

Los beneficios de la colaboración internacional en los temas catastrales

REVISTA **MAPPING**
Vol. 28, 197, 36-45
septiembre-octubre 2019
ISSN: 1131-9100

The benefits of the international collaboration on cadastral issues

Amalia Velasco Martín-Varés

Resumen

En este artículo se pretende dar una visión general de la colaboración internacional en el tema catastral, describiendo las asociaciones Europeas y Latinoamericanas en este ámbito; así como las principales iniciativas de colaboración que hay en marcha para facilitar el acceso a esos datos catastrales, hacer posible el mercado de Bienes Inmuebles entre países, potenciar el uso de los datos de los Bienes Inmuebles como apoyo a políticas sobre el territorio y ofrecer estos datos catastrales a la sociedad para potenciar el desarrollo de productos de valor añadido. El artículo analiza los beneficios de esta colaboración internacional y de la armonización de datos y servicios.

Abstract

This article is intended to provide an overview of international collaboration in cadastre, describing the European and Latin American associations in this domain; as well as the main collaboration initiatives that are now in place to facilitate the access to these cadastral data, to make possible the real estate market between countries, to promote the use of Real Estate data as support to policies on the territory and to deliver these cadastral data to the society for promoting the development of value-added products. The article discusses the benefits of this international collaboration and of the harmonization of data and services.

Palabras clave: Catastro, Colaboración Internacional, Europa, Latinoamérica.

Keywords: Cadastre, International Collaboration, Europe, Iberoamérica.

Dirección General del Catastro
amalia.velasco@catastro.minhfp.es

Recepción 05/03/2019
Aprobación 20/05/2019

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué un catastro fiscal cómo el español, cuya principal función es mantener un inventario valorado de bienes inmuebles para servir de base a un impuesto LOCAL, como es el Impuesto de Bienes Inmuebles, necesita conocer y asociarse con otros catastros europeos y mundiales?

Este artículo analiza el contexto internacional y las actividades de las organizaciones internacionales del sector con el objetivo de contestar esta pregunta.

Las bases de datos catastrales, con su completa información, han dejado de tener una función únicamente fiscal o como apoyo al mercado inmobiliario y se han convertido en la mayoría de los países en información básica de referencia de la Infraestructura de Datos Espaciales, que sirve o ha de servir como soporte a muchas políticas públicas y que puesta al servicio de los ciudadanos y empresas potencia el desarrollo de la economía.

La tecnología ha permitido poner los datos catastrales digitales en el ordenador de cada ciudadano, directamente o a través de servicios generados por administraciones y empresas. Pero ni la tecnología ni el uso de los datos y servicios digitales conocen fronteras. En un mundo globalizado, los datos digitales que forman parte de la infraestructura de datos, como lo son los catastrales, tienen que estar preparados para satisfacer a los usuarios que los van a demandar también de forma global.

Los cambios sociales y tecnológicos nos llevan además a un mayor intercambio de información y del conocimiento, así como a la mejora de la conectividad, la estandarización, la apertura de los datos y la transparencia en todos los niveles.

El catastro es sin duda un servicio público y hoy en día los ciudadanos son más conscientes de sus derechos y tienen mayores expectativas respecto a los servicios públicos, especialmente a medida que se acostumbran a que las organizaciones del sector privado les ofrezcan servicios personalizados. Por otra parte, las legislaciones nacionales e internacionales potencian el derecho a la información de los ciudadanos que esperan por lo tanto servicios públicos eficaces y eficientes que reduzcan sus cargas administrativas y que sean más transparentes y participativos.

Al mismo tiempo las administraciones públicas están sufriendo una crisis económica y una presión presupuestaria que les obliga a ser más eficientes, reducir sus costes y ser más competitivos. Para satisfacer las demandas que hemos señalado, las organizaciones catastrales han de encontrar nuevas y creativas formas de aumentar la calidad de sus datos y servicios.

A nivel internacional se han puesto en marcha diversas iniciativas para acometer este reto, que iremos analizando en este artículo, las cuales potencian el trabajo colaborativo con otras administraciones públicas a nivel nacional y local y que han puesto de manifiesto que a las instituciones catastrales, no solo son productores de datos, sino que también son integradores de información e incluso distribuidores de valor añadido.

Las organizaciones catastrales internacionales, como el Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica, debemos de estar preparadas para adaptarnos a lo que los gobiernos y las necesidades de la sociedad nos demandan y para ello debemos comunicarnos y apoyarnos porque JUNTOS SOMOS MÁS FUERTES.

En este artículo nos centraremos en los dos ámbitos que especialmente afectan al catastro español: Europa y Latinoamérica, haciendo una breve referencia final a otras organizaciones e iniciativas globales.

2. EUROPA

«La fuerza reside en las diferencias, no en las similitudes». **Stephen Covey**

El catastro no se encuentra dentro de las instituciones que han sido objeto de armonización en la Unión Europea. Esto significa que no existe un cuerpo de normas aprobadas que definan un modelo común de organización catastral que deba ser asumido y aplicado por todos los Estados miembros. Ni siquiera existen recomendaciones genéricas. El resultado de ello es que las 28 naciones que actualmente forman la Unión organizan, gestionan y actualizan sus catastros en función de sus propias normas y criterios de organización.

Si no existe un modelo catastral único tampoco puede decirse que, en la actualidad, pueda identificarse un proyecto bien perfilado y dirigido por las autoridades políticas europeas que tenga como objetivo a corto o medio plazo la creación de ese catastro común.

Sin embargo sí que existen algunas iniciativas destinadas a coordinar la información territorial, incluida la información catastral, como es el caso de la Directiva INSPIRE (Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea -*Infrastructure for Spatial Information in Europe*: INSPIRE; <http://www.inspire.jrc.ec.europa.eu>), que comentaremos más adelante. Pero esta norma de obligado cumplimiento en la unión europea, aunque facilita, no puede decirse que obligue a constituir un Catastro Europeo.

Efectivamente, incluso en los reglamentos que desarrollan la citada Directiva se reconoce que la armonización del contenido de los catastros no se considera viable a



Figura 1. Mapa de distribución los Ministerios o Agencias de los que dependen las Instituciones Catastrales

corto y medio plazo, ya que contienen información, como titulares, valores, usos, sujetos a tan variadas normativas nacionales, que solo es posible actualmente armonizar la geometría y los identificadores de las parcelas como localizadores de la información catastral.

Las características de los Catastros y los Registros de la Propiedad varían notablemente entre unos países europeos y otros, ya que las funciones originarias de estas instituciones no fueron similares, así como tampoco lo son las leyes e incluso las costumbres que les afectan. Mientras que en la mayoría de los países del norte y centro de Europa los catastros tienen como principal función la identificación de las propiedades para el tráfico inmobiliario, en Francia, Italia, Bélgica y España, su principal función es la tributación.

Como se observa en el gráfico que se adjunta, la competencia sobre el catastro también es muy diferente.

En cuanto a la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad; si hacemos un poco de historia, 20 años atrás solo 5 países de la Unión Europea disponían de una única institución que aglutinara el catastro y el registro de la propiedad: sin embargo, este panorama Europeo ha ido cambiando y en las últimas décadas se están llevando a cabo en los países de la Unión Europea procesos integradores de ambas instituciones favorecidos por el desarrollo de las nuevas tecnologías y el descubrimiento por los ciudadanos y las administraciones públicas del valor de la información geográfica.

Por ello actualmente ya son 15 los países que han unificado ambas instituciones. En algunos casos como Suecia (en 2008) o Finlandia (en 2010) las organizaciones catastrales han absorbido a los registros de la propiedad, en otros, en los que se mantienen dos instituciones diferenciadas, se comparte la misma base de datos o se está trabajando para utilizar al menos una única base de datos gráfica.

Como se observa en el cuadro adjunto, en la mayoría de los países Europeos la inscripción en el Registro de la

Country	Q2) Deeds or title registration	Q3) Registration of landownership	Q4) C and LR integrated or separate
Austria	title registration	compulsory	separate
Belgium	deeds registr.	compulsory	integrated
Bulgaria	deeds registr.	compulsory	separate
Cyprus	title registration	compulsory	integrated
Czech Republic	title registration	compulsory	integrated
Denmark	deeds registr.	optional	separate
Estonia	title registration	compulsory	separate
Finland	title registration	compulsory	integrated
Germany	title registration	compulsory	separate
Hungary	title registration	compulsory	integrated
Italy	deeds registr.	compulsory	integrated
Kosovo	title registration	compulsory	integrated
Latvia	title registration	compulsory	separate
Lithuania	title registration	optional	integrated
Luxembourg	deeds registr.	compulsory	separate
Netherlands	deeds registr.	compulsory	integrated
Norway	title registration	optional	other
Poland	title registration	compulsory	separate
Romania	title registration	compulsory	integrated
Scotland	title registration	optional	integrated
Slovakia	title registration	compulsory	integrated
Slovenia	deeds registr.	compulsory	separate
Spain	title registration	optional	separate
Sweden	title registration	compulsory	integrated

Tabla 1. Cuestionario realizado por Eurogeographics y PCC (2019). No contiene todos los países

Propiedad es obligatoria y en los casos en que es opcional, excepto en España que el contrato privado es oponible a terceros, para que una transacción de propiedad se reconozca ante terceros tiene que inscribirse en el registro, como ocurre por ejemplo en Portugal, Francia, Dinamarca, Lituania, Noruega o Escocia.

Así en la mayoría de los catastros europeos no se reconoce la titularidad de un bien, o no es oponible a terceros, si no está inscrito en el registro y ese bien no se inscribe si no está identificado y reflejado en una cartografía (en muchos casos con obligación de levantamiento topográfico por un agrimensor autorizado y con los límites marcados en el terreno).

En cuanto a los sistemas de tributación local anual sobre Bienes Inmuebles, en los países europeos la situación es muy heterogénea tanto en cuanto a la base del tributo, como a la distribución de funciones entre las distintas administraciones.

En la mayoría de los países el catastro no es responsable de la valoración de los bienes inmuebles pero colabora en dicha valoración y en todos los casos, excepto en dos, aporta los datos necesarios para la misma.

Aproximadamente el 60 % de los países no han establecido aún sistemas de valoración masiva en función de los valores de mercado, aunque algunos de ellos Italia, Alemania, Austria, Bélgica, Polonia, Hungría etc...están preparando sus bases de datos para ello.

2.1. Catastros Multifinalitarios

Aunque en origen muy diferentes, actualmente, todos los catastros tienden a servir de base para la definición de las políticas públicas, a ser el eje de un sistema de administración del territorio y tienden a mostrar la situación legal completa, incluyendo además los derechos privados, los públicos y las restricciones. Como ejemplo podemos poner el caso suizo (<http://www.cadastre.ch>) en el que por ley, las organizaciones responsables están obligadas a reflejar los distintos derechos y restricciones sobre la información catastral y se obliga además al catastro a difundir estos datos.

2.2 Las asociaciones catastrales europeas

Una vez descrito el contexto, hablaremos ahora de las principales ASOCIACIONES Europeas que tratan temas catastrales: El Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea y EuroGeographics

2.2.1. El Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea



Figura 2. Logotipo del Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea

Hasta el año 2002 no se había definido ninguna actuación enfocada a estudiar directamente y en exclusiva el tema catastral, desde la óptica 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 una iniciativa presentada por la Dirección General del Catastro e incluyó dentro del Programa de actos de la Presidencia Española de la Unión en el primer semestre de 2002, la celebración del «Primer Congreso sobre el Catastro en la Unión Europea».

En este Congreso, la Dirección General del Catastro de España presentó, entre otras iniciativas, una especialmente destinada a avanzar en esta coordinación: la creación del **Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea (PCC, Permanent Committee on Cadastre in the EU)**. La iniciativa fue aprobada por unanimidad y desde ese año se viene reuniendo semestralmente.

En el segundo Congreso celebrado en Roma, se aprobó **la declaración sobre los principios comunes del**

Catastro en la Unión Europea que recoge los objetivos de esta institución.

PRINCIPIOS COMUNES DEL CATASTRO EN LA UNIÓN EUROPEA

Las Instituciones Públicas Catastrales de los países de la Unión Europea acuerdan conjuntamente su interés en profundizar en el conocimiento de los elementos comunes y otros elementos esenciales acerca de los Catastros.

Estos elementos son los referidos a:

- Las tendencias y la evolución futura de los Catastros;
- Poner de manifiesto la influencia que ejercen los sistemas catastrales;
- Incrementar la colaboración con el sector público y privado mediante la promoción de los aspectos relacionados con la información territorial;
- La evolución hacia e-Catastros y el uso de las nuevas tecnologías;
- Incrementar la cooperación entre las instituciones de la Unión Europea y Autoridades Catastrales de los Estados miembros en la construcción de la Infraestructura de Datos Espaciales Europea.

Los miembros del PCC son las Instituciones públicas nacionales de la UE con competencia sobre el Catastro. Todos los países Europeos tienen una institución catastral nacional, ya que en Alemania, único país Europeo en que la competencia es regional, se estableció una institución, el AdV (<http://www.adv-online.de>), para coordinar a los distintos catastros y representarlos en el exterior.

El PCC quiere ser una red de comunicación sobre el Catastro que permita intercambiar información, experiencias y mejores prácticas entre sus miembros. Así como ser un interlocutor privilegiado entre las instituciones catastrales y los órganos de la Unión Europea y otras entidades que necesiten información catastral para el desarrollo de sus actividades.

El PCC no dispone de secretariado permanente ni sede propia, ostentando la presidencia el país que tiene la presidencia semestral de la UE. Sus reuniones son por ello también semestrales y en ellas, bajo un tema de actualidad, se presentan los desarrollos de los distintos países, las iniciativas Europeas en el sector, las nuevas tecnologías etc.

A cada una de las reuniones se invita a las autoridades del país anfitrión lo que permite dar visibilidad al catastro dentro del propio país y en ellas participan también otras asociaciones colaboradoras como son EuroGeographics (<http://www.eurogeographics.org>), de la que hablarnos a continuación; ELRA (la Asociación Europea de Registradores de la Propiedad (<http://www.elra.eu/>) *Working Party on*



Figura 3. Página Web del Comité Permanente de la Unión Europea

Land Administration of United Nations Economic Commission for Europe (WPLA –UNECE) (<http://www.unece.org>), y CLGC (Asociación Europea de Agimensores - <http://www.clge.eu/>).

La Dirección General del Catastro Español mantiene y gestiona los contenidos del portal web del PCC (<http://www.eurocadastre.org>) donde se pueden encontrar las agendas y presentaciones de las reunión y otros documentos de interés como la visión común sobre el catastro firmada en 2013 con las asociaciones señaladas anteriormente.

2.2.2. EuroGeographics



Figura 4 Logotipo de la asociación EuroGeographics

El PCC trabaja cada vez más en colaboración con *Eurogeographics*. *Eurogeographics* es la asociación sin ánimo de lucro que reúne a 63 instituciones públicas nacionales, de 48 países europeos, con competencia en información geográfica, catastral y de registro de la propiedad.

A diferencia del Comité Permanente del Catastro en la Unión Europea, mantiene un secretariado permanente en Bruselas, sus socios no solo son los miembros de la UE, sino que abarca a todos los países Europeos; la dirección está ostentada por un Consejo de Dirección elegido por los miembros y se centra especialmente en los aspectos geográficos, siendo una organización de expertos cuyo principal propósito es desarrollar la Infraestructura de Datos Espaciales Europea.

Además de estas actividades técnicas participa en los programas legislativos y políticos europeos e internacionales que afectan a los intereses de sus organizaciones asociadas,

con cada vez más relevancia y efectividad ante las instituciones europeas y ayudando a sus miembros a estar informados y a contribuir en el desarrollo de las políticas que les afectan.

La actividad catastral dentro de esta organización, tradicionalmente dominada por los Institutos Geográficos, está tomando cada vez mayor importancia y la Dirección General del Catastro de España participa activamente, tanto en las asambleas generales como en varios grupos de trabajo, liderando las actividades catastrales y formando parte del comité de dirección.

Sus objetivos han ido también evolucionando a lo largo de los años, al principio estuvieron muy volcados en el desarrollo de productos y servicios cartográficos paneuropeos, pero esta actividad ha ido perdiendo importancia a favor de sus otros objetivos, cómo son promover la colaboración e intercambio de conocimientos y experiencia, para ofrecer a cada miembro la oportunidad de mejorar sus habilidades y capacidades para cumplir sus responsabilidades nacionales; y ser la voz oficial y unitaria de las Agencias Catastrales y Cartográficas Nacionales de Europa especialmente ante las Instituciones Europeas.

EuroGeographics (EG) tiene además una importante función como es promover el conocimiento de las labores que realizan sus agencias socias con el fin de garantizar que sus funciones se entiendan y reconozcan, que sus intereses sean protegidos y sus actividades resulten sostenibles, por ejemplo apoyando a los miembros en la obtención de fondos europeos e internacionales para sus actividades nacionales; como veremos que ha ocurrido con los proyectos ELF y open ELS, de los que hablaremos más adelante.

Las principales políticas en las que está actualmente centrada la organización EG son:

- El Mercado Único Digital (*The Digital Single Market, DSM*) y principalmente la reutilización de los datos del sector público y el establecimiento de los principios y acciones de la agenda digital europea.
- La Infraestructura Europea de Datos Espaciales (INSPIRE) y el Marco Europeo de Localización. En estos aspectos las actividades desarrolladas en *Eurogeographics* han ayudado en gran medida a la DG del Catastro de España en la implementación de la Directiva INSPIRE.



Figura 5. Página Web de la Asociación EuroGeographics

- Programa Europeo de Observación de la Tierra (COPERNICUS) promoviendo la utilización de los datos de referencia ya existentes en los Estados miembros con el fin de evitar la duplicación y desperdicio de recursos.
- Las iniciativas mundiales en geoinformación y principalmente la Iniciativa de las Naciones Unidas a nivel mundial sobre Gestión de la Información Espacial (UN-GGIM) donde estamos trabajando para asegurar la alineación con el marco europeo de localización y evitar cualquier duplicación costosa.
- Asuntos catastrales relacionados con la formulación de muchas políticas comunitarias para las que son fundamentales los datos catastrales, el seguimiento de las tendencias en fiscalidad inmobiliaria y en valoración de los inmuebles; así como la utilización de los datos catastrales en tecnologías disruptivas como BIG DATA, inteligencia artificial, *blockchain*, etc...

2.3. Los proyectos europeos

Los ciudadanos y las instituciones europeas quieren poder acceder a los datos sobre los inmuebles (gráficos y alfanuméricos; legales, físicos y económicos) y entenderlos. Para ello es necesario armonizar tanto los conjuntos de datos como los servicios. Además es necesario describirlos en un lenguaje común para que se utilicen correctamente. Pero sobre todo es necesario establecer los acuerdos entre las instituciones para que esto sea posible.

En Europa hay diversas iniciativas en marcha con objetivos diferentes que buscan facilitar el acceso a esos datos; hacer posible el mercado de Bienes Inmuebles entre países; potenciar los datos de los BI como apoyo a las políticas europeas que actúan sobre el territorio, sobre todo políticas medioambientales, pero también fiscales, de seguridad y emergencias entre otras; y ofrecer los datos a la sociedad europea para que desarrolle iniciativas que añadan valor a estos y proporcionen mayor desarrollo y bien estar a la sociedad.

Entre estas iniciativas vamos a analizar a continuación las que afectan al catastro más directamente, como son los proyectos ELF y Open ELS que implementan la Directiva INSPIRE, el programa GISCO (*Geographic Information System*) de Eurostat y el portal «e-Justice».

2.3.1. Los proyectos ELF y Open ELS

because everything happens somewhere

El proyecto Marco Europeo de Localización ELF (*Eu-*

ropean Location Framework) que se desarrolló de 2012 a 2016, tuvo como objetivo hacer posible, en la práctica, lo establecido en la Directiva Europea INSPIRE creando una interfaz única que permitiera acceder a los servicios de los miembros y facilitar acceso a sus datos, asegurado que los datos y servicios de los miembros fueran integrados, agregados y armonizados.

Contaba con 30 socios: 15 agencias cartográficas y/o Catastrales Europeas, 3 integradores de servicios, 6 desarrolladores de aplicaciones, 2 universidades, 3 representantes de la comunidad de usuarios, públicos y privados y la organización Internacional *Eurogeographics*. La DG del Catastro de España participó en este proyecto como organización nacional responsable de datos de parcela, edificios y direcciones.

Entre los servicios que se prepararon destaca el *Cadastral Index Map*, que es un mapa que combina parcelas catastrales, edificios, direcciones y unidades administrativas. Se genera a partir de los servicios WMS de INSPIRE de cada organización nacional, que deben permitir además que, mediante un sistema de identificación de las parcelas y las direcciones (*getfeature info*), sea posible localizar e identificar la referencia catastral nacional y la dirección de bien, con la posibilidad, mediante un enlace, de acceder al servicio catastral del país, que contiene muchos otros datos. De esta forma, aunque no sea posible armonizar todos los datos catastrales por los motivos que antes hemos señalado, sí que es posible localizar los bienes y acceder a los sistemas nacionales de una forma armonizada.

ELF además desarrollaba toda otra batería de servicios, tanto de localización, como de visualización y descarga y otras herramientas y estándares para la armonización de datos y servicios.

Una vez finalizado este proyecto la Comisión Europea publicó una convocatoria para obtener subvenciones dentro del programa *Connecting Europe Facility* (CEF) para **Datos Abiertos**. Los proyectos CEF tienen como objetivo facilitar la interacción transfronteriza entre las administraciones públicas, empresas y ciudadanos mediante la implementación de infraestructuras de servicio digital y contribuirán a la creación de un sistema de servicios digitales interoperables e interconectados que sostengan el mercado único digital europeo.

Eurogeographics junto con otros catastros e IGNs entre los que se encuentra el IGN y el Catastro español, han trabajado en los pasados 3 años en un nuevo proyecto, continuación de ELF, para ofrecer en la práctica datos abiertos y gratuitos oficiales a través de la plataforma *Open ELS* (<https://openels.eu/>).

Una vez estudiados los requisitos de los usuarios, en particular de la Comisión Europea y de las PYMEs del sector, el consorcio de *Open ELS* se decidió ofrecer los si-



Figura 6. Logotipo del proyecto ELF



Figura 7. Portal Open ELS

güientes productos:

- Servicios WFS abiertos con direcciones y edificios
- *Cadastral Index Map* (Mapa Índice Catastral)
- *EuroGlobalMap* como servicio creado y hospedado por IGN francés
- *Regional Gazetteer Service*, construido y alojado por IGN alemán

siendo la primera vez que se acometía un plano paneuropeo de la escala de detalle del mapa catastral. A estos servicios se puede acceder a través de <https://www.euro-geopendata.UE/>.

A lo largo del desarrollo de estos dos proyectos y en base a los cambios que se están desarrollando en nuestro entorno el enfoque de las asociaciones internacionales ahora necesita evolucionar. El objetivo clave debe ser facilitar el uso de los datos oficiales nacionales, ayudando a los países a desbloquear el acceso a los mismos mediante la integración de estos en una infraestructura sostenible para el beneficio de todos los usuarios. La fortaleza de las organizaciones internacionales que reúnen a los catastros nacionales reside en la capacidad de cooperar y compartir nuestros datos, nuestra experiencia y nuestro conocimiento para el bien de la sociedad en general.

Esta cooperación entre nosotros se debe extender hacia la integración de nuestros datos con otros datos fundamentales que generan servicios de un enorme valor añadido y que potencian su utilidad en muchas políticas decisivas para el desarrollo.

Uno de los principales ejemplos es la colaboración entre las agencias catastrales y los institutos estadísticos. En concreto en Europa contamos con una institución clave para ello.

2.3.2. GISCO

GISCO (*Geographic Information System*) (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco>) es el programa de EUROSTAT responsable de satisfacer las necesidades de informa-

ción geográfica de las estadísticas de la Comisión Europea en sus tres niveles de agregación (Unión Europea, Países Miembros y Regiones).

GISCO viene trabajando en los últimos años para que los datos geográficos sirvan de apoyo en la producción y explotación de datos estadísticos. Entre la información geográfica que se considera fundamental se encuentran: direcciones, parcelas catastrales y edificios, todos ellos temas de los que somos responsable las organizaciones catastrales.

Otro de los ejemplos a mencionar es la integración de los datos de los registros de la propiedad y el papel de los datos catastrales como apoyo de los mismos.

2.3.3. El Proyecto e-Justicia

La interconexión de los registros de la propiedad es un sub-proyecto del portal e-Justice de la Comisión Europea, que pretende que se puedan consultar los datos desde un Estado miembro a otro; no pretende definir un nuevo marco legal ya que desea lograr la interoperabilidad pero con el mínimo impacto posible en el funcionamiento de los países miembros.

A través del portal e-justicia actualmente se puede acceder a conocer que datos ofrece cada país en el Registro de la Propiedad y en todos los casos, excepto actualmente en España, se informa también de los datos catastrales que definen las características físicas de los bienes inmuebles que se registran.

Sin embargo actualmente aún no es posible acceder on-line a los datos de las propiedades registradas en cada uno de los países.

La Dirección General DIGIT de la UE está trabajando actualmente en un análisis del contenido y servicios existentes en los registros y catastros de cada país y estudiando cual puede ser la arquitectura técnica más adecuada para interconectarlos y qué servicios informáticos de identificación y control se van a crear o adaptar para garantizar la seguridad.



Figura 8. El portal e-Justice

Servicios como el *Cadastral Index Map* desarrollado en el proyecto ELS que hemos descrito puede ofrecer en un futuro al portal e-Justicia un interfaz con los Bienes Inmuebles y las direcciones postales en un mapa continuo que permita acceder on-line a los datos de los países de una forma uniforme.

Estos ejemplos descritos nos permiten hacernos una idea de las posibilidades que la colaboración, la integración de datos armonizados y los servicios de acceso nos ofrecen para el futuro. Sobre todo pensando que esta armonización de datos geográficos permitirá el acceso a otros datos catastrales de gran utilidad como valores, titularidades etc...

Hasta ahora hemos hablado de las actividades de colaboración internacional entre los países europeos de nuestro entorno, pero no podemos dejar de mencionar las actividades de colaboración entre los países hermanos Iberoamericanos a los que nos une mucho más que un vínculo geográfico.

3. IBEROAMÉRICA

«En el uso del idioma debe estar presente el objetivo de comprender y unir personas, pueblos y culturas, nunca el de separar, distanciar o exclusivizar». Jaime Navas

La situación catastral en América Latina, aunque con una base común, es enormemente rica y variada, lo que dificulta extraordinariamente hacer una descripción resumida de la misma.

Existen catastros muy consolidados y catastros que cubren menos del 50% de la superficie. Además, no hay uniformidad a la hora de definir quiénes son los organismos que conducen los catastros y pueden ser nacionales, regionales o locales. La dependencia jerárquica del catastro tampoco reviste un criterio único. Así, existen diversos supuestos en los que los catastros dependen de Ministerios de Hacienda, de Agricultura, de Minería, de Desarrollo Sostenible y Planificación o de Justicia.

La relación entre las instituciones Catastrales y Registrales varía también a lo largo del continente. Por ejemplo Costa Rica, Panamá, el Salvador, Perú, algunos estados de México, tienen sus catastros y registros integrados y su función es principalmente la seguridad en el tráfico inmobiliario.

Efectivamente las funciones varían mucho entre unos países y otros, existen catastros muy implicados en la legalización de la propiedad informal, en el reconocimiento de los derechos de los indígenas, en la delimitación de los bienes públicos o en la protección medioambiental.

Es frecuente la existencia de conflictos de competencias entre distintos órganos y administraciones vincula-

dos al catastro. Los motivos de la existencia de estos conflictos están relacionados con las indefiniciones legales, empezando en algunos países por el hecho de no existir unidad de criterios en la definición de lo que debe entenderse por catastro, así como por la ausencia de normativas claras, dando lugar a las contradicciones e interferencias entre los mismos.

A pesar de las diferencias y la existencia de conflictos, están en marcha, en todo el continente actividades tendientes a centralizar la información en un sistema integral con cobertura nacional, con el objeto de tener un mejor diagnóstico para la toma de decisiones dentro de procesos de planificación y desarrollo territorial.

Muchos son los avances que se están experimentando en los últimos años en diversos aspectos. El principal es, por supuesto, el aumento espectacular de la cobertura catastral en el territorio y la formalización de la propiedad informal, donde es de destacar la labor masiva que está haciendo el ANATI de Panamá, la delimitación de las zonas indígenas de Costa Rica y los trabajos de Perú, El Salvador, República Dominicana y Ecuador. Avances también en la interrelación Catastro-Registro en algunos estados de México, Uruguay, Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador, Argentina entre otros. También son importantes los esfuerzos para la mejora en la valoración de los bienes inmuebles y en la tributación inmobiliaria.

La reforma de las instituciones catastrales, la coordinación entre instituciones y la participación en las Infraestructuras de Datos Espaciales, son también temas importantes que se están acometiendo en los últimos años, por ejemplo la SUNARP Peruana, El Ministerio de las Ciudades Brasileño y el Consejo Federal Argentino.

La vocación multifinalitaria del Catastro de estos países se evidencia cada vez con más fuerza en su utilización en las políticas públicas municipales con los ejemplos de Lima (Perú), México DF, Medellín (Colombia) y Campinas (Brasil), entre otras. Así como en la delimitación del dominio público en Costa Rica, Panamá, El Salvador, Colombia y Perú y otras aplicaciones medioambientales como la importante labor para la delimitación de la zona marítimo terrestre y las zonas de protección en Costa Rica. Otro aspecto importante es la utilización de los datos catastrales en situaciones de emergencia como el caso de Colombia en la ayuda a los damnificados por las inundaciones de los pasados años.

La adaptación de los servicios catastrales al gobierno electrónico es también un tema presente, tanto para el mantenimiento de los datos, como para el uso de estos por los ciudadanos y por las instituciones públicas que actúan sobre el territorio.

Podemos concluir este breve resumen indicando que en Iberoamérica, al igual que en Europa las administra-

ciones de los países están caminando en la misma dirección, compartiendo sus datos, evitando duplicidades y tratando de crear un sistema más transparente, eficiente y multifuncional que repercuta en un mejor servicio al ciudadano.

En toda esta evolución ha tenido mucho que ver la constitución del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica.

3.1. El Comité Permanente sobre el Catastro de Iberoamérica (CPCI)



Figura 9. Logo de El Comité Permanente sobre el Catastro de Iberoamérica

Con el fin de atender a la demanda manifestada en diferentes ocasiones por diversos responsables de los Catastros Iberoamericanos, en 2006 se impulsó la creación y desarrollo del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica.

Concebido como un espacio de encuentro e información entre los responsables de las instituciones públicas encargadas de elaborar y mantener el Catastro en América Latina, España y Portugal, su objetivo es servir al intercambio de experiencias y al incremento del mutuo conocimiento de las respectivas iniciativas y tareas desarrolladas, así como aproximar las mismas a los ciudadanos. A partir de este intercambio, el Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica puede aumentar sus cometidos, si así lo desean sus protagonistas, para alcanzar un mayor nivel de desarrollo, similar al que hemos visto en páginas anteriores al describir el Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea, incluyendo la posibilidad de servir de interlocutor preferente y cooperador prioritario en los proyectos que desarrollen los Estados y Municipios, bien sea directamente, bien a través de soporte técnico o financiero ofrecido por terceros países e instituciones.

En su página web <http://www.catastrolatino.org> puede encontrarse información interesante relativa a la actividad catastral, incluyendo una sección de enlaces a numerosas web iberoamericanas de instituciones responsables de los Catastros.

La primera actuación del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica consistió en la aprobación de la Declaración sobre el Catastro en Iberoamérica, que ha servido y sirve de guía y de referencia de las actuaciones del Comité. Al igual que ocurre con la Unión Europea, la importancia de este documento radica en



Figura 10. Página Web del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica

que sobre el mismo pueden identificarse unas bases comunes de desarrollo de un futuro modelo catastral iberoamericano.

Se constituye como un foro que agrupa a las instituciones públicas con funciones catastrales en Iberoamérica. Pero también representa asimismo un vínculo privilegiado entre las organizaciones catastrales y otras instituciones públicas o privadas que requieran información catastral para desempeñar sus actividades.

Actualmente se encuentra integrada por 68 instituciones pertenecientes a 20 países iberoamericanos.

La Dirección General del Catastro mantiene y gestiona los contenidos del portal web del CPCI <http://www.catastrolatino.org>, como lo hace con la del comité Europeo.

El comité lo dirige un consejo que se elige cada 2 años con un presidente, un vicepresidente y tres vocales: una por Europa, una por Centroamérica y otra por Sudamérica.

Dentro del CPCI España ha venido manteniendo el liderazgo en el tema de formación y capacitación ya que en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Fundación CEDDET-Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico- realiza anualmente acciones de formación sobre el tema catastral a expertos de las instituciones catastrales latinoamericanas y mantiene en la plataforma del CEDDET una red de expertos iberoamericanos del catastro con muchas actividades de formación continua (foros, cursos y otras actividades).

4. INSTITUCIONES GLOBALES

Por último, no debemos terminar el artículo sin hacer referencia a algunas instituciones y actividades globales que nos afectan.

4.1. UN-GGIM

UN-GGIM, pretende jugar un papel destacado en la aplicación de la agenda 2020 para el desarrollo sostenible de la ONU y en la promoción del uso de la información geográfica, entre ella la catastral, para hacer frente a los principales desafíos globales. UN-GGIM proporciona un foro de coordinación entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y las organizaciones internacionales a nivel global.

Dentro de este grupo global la Dirección General del Catastro de España es miembro activo de la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas en gestión de Información Geoespacial Global para Europa.

El objetivo UNGGIM-Europa es garantizar que las autoridades cartográficas y catastrales nacionales y los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros europeos de las Naciones Unidas, así como las instituciones europeas y los organismos asociados, trabajen juntos para contribuir a una gestión y disponibilidad más efectivas de la información geoespacial en Europa, y su integración con otra información, basada en las necesidades y requisitos del usuario.

UNGGIM tiene establecidos dos grupos de trabajo en los que participa la Dirección General del Catastro y trabaja codo con codo con la organización *EuroGeographic*.

El grupo de trabajo A consiste en determinar una lista de temas de datos prioritarios, basándose en la identificación de las necesidades de los usuarios de los datos básicos. <http://un-ggim-europe.org/content/wg-a-core-data>.

El grupo de trabajo B trabaja en la integración de los datos. <http://un-ggim-europe.org/content/wg-b-data-integration>.

4.2. UN-EG-LAM



Figura 11. Logotipo de El Comité de Expertos en Información Geoespacial de las Naciones Unidas (UN-GGIM)

Igualmente, dentro del contexto de las Naciones Unidas es importante el grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre administración y gestión del territorio UN-EG-LAM.

Este grupo (<http://ggim.un.org/UN-EG-LAM>) tiene como objetivo que todos los países dispongan de sistemas catastrales adecuados. Para ello mantiene alianzas y acciones conjuntas con la ONU, la FAO, UN-Hábitat y el Banco Mundial. Su trabajo consiste en establecer marcos globales y estándares comunes, así como documentar y aplicar las mejores prácticas en gestión de la información geoespacial.

Cabe destacar el papel de la Dirección General del Catastro en UN-EG-LAM, por un lado, como colaborador de las instituciones catastrales Iberoamericanas y, por otro, por su participación en la definición de la ISO 19152 LADM (*Land Administration Domain Model*), norma mundial sobre el modelo de datos catastral.

5. CONCLUSIONES

Para finalizar este breve resumen de la actividad internacional catastral de la Dirección General del Catastro de España es adecuado elaborar una serie de reflexiones y conclusiones.

Si queremos contestar la primera pregunta que nos hacíamos al abrir el artículo podemos decir que cualquier institución catastral necesita participar en las actividades internacionales por diversos motivos:

- Conseguir, mediante su asociación con otras organizaciones del sector, constituirse en un interlocutor válido ante los órganos de la Unión Europea.
- influir en la toma de decisiones de los órganos comunitarios,
- preparar nuestra organización para adaptarnos a la normativa comunitaria con menor coste y esfuerzo.
- Conocer anticipadamente las políticas internacionales que pueden repercutir en la actividad catastral a corto y medio plazo.
- Obtener, siempre que haya oportunidad, financiación proveniente de las Instituciones Europeas u otros organismos.
- Apoyar a los catastros en vías de desarrollo, principalmente en Iberoamérica.
- Promocionar y dar a conocer la labor del catastro ante las diversas instituciones Internacionales.

Para completar este artículo encontrarán más información en <http://www.catastro.minhap.es/internacional/internacional.html>

Sobre la autora

Amalia Velasco Martín-Varés

Doctor Ingeniero Agrónomo y graduada en Derecho Comunitario Europeo. Funcionaria del Catastro de España desde hace 27 años en distintas funciones técnicas y de gestión y desde hace 12 años coordinadora de relaciones internacionales de la Dirección General del Catastro de España.