

Dos iniciativas para la aproximación de los Catastros de los países miembros*

Ignacio Durán Boo
Dirección General del Catastro.
Ministerio de Hacienda. España

A pesar de la importancia creciente que están alcanzando los sistemas catastrales existentes en todos los Estados miembros de la Unión Europea y de su utilización constante para atender multitud de necesidades privadas y públicas, incluidas las derivadas de la aplicación de las propias políticas de la Unión, el Catastro no es una actividad armonizada. No existen, por tanto, normas comunes que describan el objeto, contenido mínimo y funciones que deben de atender los Catastros de cada uno de los Estados miembros, a pesar de que la Unión, con sus propios fondos, suele financiar y apoyar la creación y desarrollo de esta Institución en los países candidatos a la integración, como una más de las que deben configurar la estructura institucional básica de los países candidatos que optan a la integración.

* Estando en prensa este número de la revista, el pasado 14 de octubre 2002 tuvo lugar en la sede del Centro Común de Investigación de la Unión Europea en Ispra (Italia) la primera reunión del «Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea», con la participación de los 15 países miembros.

En estos últimos años se han desarrollado multitud de iniciativas para mejorar el conocimiento de los Catastros, europeos. A modo de ejemplo, puede destacarse el importante papel que viene desarrollando el Grupo de Trabajo de Administradores del Territorio, creado dentro de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, (comúnmente conocido por su acrónimo inglés WPLA), que está realizando importantes aportaciones respecto a los Catastros europeos, así como la actividad desarrollada por EUROGEOGRAPHICS, entidad que agrupa a los institutos geográficos nacionales de Europa. Sin embargo, hasta la fecha no se habían definido iniciativas directamente enfocadas a estudiar el tema catastral desde la óptica exclusiva de la totalidad de los Estados miembros y su aplicación a las políticas desarrolladas por la Unión.

Atendiendo a esta necesidad, el Gobierno Español recogió la iniciativa presentada por la Dirección General del Catastro e incluyó dentro del Programa de actos de la Presidencia Española de la Unión, desempeñada en el primer semestre de 2002, la celebración del

«Primer Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea», cuyo objetivo principal consistió precisamente en el estudio del papel que corresponde desarrollar al Catastro dentro de la Unión, así como de las fórmulas que pueden permitir la aproximación de los modelos nacionales preexistentes hacia un sistema que contenga los suficientes elementos comunes como para permitir una adecuada coordinación de los mismos.

En este escenario, la Dirección General del Catastro de España presentó, entre otras intervenciones, dos iniciativas concretas para avanzar en esta coordinación: El Proyecto de la «Declaración del Catastro en la Unión Europea» y la Creación del Comité Permanente sobre el Catastro. Ambas iniciativas se desarrollan en las siguientes líneas. Pero antes de hacerlo conviene repasar, al menos someramente, los cuatro grupos de razones que aconsejaron a la Dirección General del Catastro proponer ambas iniciativas precisamente en ese momento.

Razones tecnológicas

La totalidad de las instituciones responsables de los Catastros de los Estados miembros disponen ya de sistemas informáticos para su gestión. Todos ellos elaboran cartografía en formatos digitales y mantienen actualizada la información agregada a la misma con tecnologías muy similares. Esta circunstancia, unida al más que estudiado papel normalizador que impone la tecnología digital, es lo que permite vislumbrar un panorama próximo de comunicación e intercambio de información catastral entre Estados miembros estableciendo, por la vía de la práctica, una coordinación de hecho, la cual se impone con el uso creciente de la información territorial por los ciudadanos europeos.

Por otro lado, el bajo precio de la tecnología, que incrementa el número de usuarios de la información catastral, y la expansión de herramientas de comunicación que facilitan el diálogo entre equipos y sistemas a través de Internet, como ya ocurre con el

lenguaje XML, son asimismo razones importantes que recomiendan intentar la coordinación en este momento.

Razones políticas

La Unión Europea se verá ampliada en breve plazo de una manera significativa, tanto en lo que respecta al número de Estados como a su superficie. Así, de la Europa de los 15 pasaremos a la Europa de los 27, lo que supondrá el incremento de la superficie territorial de la Unión en más de un millón sesenta y cinco mil kilómetros cuadrados. Ello supondrá la incorporación previsible de varios millones de parcelas que deben ser catastradas.

Evidentemente si la coordinación del Catastro resulta difícil con 15 Estados miembros, puede resultar mucho más compleja tras la ampliación, si no se trabaja ya de forma decidida en la definición de un modelo catastral común.

Razones normativas

En los últimos tiempos han sido varias las normas europeas en forma de Directiva que están definiendo y acotando de manera indirecta la actividad catastral. Como ejemplo real de ello, el proyecto de Directiva que está siendo elaborado por la Comisión, a través de la Dirección General de la Sociedad de la Información, para regular la utilización por los ciudadanos europeos de la información contenida en las bases de datos públicas, afectará de lleno a los sistemas catastrales de los estados miembros, habida cuenta que la propia esencia del Catastro es la de ofrecer información territorial.

Por ello resulta adecuado establecer los oportunos niveles de interlocución entre las oficinas que gestionan los catastros y las distintas Direcciones Generales de la Unión que elaboran estas Directivas, con el fin de que se conozca con precisión el contenido y alcance de la actividad catastral en Europa.

Razones derivadas del incremento de la demanda de información catastral

Constituyen, sin lugar a dudas, el más poderoso grupo de razones. El Catastro sólo es bueno si la información que contiene es útil. Por tanto los Catastros de los Estados miembros han de ser capaces de responder en igualdad de circunstancias a las necesidades de sus ciudadanos, si no quieren situarlos en posición de desventaja frente a los de otros países de la Unión.

La propia Unión Europea, para el desarrollo de sus políticas, necesita de manera creciente la información catastral. Así se aprecia en la construcción de un auténtico mercado inmobiliario europeo, una idea que es ya una realidad en España, donde casi un millón y medio de inmuebles son propiedad de ciudadanos extranjeros, la mayoría de los mismos pertenecientes a estados miembros. En este ámbito, la liberalización de los mercados financieros se vería realmente reforzada con un sistema que facilitase el acceso al mercado europeo de hipotecas, incrementando el conocimiento de los inmuebles objeto de este sistema de garantías a través de la información que aporta el Catastro.

La Unión necesita también la información territorial que aporta el Catastro para la aplicación de la Política Agrícola Común y para la implantación de políticas activas de protección del medio ambiente. Buena parte de estas funciones se verían notablemente mejoradas si los órganos gestores de las mismas dispusieran de información a nivel de parcela de toda la superficie de la Unión Europea.

La «Declaración del Catastro en la Unión Europea»

En el Congreso sobre el Catastro antes citado se presentó como proyecto la «Declaración sobre el Catastro en la Unión Europea», cuya finalidad consiste en recoger en un único documento, con un carácter programático, los elementos comunes que permitirían definir un futuro modelo catastral de la Unión. Esta Declaración recoge elementos

que se entienden como necesarios y que tendrían el carácter de mínimos comunes, con independencia de que los distintos modelos existentes en los diferentes Estados miembros puedan incluir otros elementos de interés para sus respectivos ciudadanos o administraciones.

La Declaración se compone de doce principios o grupos de ideas, cada uno de los cuales aborda una faceta específica del modelo catastral deseable para Europa, bien sea esta de carácter institucional, orgánico, teleológico o instrumental.

A continuación se exponen estos doce principios, añadiendo un breve comentario a cada uno de los mismos.

1.º. El Catastro debe existir como sistema de información territorial en todo el ámbito de la Unión Europea. Ningún Estado miembro o parte del mismo debe carecer de la necesaria información que aporta el Catastro.

Si el Catastro se contempla como una Institución beneficiosa para los ciudadanos al contribuir al desarrollo económico y social de los Estados, es lógico que su implantación abarque la totalidad de la superficie de la Unión. De no ser así se estaría creando un modelo de desigualdad en el que los ciudadanos de los Estados que dispusieran de un adecuado Catastro se verían en una posición de ventaja respecto a aquellos otros pertenecientes a países o zonas de los mismos que no dispusieran de esta información, desigualdad que sería inaceptable y contraria al propio espíritu de la Unión.

Como consecuencia de este razonamiento, los Estados miembros y los órganos de la Comisión deben velar especialmente para que todo su territorio disponga de esta infraestructura de información territorial, aportando los medios públicos necesarios para conseguirlo a la mayor brevedad posible.

Esta idea coincide con la percepción de la Unión Europea como un territorio único, no fragmentado por fronteras o límites administrativos, por lo que el Catastro, como modelo de representación de este territorio, tampoco ha de verse sometido a estas restricciones.

2.º Sea cual sea la fórmula jurídica adoptada en cada uno de los Estados miembros para su gestión, el Catastro se define como un bien de interés público. Su utilización irá siempre orientada a garantizar el ejercicio de los principios de igualdad, seguridad y justicia para todos los ciudadanos de la Unión Europea.

Por las mismas razones expuestas anteriormente, el Catastro debe ser contemplado en todos los Estados miembros como un bien de interés público, puesto a disposición de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Es evidente que cada Estado miembro puede dotar al órgano encargado de las funciones catastrales de la forma jurídica más adecuada para satisfacer sus propias políticas, incluyendo modelos de gestión privados, pero ello no debe ser causa justificativa para que la información catastral que administra este órgano pierda su carácter de bien público.

Con esta percepción, la información catastral debe encontrarse protegida jurídicamente en la misma forma que lo están cualesquiera otros bienes que se encuentren afectos al uso y servicio público, evitándose en todo caso usos privativos o excluyentes de esta información.

Asimismo, esta idea implica que tan sólo deberían denominarse «Catastros», en sentido estricto, a los sistemas de información territoriales públicos que tienen a la parcela como unidad de trabajo. Nada impide que se creen y mantengan otros sistemas de titularidad privada de similares o iguales características, pero en tanto estos no son de carácter público, no deberían ser definidos como Catastros.

Por lo que respecta a este principio, la información catastral tiene como objetivo último garantizar el ejercicio de los principios de igualdad, seguridad y justicia para todos los ciudadanos miembros, dando así satisfacción a algunos de los principios básicos que estructuran la Unión Europea. Se reafirma, por tanto, el carácter instrumental del Catastro, al servicio de las grandes ideas que forman el propio núcleo principal alrededor del cual nace y se desarrolla la Unión.

3.º El objeto básico del Catastro es la parcela. Se entenderán como autoridades responsables de los Catastros en cada uno de los Estados miembros a los órganos competentes para la captura, la difusión y el mantenimiento de la información gráfica y alfanumérica que describe la parcela.

La parcela constituye el objeto básico del Catastro y distingue este registro de datos de cualquier otro sistema de información territorial. Entendida como el ámbito físico sobre el cual se sitúa un derecho de propiedad concreto, distinto de los existentes en las fincas colindantes, la parcela aporta importantes ventajas como elemento de trabajo ya que:

Define unidades espaciales manejables y fácilmente computables.

Pone en relación el elemento material (territorio) con el jurídico (derechos inherentes al mismo).

Permite análisis sencillos a partir de los atributos asignados a las diferentes parcelas.

Por todo lo anterior, y con el fin de identificar con la adecuada precisión a las instituciones responsables de la actividad catastral en la Unión Europea, la Declaración propone que sean las instituciones públicas que obtienen y mantienen la información parcelaria gráfica y alfanumérica las que asuman la responsabilidad de la coordinación en materia catastral, distinguiéndolas de este modo de otras oficinas públicas que también crean y mantienen sistemas de información territorial, con otras finalidades.

Como se comentará más adelante, al tratar el Comité Permanente sobre el Catastro, la realidad muestra que son varios los Estados miembros donde estas funciones están fragmentadas entre diversas administraciones de índole estatal (los «länder» alemanes), regional o local. Esta fragmentación, aunque complica el modelo de coordinación, no desvirtúa el hecho de que cada una de estas instituciones deba ser considerada como la Administración Catastral competente en su respectivo ámbito territorial.

4.º Cada parcela debe contar con un identificador único e inalterable que la distinga de cualquier otra. Cuando sea

posible, este identificador contendrá los elementos que permitan su localización precisa mediante el adecuado sistema de coordenadas geográficas.

La transmisión de comunicación de forma electrónica y la gestión de grandes volúmenes de datos requiere la existencia de criterios de codificación homogéneos que faciliten dichos tránsitos. En el ámbito catastral estos requerimientos se hacen especialmente necesarios dado que:

Los criterios de localización y descripción de las fincas difieren en cada Estado, e incluso en distintas partes dentro de un mismo Estado.

Existen diversas entidades públicas y privadas que asignan localizadores de inmuebles (nombre de calle, número de finca, Código Postal, etc.).

Estos identificadores se modifican de forma unilateral cuando las necesidades de las entidades que los crean lo exigen. El ejemplo mas claro es el cambio de nombre de una calle por decisión municipal.

Para facilitar la localización de los inmuebles es necesario que cada uno de ellos disponga de un Código o Referencia Catastral estable, no sometido a otras alteraciones que las que se deriven de la propia modificación física de la finca. Si además esta referencia es un geocódigo, es decir, que permite la localización precisa de las fincas mediante un sistema de coordenadas geográficas, el sistema de localización será mucho más preciso.

Es evidente, por lo anteriormente expuesto, que una de las primeras actividades a realizar sería la definición de un modelo europeo común para la asignación de códigos o referencias catastrales con los mismos criterios a todas las parcelas de la Unión.

5.º Todas las parcelas y todos los edificios e instalaciones situados sobre y bajo ellas deben de encontrarse adecuadamente catastrados. Ello exige la definición de modelos de datos que incluyan información sobre los propietarios, la superficie y los linderos, la aptitud agrícola del suelo o cultivo y las características medio-

ambientales de la parcela, así como sobre los edificios e instalaciones, si existieran.

El modelo de Catastro europeo debe superar antiguas descripciones de la Institución que la concebían únicamente como un registro de suelos, despreciando la información relativa a las construcciones edificadas sobre o bajo los mismos. En el momento actual es imprescindible, para todo tipo de usos, conocer si dicho suelo está o no edificado, y si lo está, que tipo de edificación existe, cual es su uso, sus características constructivas y su superficie. Es evidente que el Catastro ha dejado de ser un instrumento al servicio exclusivo de la actividad agraria, para convertirse en un soporte que recoge información sobre todo tipo de inmuebles con fines mucho más amplios.

En aplicación de esta idea, debe de irse incorporando a los Catastros europeos información sobre inmuebles que hasta ahora eran considerados como excepcionales o singulares, como lo son las presas y pantanos, autopistas y vías de comunicación, centrales nucleares y otras instalaciones industriales complejas, minas, puertos, etc. Toda la riqueza inmobiliaria, sin excepción, debería estar recogida en el Catastro.

Por último, y a ello nos referiremos en otros principios recogidos en la Declaración, la correcta definición del modelo de datos es una de las decisiones mas críticas que han de abordarse al definir y desarrollar un modelo de Catastro. Una excesiva ambición que lleve a capturar más datos de los que se pueden mantener actualizados lleva, a medio plazo, a la obsolescencia y desactualización del sistema. Por el contrario, la ausencia de información crítica determina la necesidad de que ese dato sea capturado al margen del modelo catastral, apartando al mismo de las necesidades sociales que debe atender.

Desde este criterio, la Declaración contiene esta descripción genérica del modelo de datos mínimo que deberían contener todos los Catastros de los Estados miembros, que se complementa con otra información, a la que se refiere el siguiente principio.

6.º Los Catastros se gestionarán como bases de datos abiertas, por lo que además de la información anterior, deben ser capaces de incorporar otros datos propios de la parcela, según las necesidades de cada uno de los Estados miembros y de la Unión Europea. Especialmente se prestará atención a la información destinada a la gestión de los tributos aplicables a los inmuebles y a la planificación territorial, así como a las aplicaciones informáticas que permitan la asignación de valores a los mismos mediante procedimientos de valoración masiva.

Resulta evidente que el camino a recorrer para obtener unos Catastros europeos más coordinados no debe ir en detrimento de las necesidades de información territorial propias y específicas de cada uno de los Estados miembros. Es por ello que, además de la información común mínima que se describe en el principio anterior, nada impide, sino todo lo contrario, que cada modelo nacional desarrolle sus propias necesidades en este sentido.

De manera específica, no obstante, la Declaración señala tres ámbitos de información que, aunque no forman parte de ese contenido mínimo, si deberían obtener un mayor desarrollo en todos los Estados de la Unión, para facilitar el uso del Catastro en aplicación de las políticas de la Unión. Estos ámbitos son:

La utilización de la información contenida en los Catastros con fines fiscales. Se deriva esta exigencia de la propia creación del mercado inmobiliario único al que nos referiremos en el principio siguiente. Es evidente que uno de los mayores elementos de coordinación desarrollados en la Unión Europea se produce en el tratamiento fiscal de las distintas actividades y capacidades económicas con el fin de evitar desigualdades no justificadas entre los ciudadanos y empresas de los distintos países. El Catastro puede colaborar ampliamente en lo que respecta a la fiscalidad inmobiliaria, incluyendo dentro de estas funciones el control de los rendimientos que se deriven de la propiedad de las fincas.

Con el mismo criterio, la planificación territorial que se desarrolla en Europa, tanto

a nivel local, regional, nacional o comunitario, debería tener un mayor apoyo en la información catastral y, para ello, resulta necesario que previamente los modelos de datos de los distintos Catastros nacionales capturen la información necesaria para facilitar esta acción planificadora.

Como último elemento, y no menos importante, es evidente que el disponer de un modelo de valoración inmobiliario que permita asignar valores equitativos a todos los inmuebles de un país y, por agregación, de toda la Unión Europea, sería una poderosa herramienta para el desarrollo de diversas políticas públicas y del propio mercado inmobiliario europeo. Son ya algunos los países de la Unión que cuentan con eficaces sistemas para ello, siendo deseable que se extendiera esta capacidad a todos los Catastros existentes.

7.º La información contenida en el Catastro y en el Registro de la Propiedad deberá encontrarse adecuadamente coordinada. La utilización conjunta de la información existente en el Catastro y en el Registro de la Propiedad promoverá el ejercicio pacífico del derecho de propiedad y de los demás derechos reales sobre los inmuebles en toda la U.E. y protegerá y facilitará su mercado y las inversiones realizadas en los mismos.

El Catastro europeo debe satisfacer plenamente las necesidades de información que se deriven del libre mercado de inmuebles dentro de la Unión. Para ello, se hace imprescindible que el Catastro y el Registro de la Propiedad se hallen adecuadamente coordinados y que, como consecuencia de dicha coordinación, los derechos de los propietarios y titulares de derechos reales sobre los inmuebles se encuentren igualmente protegidos en todos los Estados miembros.

Esta protección debería, a medio plazo, facilitar la existencia de un único mercado real tanto de inmuebles como de hipotecas, así como un sistema efectivo de protección de los consumidores, evitando la existencia de fraudes en el sector inmobiliario.

Es indudable que el alcance de esta iniciativa trasciende del ámbito estrictamente

catastral e implica directamente a los órganos de la Comisión Europea en la tarea de trabajar en una normativa común que regule el tratamiento de la propiedad inmobiliaria a través de la coordinación del Catastro y el Registro de la Propiedad.

8.º Los Catastros se gestionarán con medios informáticos y telemáticos que garanticen la adecuada agilidad en el tratamiento y en el acceso a la información, incorporando las tecnologías que promuevan el desarrollo de la Sociedad de la Información. A través de estos medios se garantizará la adecuada coordinación con todas las Administraciones públicas que también gestionen datos territoriales. Para ello será necesario garantizar la adecuada fluidez en la comunicación de la información, mejorando la interoperabilidad de los sistemas.

Como se ha explicado en líneas anteriores, los sistemas de información catastrales no se conciben al margen de las tecnologías de la información. En relación con ello son muchas las ideas que vienen fraguándose en la Unión Europea que van a incidir sobre los mismos. Así, la idea de la Sociedad de la Información y la propia de *e-Europa*, caracterizadas por un elevado nivel de acceso por los ciudadanos al mayor volumen posible de información, en régimen de igualdad, como medio necesario para alcanzar las más altas cotas de desarrollo social, económico y cultural, se encuentran en relación directa con el Catastro, como sistema que facilita esta de información.

Por otro lado, ideas como la de *e-administración*, la gestión de todo tipo de servicios a través de Internet y la fluidez en las relaciones entre las administraciones en beneficio del ciudadano, exigen un Catastro europeo altamente tecnificado y muy bien comunicado, donde todos los sistemas preexistentes se comuniquen con facilidad y rapidez..

9.º Las autoridades responsables de los Catastros de los Estados miembros propugnarán la utilización creciente de la información catastral en la aplicación de las políticas de sus respectivos países que deban basarse en la información territorial y trabajarán conjuntamente para que

dicha información sea utilizada en la aplicación de las políticas desarrolladas por la Unión Europea. Cuando sea posible, se evitará la creación de nuevas bases de datos que contengan información, cuando las mismas puedan nutrirse de los datos ya existentes en los distintos Catastros.

Entendido como un claro beneficio para los ciudadanos que disponen del mismo, es evidente que los poderes públicos europeos deberían estar comprometidos en la utilización más amplia posible de la información territorial que aporta el Catastro. Asimismo, cualquier actividad pública que tuviera como elemento de trabajo el territorio debería contar con la información catastral, en su doble característica de herramienta facilitadora de la acción pública y también de instrumento para el desarrollo de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

De forma específica, la Declaración propugna una mayor utilización de la información catastral para la aplicación de las políticas europeas. Esta es una importante vía para mejorar la coordinación de los sistemas catastrales de los Estados miembros, en tanto que un uso común de la información determinará desarrollos comunes para la captura y tratamiento de la misma. En este sentido, la experiencia hasta el momento no es especialmente gratificante, dado que son muy escasas las iniciativas de la Unión en este sentido y las pocas que se conocen, como es el caso de la aplicación del Sistema Integrado de Administración y Control, definido en el proceso para la reforma de la Política Agrícola Común a través de la Directiva EEC/3508/92, no han podido ser satisfechas hasta la fecha en su totalidad, dada la dispersión de los actuales modelos de Catastro existentes en los Estados miembros.

Por último, la interoperabilidad creciente de los sistemas informáticos catastrales debería contribuir al desarrollo de Administraciones Públicas más eficientes, evitando la duplicación de gastos cuando estos sean innecesarios. En este sentido, la Declaración propugna que se evite la creación de nuevas bases de datos de información territorial, frecuente en la mayoría

de los estados miembros, cuando dicha información ya existe o puede obtenerse de los datos contenidos en el Catastro.

10.º La información contenida en los Catastros de cada uno de los Estados miembro estará a disposición de todos los ciudadanos así como de las empresas, sin mas limitaciones que las fijadas en las normas destinadas a proteger la intimidad de las personas y la información que tenga finalidad tributaria. Las contraprestaciones económicas que puedan fijar los Estados miembros no desincentivarán el acceso a esta información.

Como ya se indicó en anteriores líneas de este trabajo, los Catastros europeos deben de tener como objetivo principal la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, satisfacción que puede y debe obtenerse no sólo a través de las acción de la Administración Pública en sus distintos niveles, sino también mediante el ejercicio de servicios y actividades desarrollados por el sector privado. De esta forma, la información catastral debe ser accesible por la vía más cómoda y rápida posible, para facilitar el ejercicio de esta actividad privada.

Ya se indicó anteriormente que la propia Comisión trabaja en un borrador de Directiva para regular el acceso de los ciudadanos a la información contenida en las bases de datos públicas, como medida de impulso para el desarrollo de la actividad social, económica y cultural europea. Se ha realizado un profundo análisis sobre esta cuestión, recogido en el Libro Verde «*La información del sector público: un recurso clave para Europa*» (COM(1998)585), aprobado por la Comisión el 20 de Enero de 1999. En este estudio se aporta numerosos datos relevantes, pudiendo destacarse, a modo de ejemplo, que entre un 15 y un 25% del total de datos requeridos en el comercio electrónico se basan en información del sector público. En el mismo sentido, las industrias europeas de contenidos ya tienen un tamaño considerable, estimado en 433 millardos de Euros en el año 2000, es decir el 5% del producto interior bruto europeo, por delante tanto del sector de las telecomunicaciones como del

de equipos y programas informáticos, dándose la circunstancia de que buena parte de estos contenidos son elaborados para nutrir los sistemas de información públicos.

En este mismo sentido, aunque es frecuente que muchos estados miembros perciban alguna contraprestación económica por el suministro de la información catastral, la cuantía de las mismas no debe ser tal que desincentive o haga excesivamente gravosa en términos económicos el acceso a esta información.

11.º La información territorial estará a disposición de la Administración municipal, regional, nacional y de la U.E.. Asimismo, se buscará la colaboración y coordinación de todos los niveles de la Administración en el mantenimiento y actualización permanente del Catastro.

En la visión de un Catastro europeo coordinado se percibe con nitidez la necesidad de integrar a todos aquellos agentes públicos relacionados con la información territorial, tanto desde el punto de vista de la actualización y el mantenimiento de la información como en la utilización de los datos contenidos en los mismos.

Cobra sentido en este entorno el concepto de interoperabilidad de sistemas, recogido en el principio 8.º, entendiéndose como tal la existencia de medios tecnológicos que permitan la comunicación en tiempo real entre las distintas bases de datos públicas existentes para lograr, a través del tratamiento de la información contenida en las mismas, una adecuada y permanente actualización y utilización de la información catastral.

Debe tenerse en consideración que la información territorial interesa a todos los niveles administrativos si bien es cierto que el conocimiento del territorio es más sencillo desde las Administraciones más próximas al ciudadano, como es el caso de los municipios, lo que recomienda la participación de los mismos en los trabajos de captura de información no es menos cierto que el tratamiento homogéneo de esa información, para garantizar los adecuados niveles de igualdad entre los ciudadanos, recomiendan la dirección y coordinación nacional de la base de datos catastral. Por

tanto, el Catastro europeo debería contar con la colaboración de todas las entidades públicas (locales, regionales y nacionales), superando así fragmentaciones actualmente existentes en algunos Estados miembros, que dan lugar a modelos diferentes dentro del mismo país.

12.º Para la elaboración y mantenimiento de los catastros de los Estados miembros se contará con la colaboración de la iniciativa privada. Asimismo, se buscará la colaboración y se colaborará con aquellos organismos internacionales que tengan por objeto el estudio y desarrollo de políticas públicas destinadas a la administración del territorio.

Por último, la Declaración reconoce la conveniencia de que la iniciativa privada colabore en la elaboración y mantenimiento de los Catastros de los Estados miembros, con un doble fin:

Permitiendo una mayor eficiencia en la aplicación de los medios públicos al contratar en el sector privado servicios cuyo mantenimiento dentro de la estructura pública sería menos eficiente.

Reduciendo con ello el gasto público y disminuyendo el tamaño de las Administraciones, limitando el tamaño de las mismas tan sólo a aquellas funciones que se ofrecen de forma más eficiente o con mayores garantías jurídicas desde los poderes públicos.

En esta misma línea, la Declaración reconoce el importante papel que vienen realizando diversas instituciones internacionales, tanto de carácter público como privado, en materia de estudio y diagnóstico de la situación Catastral en Europa, por lo que propugna la colaboración con las mismas, dentro de los límites adecuados, para colaborar en el desarrollo de una mayor coordinación de los Catastros de los Estados miembros.

El Comité Permanente sobre el Catastro

Necesidad de la creación de un Comité Permanente sobre el Catastro

Dentro de los objetivos del «Primer Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea» se

propuso la constitución e inicio de actividades del «Comité Permanente sobre el Catastro».

Esta iniciativa, que pretende establecer un foro permanente de comunicación entre los responsables de los Catastros de los países miembros de la Unión Europea, quiere dar salida a una situación actual caracterizada por las siguientes circunstancias:

— En los últimos años se han multiplicado las reuniones internacionales en las que se estudia la situación de la información territorial en Europa desde distintos ámbitos, produciéndose con mucha frecuencia repeticiones en los temas y contenidos estudiados. Muchas de estas reuniones concluyen con declaraciones o compromisos que no producen efectos prácticos aplicables a la gestión pública de la información territorial.

— Se ha producido una notable dispersión de entidades que convocan este tipo de iniciativas. A pesar de la puesta en marcha de seminarios, conferencias y congresos por parte de distintos organismos, puede decirse que se percibe una cierta falta de liderazgo en esta materia, lo que permite que existan iniciativas cruzadas. Por otro lado, muchas de estas iniciativas son y han sido planteadas por investigadores, especialmente desde entornos universitarios, no siempre conocedores de la gestión catastral real. Es por tanto poco frecuente encontrar iniciativas conjuntas que agrupen a la totalidad de las instituciones de los países europeos que realmente gestionan la información territorial.

— Muchas de las Direcciones Generales dentro la Comisión de la Unión Europea tienen interés directo en la gestión de la información territorial, no existiendo un interlocutor claro que centralice o coordine estos intereses. En sentido contrario, debido a la gran dispersión de competencias a escala nacional, regional y local en el seno de los países miembros, los propios representantes de la Comisión señalan la necesidad de identificar un interlocutor único en cada Estado Miembro.

— En este entorno, se percibe con nitidez la existencia de un grupo creciente de profesionales relacionados con la actividad

catastral que manifiestan un cierto escepticismo respecto a la posibilidad de que esta situación cambie, pudiendo adoptar incluso posturas opuestas a cualquier iniciativa de aproximación entre las instituciones gestoras de la información territorial en los distintos países europeos.

— Los países candidatos a la integración vienen demandando la existencia de referencias que puedan servirles de guía en los trabajos que están desarrollando para aproximarse a los Catastros de los países miembros. Sin embargo, estas referencias no pueden presentarse de forma coordinada, por lo que en muchos casos los modelos que les son propuestos son los de los países miembros que colaboran con ellos. Es frecuente que estos trabajos estén siendo financiados con fondos de la propia Unión Europea.

— Por último, es evidente que los ciudadanos y empresas europeas reclaman de forma creciente un mayor acceso y disponibilidad de las bases de datos territoriales públicas. La demanda de información territorial va en aumento y cada vez es más frecuente encontrarse con sectores de la actividad económica que utilizan información catastral para la toma de decisiones y la gestión de sus negocios. En esta misma línea, la utilización creciente de Internet ha reforzado este tipo de demanda .

Breve descripción de la situación de las organizaciones catastrales en la Unión Europea

Las funciones desarrolladas por las distintas organizaciones públicas europeas encargadas del Catastro son parcialmente diferentes. Entendido el Catastro como la base de datos de información geográfica que tiene como objeto la descripción de la parcela y de los atributos vinculados a la misma, podemos distinguir tres grupos de situaciones:

— *Dispersión territorial de las competencias para la creación y el mantenimiento del Catastro:* El abanico de posibles situaciones dentro de la UE se desarrolla entre los casos en que la competencia para la creación y el

mantenimiento de la información catastral es completamente exclusiva del Estado, y aquellos otros supuestos en que estas funciones están distribuidas entre diversos organismos que tienen atribuida dicha responsabilidad. Existen dentro del espectro situaciones intermedias en las que la gestión básica es asumida por el Estado si bien en partes concretas del territorio las funciones son ejercidas por organismos regionales, provinciales o locales.

— *Dispersión funcional de las competencias para la creación y mantenimiento de la información vinculada a cada parcela:* Sobre la situación anterior, de dispersión territorial, hay que añadir una diferente posición en cuanto a las funciones que realmente desarrollan las distintas oficinas en cada país. Así, en un extremo del modelo se encontrarían los casos en que el Catastro gestiona directamente toda la información relacionada con la cartografía parcelaria, codificación de parcelas, superficie, linderos, identificación y descripción de edificios e instalaciones, características de los cultivos, nombre de los propietarios, características medioambientales y valores asignados. En el otro extremo se encontrarían aquellas oficinas cuya única función consiste únicamente en la creación y el mantenimiento de la cartografía parcelaria, o los que se limitan a aportar información para el Registro de la Propiedad. No hay duda que el rango de intereses varía en los Catastros de los países de la Unión: desde la información centrada en el Catastro rural hasta la identificación gráfica de los edificios existentes, poniendo distinto énfasis en los aspectos que permitan una gestión medioambiental o desarrollar usos orientados hacia fines fiscales

— *Diverso estado de desarrollo tecnológico aplicado en la creación de las bases de datos y de la difusión de la información existente en las mismas:* Por último, parecen existir diferencias en el desarrollo tecnológico aplicado en la gestión de la información catastral y en su difusión. Desde el punto de vista de la propia creación de las bases de datos hay países que actualmente están trabajando en la cap-

tura de información en territorios donde esta todavía no ha sido nunca incorporada a los sistemas. Asimismo, no parecen ser muchos los países que estén utilizando ortofotomapas para la elaboración de la cartografía catastral, mientras que en otros una parte de la información todavía se almacena en soportes analógicos. Por lo que respecta a la difusión, la situación es igualmente dispar, siendo Internet un referente especialmente indicativo del nivel de desarrollo alcanzado.

Estos tres grupos de problemas determinan una variada situación y una complejidad añadida para asumir futuras iniciativas de desarrollo común. Por ello resulta especialmente necesario optar por fórmulas de gestión y análisis que simplifiquen el tratamiento de la cuestión. Ello obliga, si realmente se quiere ser eficaz, a buscar fórmulas como la limitación de interlocutores por cada país o la identificación de un entorno mínimo de actividad donde coincidan todas las instituciones convocadas.

Misión del Comité Permanente sobre el Catastro

En el documento de presentación de esta iniciativa se propuso como misión del «Comité Permanente sobre el Catastro»:

«Crear el espacio adecuado dentro del cual se propicie el mayor conocimiento de las actividades desarrolladas por la Unión Europea y los Estados miembros en relación con el Catastro para, a través de dicha información, desarrollar estrategias y proponer iniciativas comunes encaminadas a conseguir la plena interoperabilidad entre los distintos sistemas catastrales europeos y sus usuarios».

Funciones del Comité Permanente sobre el Catastro

Atendiendo a las situaciones y a la misión descritas, se propuso que el «Comité Permanente sobre el Catastro» desarrolle las siguientes funciones:

- *Intercambio de información:* Los Directores de las Instituciones que formen parte del

Comité Permanente intercambiarán la información de que dispongan, bien sea atendiendo consultas concretas de otro miembro, o bien distribuyendo la misma entre todos los miembros. En este sentido, se atenderá a las encuestas y cuestionarios que puedan realizarse para mejorar esta información.

- *Difusión del punto de vista de los gestores de la información:* el Comité Permanente aportará el punto de vista de los gestores que realmente administran la información territorial. Esta visión trasladará las cuestiones analizadas desde una visión práctica, contemplado los puntos fuertes y débiles, riesgos y oportunidades que las nuevas iniciativas supongan respecto a las bases de datos catastrales ya existentes.

- *Existencia de una «única voz» ante los órganos de la Unión Europea u otras entidades públicas o privadas donde se estén estudiando futuras decisiones que puedan afectar a las actuales organizaciones:* Una de las principales funciones del Comité será la de estudiar y sugerir a los órganos de la Unión Europea propuestas coordinadas respecto a las distintas cuestiones que puedan afectar a las bases de datos de información territorial en general, y catastral en particular. Esta función será especialmente importante cuando el objeto de debate sean iniciativas de normas europeas de futura aprobación que incidan sobre la materia.

En el mismo sentido, el «Comité Permanente» puede desarrollar una importante misión como interlocutor único ante las empresas creadoras de software o de otros productos de utilización común, intentando crear una demanda más homogénea. Esta misma iniciativa puede aplicarse respecto al estudio de los costes y características de los mismos productos cuando estos son distribuidos en los distintos estados miembros.

- *Representación única de las distintas administraciones públicas existentes en cada Estado miembro que gestionan información relacionada con la parcela, superando la actual proliferación de interlocutores:* Cada una de las instituciones que formen parte del «Comité Permanente» se comprometen a desarrollar

las funciones de información y coordinación con las demás instituciones gestoras de la información existentes en su propio país. Para ello, la pertenencia al «Comité» incluye la aceptación de la «Cláusula de coordinación», a la que luego nos referiremos. De esta forma, el Comité Permanente ganará credibilidad ante los distintos órganos supranacionales con los que se relacionen en la medida que será el mejor cauce para la transmisión de información tanto en sentido ascendente como descendente.

- *Creación de una base de datos documental potente y actualizada que recoja la situación detallada de los distintos catastros europeos:* Uno de los mayores problemas con los que se encuentra en la actualidad cualquier persona que pretenda conocer la situación de los Sistemas de Información Geográfica en la Unión Europea es la enorme abundancia de material escrito existente. Ello dificulta su análisis así como la propia identificación de las personas o instituciones que generan el documento y de sus objetivos. El «Comité Permanente» se dotará de una base de datos documental que facilite el desarrollo sus actividades así como la difusión de la actividad catastral que se desarrolla en Europa.

Especial referencia a la «Cláusula de Coordinación»

La elección de un único interlocutor por país pretende ser una fuente de coordinación también de las instituciones nacionales, regionales o locales que no tengan representación directa en el «Comité Permanente», dado que la verdadera eficacia de este Comité queda condicionada por la limitación del número de sus miembros, puesto que su continua ampliación nos llevaría sin duda a la imposibilidad de gestionar eficazmente sus funciones.

No obstante lo anterior, es recomendable que las voces de todas las instituciones locales, regionales o nacionales que gestionan información de interés para el Catastro lleguen al «Comité Permanente» y, a través del mismo, a otros interlocutores supranaciona-

les. Por ello, la pertenencia al «Comité Permanente» obliga a cada una de las Instituciones representadas a asumir la «cláusula de coordinación», según la cual estas instituciones se comprometen a:

- Comunicar a las instituciones que consideren oportuno, por su nivel de implicación en la gestión de información catastral, toda aquellas cuestiones que sean debatidas por el Comité Permanente y que sean de su interés.

- Solicitar la opinión de esas mismas Instituciones, cuando los temas que vaya a discutir el «Comité Permanente» afecten a cuestiones que son competencia de las mismas.

- Elevar al «Comité Permanente» las iniciativas que les propongan estas instituciones y defender las mismas de acuerdo con los argumentos aportados por ellas.

Criterios para la elección de miembros

Resulta complicado, dadas las grandes diferencias existentes en la organización de los Catastros de los distintos estados miembros antes descritas, identificar qué única institución debe representar a cada país dentro de este «Comité Permanente».

Dada la dificultad para identificar a esta Institución única, los organizadores del «Primer Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea» proponen que la representación de cada país sea desarrollada por aquella institución pública que crea y mantiene actualizada la cartografía que recoge las parcelas existentes en la mayor parte del territorio del país o que tiene atribuida la competencia para representar en ámbitos internacionales a las instituciones que lo hacen.

Además, dentro del «Comité Permanente sobre el Catastro» se considera necesario contar con la presencia de aquellas Direcciones Generales de la Unión Europea que desarrollan alguna función relacionada con la actividad catastral, las cuales se sitúan en el entorno de las funciones relacionadas con la agricultura, el medio ambiente, el desarrollo de la sociedad de la información, la política regional y la fiscalidad, sin olvidarnos de las

funciones desarrolladas por el Centro Común de Investigación, que da soporte a múltiples iniciativas en estos sectores.

Sería adecuado contar con la presencia dentro del «Comité Permanente» del Grupo de trabajo para Administración del Territorio (WPLA) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. El trabajo desarrollado por este grupo en los últimos años y la capacidad de extender la información sobre el Catastro por todos los países europeos, y no sólo por los países miembros, hace que esta presencia sea muy conveniente

Por último, nada impediría la integración al Comité de representantes de países que van a incorporarse de manera inmediata a la Unión Europea, si bien esta decisión debe ser adoptada dentro de las reuniones que celebre el propio Comité.

Por todo ello, los organizadores del «*Primer Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea*» propusieron como miembros del «*Comité Permanente sobre el Catastro*» a los responsables de las siguientes instituciones:

Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (Adv) (Alemania); Bundesamt für Eich-und Vermessungswesen (Austria); Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines (Bélgica); Kort & Matrikelstyrelsen (Dinamarca); Dirección General del Catastro (España);

Maanmittauslaitos (Finlandia); Direction Générale des Impôts (Francia); Ktimatologio, S.A. (Grecia); Netherlands' Kadaster (Holanda); Ordnance Survey Ireland (Irlanda); Agenzia del Territorio (Italia); l'Administration du Cadastre et de la Topographie (Luxemburgo); Instituto Português de Cartografia e Cadastro (Portugal); Ordnance Survey (Reino Unido); Landmateriet (Suecia); Representante de la DG de la Sociedad de la Información. U.E.; Representante de la DG de Medio Ambiente. U.E.; Representante de la DG de Fiscalidad y Unión Aduanera. U.E.; Representante de la DG de Agricultura Representante del Centro Común de Investigación; WPLA.

Resulta evidente que la Pertenencia a este «Comité Permanente» es voluntaria y que ninguna institución está obligada a pertenecer al mismo. En estos casos, se hace necesario que se seleccione a otra Institución de ese país para que ejerza estas funciones.

A lo largo del segundo semestre de 2002 se procederá a la constitución y celebración de la primera sesión de trabajo del Comité Permanente. En las primeras sesiones que celebre deberá definir las normas mínimas de funcionamiento y otras cuestiones de interés, como la presencia en futuras ediciones de representantes de los países candidatos a la integración. ■