): *Cadastral Information System, a resource for the E.U. policies, overview on the cadastral systems of the E.U. member states*, parte II, Permanent Committee on Cadastre in the European Union, publicado por Catastro Checo, Praga, p. 228.
- ÁLVAREZ CAPEROCHIPÍ, J. A. (2010): *Derecho inmobiliario registral*, editorial Comares, Pamplona, p. 299.
- BADEKAS, J. (1984): *Cadastré*, Publication National Technical University of Athens, Athens.
- (2004): «Lessons Learned from a Big Cadastral Project», FIG working week 2004, Athens 22-27 mayo, p. 9.
- BANCO MUNDIAL (2000): *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, Cosponsored by European Commission and the World Bank, Washington D.C., p. 380.
- BELL, K. C. (2005): «Land Administration and Management: The Need for Innovative Approaches to Land Policy and Tenure Security», *Expert Group Meeting on Secure Tenure: New legal frameworks and tools in Asia and Pacific*, Bangkok, 8 de diciembre, p. 16.
- BREEMERSCH, H., «Co-ordination of Public Works via Internet», *GIM International*, vol. 16 (7), p. 69-71.
- DEININGER, K. (2003): *Land Policies for growth and poverty reduction, a World Bank Policy Report*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 292.
- DURÁN BOO, I. (2002): «Two initiatives for the approximation of the cadastres of member States: the 'Declaration on Cadastre in the European Union' and the 'cadastre permanent committee'»; The Challenges of the future european cadastre», *Ct Catastro*, octubre 2002, p. 207-213.
- EMS, E.: «EMU and Accession», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 274-294.
- HONOHAN, P.: «Fiscal Contingency Planning for Banking Crises», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 65-87.
- IVÁN, G.; SZABÓ, G., WENINGER, Z. (2006): «Object Oriented Unified Real Estate Registry for a Good Spatial Data Management», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 de abril de 2006, p. 13.
- NABLI, M. K., «Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 6-37.
- «Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries», *European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., p. 6-37.
- ONU (1996): *Land Administration Guidelines, with special reference to countries in transition*, ECE/HBP/96, Economic Commission for Europe, United Nations, New York & Geneva 1996, p. 111.
- PALASKAS, D. S., STAMOU, N. I. (2006): «Social and economic benefits from compiling the Forest Data Bank Project (Dasologio) in Greece», *12^a EC GI & GIS Workshop*, 21-23 de junio de 2006, p. 20.
- PAMFIL, V. (2006): «Modern methods for improving the quality in land valuation training», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 29 de abril de 2006, p. 6.

- PANAYOTOPOULOS, A., SEHIOTI, M. (2001): «Agricultural subsidies management by using GIS within proposals and future strategies», *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 25, p. 445-476.
- POTSIU, C., IOANNIDIS, C. (2002): «The Necessity for Nation-wide-Public-Public Coordination for Effective Land Administration». Proceedings (on CD) of WPLA Workshop, Vienna, Austria, 2002, p. 11.
- POTSIU, C.; VOLAKAKIS, M., DOUBLIDIS, P. (2001): «Hellenic cadastre: state of the art experience, proposals and future strategies», *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 25, p. 445-476.
- POTSIU, C.; ZENTELIS, P., LABROPOULOS, T. (2002): «Mass-valuation in Greece: Monitoring Tax and Market Values», Proceedings of the UN/ECE Working Party on Land Administration Workshop on *Mass Valuation Systems of Land (Real Estate) for Taxation Purposes*, Moscú 2002, p. 110-119.
- POTSIU, C. A. (2006): «Land Markets and e-society International trends and the situation in Greece», *FIG's Workshop on e-Governance, Knowledge Management and e-Learning*, Budapest, 28 de abril de 2006, p. 117-134.
- ROKOS, D.; KYRIAZIS, K., LOLONIS, P. (2010): «Setting Up the Infrastructure for Improving the Development of Cadastre in Greece», *The XXIV FIG International Congress 2010*, 11-16 april 2010, Sydney, p. 18.
- SARAFIDIS, D. A.; MAVARANTZA, O. D., PARASCHAKIS, I. G. (2007): «Design of and ISO 19115 compliant profile for documenting spatial datasets and series of the Hellenic Cadastre», V international Symposium, 13-15 Junio 2007, Enschede, p. 4.
- (2008): «Creating metadata for the spatial data of the Hellenic Cadastre according to Inspire Directive», Inspire Conference 2008, implementation and beyond, 23 de junio de 2008, Maribor, Eslovenia, p. 23.
- VAN DER MOLEN, P. (2003): «Some options for updating the Land Administration Guidelines with respect to institutional arrangements and financial matters», UN/ECE Committee on Human Settlements Working Party on Land Administration, Workshop 'Spatial Information Management for Sustainable Real Estate Market; Best Practice Guide on Nation-wide Land Administration, Atenas, 28-31 de mayo de 2003, p. 12.
- VOGIATZIS, M. (2008): «Cadastral Mapping of Forestlands in Greece: Current and Future Challenges», *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, American Society for Photogrammetry and Remote Sensing, Vol. 74, n. 1, January 2008, p. 39-46, p. 39 y ss.
- ZENTELIS, P., DIMOPOULOU, E. (2001): «The Hellenic Cadastre in progress: A preliminary evaluation», *Computers, Environment and Urban Systems*, n. 25, p. 477-491.